Demografia. Migracje. Rynek pracy w Polsce.

Perspektywy po pandemii COVID-19 i wojnie w Ukrainie.

INSTYTUT DEBATY
QUANT TANK
EKSPERCKIEJ I ANALIZ

Instytut Debaty Eksperckiej i Analiz – QUANT TANK działa na rzecz budowy kapitału społecznego oraz podnoszenia standardu życia i zamożności w Polsce. Quant Tank to niezależny think tank wykorzystujący ilościowe metody badawcze jako główne narzędzie pomiaru i modelowania rezultatów. Naszym celem jest wsparcie uczestników debaty publicznej wysokiej jakości analizą oraz pogłębionym wnioskowaniem. Chcemy, aby wybory społeczne dokonywały się w oparciu o rzetelną wiedzę i merytoryczną wymianę poglądów. Skupiamy naukowców i praktyków o dużym doświadczeniu badawczym, eksperckim oraz zarządczym. Łączymy wiedzę z doświadczeniem. Opracowujemy rekomendacje i analizy z obszaru strategii dla firm, samorządów oraz polityk publicznych państwa – z inicjatywy własnej jak również na zamówienie.

Więcej na stronie **www.ideia.pl**

Fundacja Przyjazny Kraj
The Friendly State Foundation

FUNDACJA PRZYJAZNY KRAJ, powołana w 2013 r. przez prywatnych fundatorów, jest organizacją pozarządową, która w celach statutowych ma m.in. prowadzenie badań i analiz dotyczących systemów regulacyjnych i ekonomicznych, promowanie wolności gospodarczej i rozwoju przedsiębiorczości, działalność edukacyjną, podejmowanie działań wspierających rozwój aktywności obywatelskiej i społecznej, wzrost efektywności działania instytucji państwowych i samorządowych.

Raporty, analizy oraz wydarzenia Fundacji znajdują się na stronie **przyjaznykraj.pl**

Demografia. Migracje. Rynek pracy w Polsce.

Perspektywy po pandemii COVID-19 i wojnie w Ukrainie.

Paweł Strzelecki
Katarzyna Godyń
Stanisław Kluza

Warszawa, listopad 2022

Kierownik naukowy: **Paweł Strzelecki**

Kierownik projektu: **Stanisław Kluza**

Autorzy: **Paweł Strzelecki, Katarzyna Godyń, Stanisław Kluza**

Recenzent: **Paweł Wojciechowski**

Redakcja językowa: **Anna Adamczyk**

ISBN: 978-83-67573-00-9

Nakład: 300 szt.

Raport powstał na zamówienie Fundacji Przyjazny Kraj.

Opracowanie jest bezstronne i obiektywne, Fundacja Przyjazny Kraj nie miała wpływu na jego tezy ani wymowę.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Prezentowane w opracowaniu wnioski i opinie są wynikiem osobistych analiz i poglądów; nie stanowią oficjalnych stanowisk instytucji, z którymi są autorzy związani.

Projekt okładki: **Justyna Kułaga**

Opracowanie graficzne: **Wiktor Idzik**

WYDAWNICTWO JEDNOŚĆ
25-025 Kielce, ul. Jana Pawła II nr 4
Dział sprzedaży: tel. 41 349 50 50
Redakcja: tel. 41 349 50 00
www.jednosc.com.pl
e-mail: jednosc@jednosc.com.pl

Druk i oprawa:
Drukarnia im. A. Półtawskiego
www.drukarnia.kielce.pl

Paweł Andrzej Strzelecki, doktor habilitowany nauk ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz ekspert ekonomiczny w Narodowym Banku Polskim. Specjalizacja: demografia, metody statystyczne oraz ekonomia pracy. Jest przedstawicielem Polski w grupie roboczej przy Komisji Europejskiej zajmującej się oceną wpływu starzenia się ludności na wydatki publiczne w krajach Unii Europejskiej.

Katarzyna Godyń, 16-letnie doświadczenie w jednostkach samorządu terytorialnego w obszarach samorządowej polityki społecznej (pomoc społeczna i reintegracja wykluczonych społecznie, działania na rzecz seniorów, niepełnosprawnych oraz rodzin). Współuczestniczka zespołu ds. wdrażania „bonu wychowawczego" – samorządowego świadczenia uprzedzającego rządowy program 500+. Inicjatorka projektów socjalnych wdrażanych na poziomie samorządu, autorka koncepcji warunkowania świadczeń społecznych.

Stanisław Kluza, twórca nadzoru KNF, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (2006-11), minister finansów i wiceminister finansów (2006), prezes BOŚ Bank (2016-17); główny ekonomista i dyrektor dep. analiz w Banku Gospodarki Żywnościowej (2002-06). Pracownik naukowy w Szkole Głównej Handlowej. Założyciel Instytutu Debaty Eksperckiej i Analiz – QUANT TANK (2018). Specjalizacja naukowa: polityka pieniężna, statystyka, rynki finansowe i analizy makroekonomiczne.

Paweł Wojciechowski – dyrektor w londyńskiej firmie konsultingowej Whiteshield oraz przewodniczący Rady Gospodarczej Polska 2050, były minister finansów, wiceminister spraw zagranicznych, ambasador przy OECD, główny ekonomista ZUS, prezes zarządu kliku spółek m.in. PAIiIZ S.A., PTE Allianz Polska S.A. oraz TFI Atut S.A.

Spis treści

Podsumowanie raportu i rekomendacje 9

Wstęp 17

1. Diagnoza sytuacji demograficznej Polski w 2022 roku 21

2. Wpływ pandemii COVID-19
na sytuację demograficzną Polski 35

3. Znaczenie napływu imigrantów
z Ukrainy dla sytuacji demograficznej Polski 47

4. Perspektywy długo- i krótkoterminowych trendów
demograficznych w Polsce 53

5. Polityki wpływające na zmiany
demograficzne – czy mogą być skuteczne?. 59

6. Trendy demograficzne a finanse publiczne 73

7. Demografia a gospodarka – niedobory na rynku pracy
czy bodziec do automatyzacji?. 81

8. Czy imigracja może uratować polski rynek pracy?
Wyzwania dla polityki migracyjnej 91

9. Na zakończenie – nowe wyzwania a trendy demograficzne 101

Bibliografia 105

Recenzja wydawnicza 111

Podsumowanie raportu i rekomendacje

1. **Polska w XXI wieku trwale pozostaje w gronie państw o najniższej dzietności w Europie** i na świecie. Średni współczynnik dzietności wyniósł w tym okresie 1,34 i wahał się w przedziale 1,2–1,5 w latach 2000–2022. Oznacza to, że kolejne pokolenia będą o około jedną trzecią mniej liczne od pokoleń swoich rodziców. Ponadto w okresie ostatnich 10 lat liczba obywateli Polski zmniejszyła się o 475 tys. (pomiędzy spisami powszechnymi w latach 2011 i 2021).

2. Od dziesięcioleci utrzymuje się **globalny trend wydłużania się oczekiwanego czasu życia**. Wynika to z postępu w medycynie, upowszechnienia się dostępności produktów podstawowych oraz ze zmian w stylu życia. Tendencja ta została zaburzona pandemią COVID-19 w latach 2020–2021, ale doświadczenia poprzednich pandemii wskazują, że jest to zjawisko przejściowe.

3. Wydłużający się czas życia oraz niska dzietność drastycznie zmienią **poziom obciążeń nakładanych na młodsze pokolenia na rzecz utrzymania osób starszych**. W przypadku Polski scenariusz ten będzie podwójnie niekorzystny ze względu na bardzo mało liczne nowe pokolenia i niską stopę zastąpienia w systemie emerytalnym. Przemyślana polityka migracyjna może złagodzić te zjawiska, zwłaszcza w najbliższych dwóch dekadach. Mimo to proces starzenia się społeczeństwa będzie dodatkowo kreował nierówności społeczne w dwóch obszarach: dochodowym i majątkowym, które mogą być częściowo ograniczane i korygowane przez działania polityki fiskalnej.

4. **Poszukiwanie modeli i rozwiązań w zakresie solidarności międzypokoleniowej będzie jednym z największych wyzwań polityki społecznej i ekonomicznej w Polsce**. Nawet bez zasadniczych reform koncepcji polskiego systemu emerytalnego jego parametry będą musiały się zmieniać. Renegocjacje „umowy międzypokoleniowej" wymuszone zostaną przez wzrastające trwanie życia kolejnych generacji oraz zmieniający się charakter wykonywanych prac. Prawdziwym wyzwaniem będą jednak coraz wyższe koszty systemu opieki zdrowotnej i opieki nad osobami starszymi, finansowane z podatków płaconych przez coraz mniej liczne młodsze generacje.

5. Jest paradoksem, że – przy założeniu zamrożenia obecnego systemu emerytalnego w przyszłości – teoretycznie finanse publiczne powinny być relatywnie mało dotknięte poprzez wzrost wydatków na przyszłe emerytury. **Brak zmian wieku emerytalnego w przyszłości prowadzić będzie jednak do coraz większych napięć** związanych z kwestią części redystrybucyjnej systemu (emeryturą minimalną), coraz niższą wysokością świadczeń w odniesieniu do płac oraz różnicami pomiędzy świadczeniami mężczyzn i kobiet wynikającymi ze zróżnicowania wieku emerytalnego. Czynniki te powodują pokusy coraz większej ingerencji w wysokość świadczeń emerytalnych poza systemem, np. poprzez zmiany indeksacji świadczeń, dodatkowe świadczenia itd.

6. **Szoki krótkookresowe, takie jak skutki demograficzne pandemii COVID-19 oraz procesów migracyjnych w rezultacie wojny w Ukrainie**, sprawiły, że obecna liczba ludności Polski i wskaźniki demograficzne znacznie różnią się od wcześniejszych prognoz. Dotyczy to przeciętnego czasu życia, liczby i struktury ludności, dzietności oraz migracji, a w konsekwencji również ich skutków dla rynku pracy i konkurencyjności gospodarki. W długim okresie nie ma jednak alternatywy dla trendu starzenia się ludności.

7. **Polska należy do państw, które najbardziej ucierpiały w rezultacie pandemii COVID-19**, biorąc pod uwagę tzw. zgony nadmiarowe (a więc nie tylko bezpośrednio z powodu koronawirusa SARS-CoV-2). Choć wszędzie na świecie zgony dotknęły przede wszystkim osoby starsze i z innymi chorobami, to w Polsce dodatkowym czynnikiem jest ograniczona dostępność opieki medycznej i starzenie się samej kadry medycznej. Pandemia obnażyła te słabe punkty polskiej służby zdrowia.

8. **Trudności z dostępnością usług medycznych** związane z brakami kadrowymi mogą okazać się w najbliższych latach istotną barierą dla Polski do nadganiania przeciętnej długości trwania życia w stosunku do innych wiodących państw Unii Europejskiej (UE).

9. Polska w czasie transformacji należała do państw o ujemnym saldzie migracji. Proces ten przybrał na sile po wejściu do UE. Migracja ta spowodowała ubytek w polskiej ludności osób młodych i dobrze wykształconych. Mimo że pewien **potencjał „emigracji powrotnej" istnieje, to proces ten nie będzie miał dużego znaczenia dla zmian niekorzystnych trendów demograficznych w przyszłości**.

10. **Wypracowanie oficjalnej doktryny polityki migracyjnej było przez lata zaniedbywane**, gdyż przed 2014 rokiem repatriacja oraz imigracja z krajów trzecich nie były znaczące. W rezultacie, do czasu napływu uchodźców wojennych w 2022 roku, większość pobytów imigrantów odbywała się na podstawie dość liberalnych regulacji opracowanych dla migrantów sezonowych lub turystów.

11. **Polityka migracyjna powinna być pomysłem państwa** na zmierzenie się z coraz większym napływem imigrantów, związanym zarówno z przyciąganiem polskiego rynku pracy i dążeniem coraz większej liczby imigrantów do długoterminowego pozostania w Polsce, jak i z czynnikami zewnętrznymi, takimi jak sytuacja na Ukrainie. To jasno wskazuje, że konieczne jest opracowanie in-

frastruktury i procedur pozwalających na integrację imigrantów w polskim społeczeństwie i na rynku pracy.

12. W **horyzoncie dłuższym niż 20 lat nawet prowadzona z sukcesem polityka „migracji zastępczej" nie będzie w stanie kompensować zmian struktury wieku ludności Polski**. Należy zatem już obecnie postrzegać problem ograniczania niekorzystnych skutków starzenia się ludności Polski bardziej wielowymiarowo, biorąc pod uwagę polityki włączania na rynek pracy osób niepełnosprawnych, lepszej alokacji zatrudnienia pomiędzy sektorami (mniejsze zatrudnienie w rolnictwie) oraz wydłużania efektywnego wieku emerytalnego. Symulacje demograficzne wskazują, że w okresie kilku- czy kilkunastu lat są to rozwiązania, które skutecznie mogą ograniczyć negatywne dla gospodarki skutki starzenia się populacji.

13. Wchodzące na rynek pracy młode pokolenia od wielu lat są coraz mniej liczne. Jednocześnie w wiek emerytalny wchodzą pokolenia z powojennych wyżów demograficznych. To jeden z czynników, który sprawił, że w latach 2015–2020 **polski rynek pracy przeszedł ewolucję od „rynku pracodawcy" do „rynku pracownika"**. Skutkiem jest również rekordowo niska stopa bezrobocia (w tym na tle krajów UE). Na rynku pracy tworzą się coraz liczniejsze obszary zawodów deficytowych. Jedną z metod ich zmniejszania może być polityka migracyjna nakierowana na preferowanie wybranych kwalifikacji zawodowych. Jednocześnie na rynku pracy coraz częściej będą pojawiać się osoby w wieku emerytalnym (choć zazwyczaj w niepełnym wymiarze czasu pracy). Drugą tendencją będzie rozwój elastycznych form zatrudnienia dla osób niemogących podjąć się pełnego etatu.

14. **Młode pokolenia wchodzące na rynek pracy (osoby poniżej 30. roku życia) w coraz większym stopniu, oprócz płacy, kierują się w swoim życiu zawodowym regułą „równowagi pomiędzy pracą i życiem prywatnym"**. Trend ten można uznać za istotną ewo-

lucję od pokolenia transformacji, które stawiało na szybki i intensywny rozwój zawodowy i na najwyższe wynagrodzenia. Wśród pracowników starszych (osób powyżej 50. roku życia) wzrasta znaczenie pakietów socjalnych oferowanych przez pracodawcę.

15. **Starzenie się społeczeństwa jest i będzie w przyszłości bardzo zróżnicowane geograficznie**. Duże metropolie odczują je w najmniejszym stopniu. Pomoc regionom dotkniętym przez ten proces najbardziej jest wyzwaniem dla polityki państwa na poziomie centralnym.

16. **Zanika tradycyjny podział na miasto i wieś w kontekście różnicowania procesów demograficznych i społecznych.** Na wsi większość ludzi nie pracuje już w rolnictwie, a dzięki poprawiającej się komunikacji zwiększa się zasięg oddziaływania wielkich miast na regiony wokół. U podstaw nowego podziału funkcjonującego w statystyce publicznej i opisie zmian społecznych wiodącą rolę powinno odgrywać kryterium ekonomiczne (np. dochody, zamożność regionu, struktura zatrudnienia), które w dużym stopniu powiązane jest z miejscem zamieszkania (np. aglomeracja, suburbia lub peryferie).

17. Trudno o proste recepty na wzrost dzietności – od końca XX wieku większość krajów świata doświadcza spadku dzietności. **Dzietność w większości krajów rozwiniętych, do których należy także Polska, nie osiąga progu zastępowalności pokoleń.** Tendencja ta zauważalna jest też w krajach różniących się ekonomicznie, społecznie, religijnie i kulturowo.

18. **Czynnikiem w największym stopniu skorelowanym ze zmianami dzietności w ostatnich latach są wahania stopy bezrobocia**. Jedynie przejściowy i nieznaczny jest potencjalny wpływ na współczynnik dzietności programów socjalnych (np. „Rodzina 500+"), kampanii społecznych (np. „Nasze Dzieci") oraz debat publicznych wokół rodziny i dzietności prowadzonych w okresie

ostatnich siedmiu lat. To pokazuje, że szanse na to, aby dzietność w Polsce istotnie wzrosła w krótkim i średnim okresie, są iluzoryczne. Konsensus ten podzielają też demografowie przygotowujący prognozy ludności.

19. Oficjalna odpowiedź rządu na problemy ze starzeniem się ludności – **Strategia Demograficzna 2040** opublikowana w 2021 roku przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (MRiPS) – jest dokumentem wybiórczym, skupiającym się jedynie na podnoszeniu dzietności. Nie uwzględnia problemów wynikających ze starzenia się ludności w najbliższych latach i w średnim horyzoncie czasowym ani nie podejmuje problematyki migracji. Dyskusyjne jest także to, na ile skuteczne mogą być w dłuższym okresie proponowane tu rozwiązania. W dokumencie brakuje badań pozwalających na powiązanie proponowanych rozwiązań z symulacjami wzrostu dzietności w długim okresie.

20. Wysoka, podwyższona i utrzymująca się w długim okresie **inflacja** będzie czynnikiem negatywnie oddziałującym na spadek realnych zarobków i stabilność budżetów gospodarstw domowych. **Doświadczenia lat 90. XX wieku wskazują, że jest to czynnik niekorzystnie wpływający na skłonność do zakładania rodzin** i podejmowanie decyzji o wychowywaniu większej liczby dzieci.

21. **Mimo rekordowo niskiego bezrobocia pojawia się niepewność co do jego wzrostu od jesieni 2022 roku** oraz ponadproporcjonalnego sezonowego wzrostu bezrobocia w pierwszym kwartale 2023 roku (najgorszym z perspektywy prac sezonowych w budownictwie i rolnictwie). Możliwość wejścia gospodarki w okres recesji będzie czynnikiem niesprzyjającym dzietności oraz kondycji ekonomicznej rodzin. Nadchodzące spowolnienie gospodarcze może przełożyć się na spadek siły nabywczej gospodarstw domowych w Polsce, co **będzie skutkować mniejszą stabilnością finansową niezamożnych gospodarstw domowych**. Proces ten

może oddziaływać dotkliwiej na budżety do dyspozycji w okresie 2–3 lat.

22. **Warunki mieszkaniowe są jednym z oczywistych ograniczeń dla uzyskania samodzielności i stabilności finansowej młodych rodzin w Polsce, a także dla podjęcia decyzji dotyczących wychowania większej liczby dzieci.** Mała skuteczność rządowych programów mieszkaniowych, gwałtowny wzrost kosztów kredytów hipotecznych i spadek ich dostępności nie dają w krótkim i średnim horyzoncie czasu perspektyw na poprawę w tym obszarze. Sytuacji nie poprawiły błędy w komunikowaniu przez instytucje publiczne ryzyka związanego z zaciąganiem długoterminowych zobowiązań finansowych w środowisku bliskich zera stóp procentowych oraz brak upowszechnienia przez nadzór makroostrożnościowy kredytów hipotecznych ze stałą stopą procentową czy też rozwinięcia na szerszą skalę rynku wynajmu nieruchomości. Wprowadzanie obecnie rozwiązań takich jak tzw. wakacje kredytowe jest tymczasowe i nie pomoże także rodzinom, które jeszcze nie zakupiły mieszkania.

Kluczowe rekomendacje skierowane do decydentów w obszarze polityki społecznej i gospodarczej (TOP 5)

I. Przygotowanie i przyjęcie całościowej polityki migracyjnej państwa, aby z powodu negatywnych procesów demograficznych zapobiec lub złagodzić spadek konkurencyjności gospodarki z uwagi na potencjalne deficyty na rynku pracy.

II. Wypracowanie i popularyzacja mechanizmów solidarności międzypokoleniowej opartej na relacjach społecznych i rodzinnych w warunkach coraz mniejszej liczebności kolejnych pokoleń i coraz większej mobilności pokoleń dzieci.

III. Zmiany w systemie kształcenia, organizacji warunków pracy oraz awansu zawodowego młodych lekarzy i personelu medycznego w celu podniesienia dostępności, efektywności i jakości ochrony zdrowia, która warunkuje wzrost dzietności oraz możliwość przedłużenia aktywności zawodowej pracowników.

IV. Wprowadzenie mechanizmów wspierających dzietność, wynikających z elastyczności rynku pracy (w szczególności dla młodych matek) oraz szerokiej, dostępnej finansowo i niedyskryminującej alternatywy w zakresie opieki nad małymi dziećmi.

V. Popularyzacja elastycznych form dodatkowego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu, skierowanych do osób poszukujących uzupełniającego dochodu.

Wstęp

Gwałtowne zjawiska, jakie nastąpiły w ostatnich latach, takie jak pandemia COVID-19 czy zwiększony napływ imigrantów, zarówno zza wschodniej granicy, wzmożony na skutek wojny w Ukrainie, jak i z odleglejszych krajów, skłaniają do zastanowienia, czy rekomendacje dotyczące starzenia się ludności Polski, wpływającego na perspektywy gospodarki, oparte na przewidywaniach demograficznych z przeszłości mogły stracić na aktualności. Dla przykładu:

1. Czy wzrost liczby osób starszych jest naprawdę tak wielkim wyzwaniem, jeśli to właśnie wśród osób w wieku emerytalnym pandemia okazała się najgroźniejsza i spowodowała wiele przedterminowych zgonów?
2. Czy problemy z coraz mniej licznymi rocznikami wchodzącymi na rynek pracy wciąż są aktualne, skoro w ostatniej dekadzie polska gospodarka i rynek pracy poradziły sobie świetnie dzięki wykraczającemu poza prognozy, a nawet oficjalne statystyki, napływowi krótkoterminowych imigrantów z Ukrainy?
3. Czy należy się martwić negatywnym wpływem demografii na polski rynek pracy, skoro rozwiązaniem może być szybkie wprowadzanie automatyzacji produkcji i usług?
4. Czy dążenie do podnoszenia wieku emerytalnego jest potrzebne, skoro w 2017 roku udało się powrócić do niższego wieku emerytalnego i nie spowodowało to katastrofy finansów publicznych?

Odpowiedź na te i inne pytania wymaga namysłu nad trwałością poszczególnych procesów i ich konsekwencjami oraz przeprowa-

dzenia analiz lub przynajmniej odwołania się do dostępnych badań. Jest to celem niniejszego raportu, który pomyślany został jako próba krótkiego, ale merytorycznego odniesienia się do podstawowych problemów demograficznych Polski w obecnym, turbulentnym świecie. W kolejnych rozdziałach przedstawione zostały analizy i wnioski dotyczące sytuacji demograficznej Polski w kontekście szoków, jakie obserwujemy w ostatnich latach.

W pierwszym rozdziale przedstawiona została krótka, ale wielowątkowa diagnoza sytuacji demograficznej Polski, uwzględniająca zmiany związane z pandemią, efekty postępującego już od dekady starzenia się ludności Polski oraz wpływ zmian innych niż wiek charakterystyk ludności (region zamieszkania, wykształcenie, stan zdrowia) na zróżnicowanie procesu starzenia się ludności Polski w ujęciu regionalnym czy też na ograniczenie skutków tego procesu. Ponadto zwrócono uwagę na zjawiska modyfikujące strukturę ludności Polski w pierwszej dekadzie XXI wieku, takie jak np. fala emigracji po akcesji do UE. Drugi rozdział poświęcony został przeglądowi informacji dotyczących wpływu pandemii COVID-19 na ludność Polski oraz przewidywań dotyczących przyszłych konsekwencji tej pandemii w wymiarze demograficznym. W trzecim rozdziale skupiono się na określeniu wpływu imigracji z Ukrainy na polski rynek pracy i na gospodarkę. Do momentu wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie, pomimo dużej skali imigracji, większość pobytów była krótkoterminowa, a przez to nietrwała. Trend ten może się jednak zmienić, dlatego w rozdziale tym analizowana jest sytuacja związana ze zmianą charakteru imigracji na bardziej osiadły wskutek możliwości przedłużania się niepewności i wystąpienia długotrwałego kryzysu ekonomicznego jako następstw obecnej wojny. Czwarty rozdział obejmuje analizę długoterminowych trendów demograficznych oraz przewidywań na tej podstawie. Rozdziały od piątego do ósmego dotyczą zagadnień związanych z oceną polityk służących niwelowaniu lub przynajmniej ograniczeniu skutków zmian demograficznych, a w szczególności prowadzenia polityki prorodzinnej, zmian związanych z publicznymi wydatkami na osoby

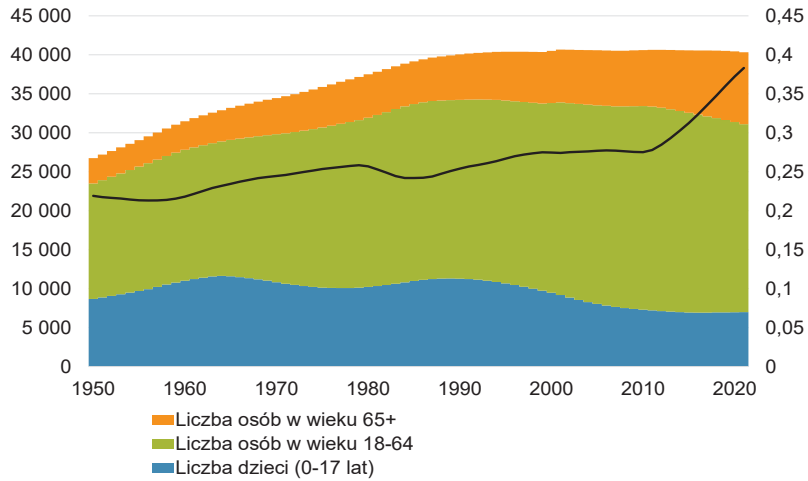
starsze, polityk rynku pracy oraz polityki migracyjnej. Ostatni rozdział stanowi podsumowanie rozważań i refleksję nad wyzwaniami demograficznymi stojącymi przed Polską na tle prognozowanych zmian demograficznych na świecie w ciągu najbliższych dekad oraz w kontekście sytuacji po rosyjskiej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 roku.

1. Diagnoza sytuacji demograficznej Polski w 2022 roku

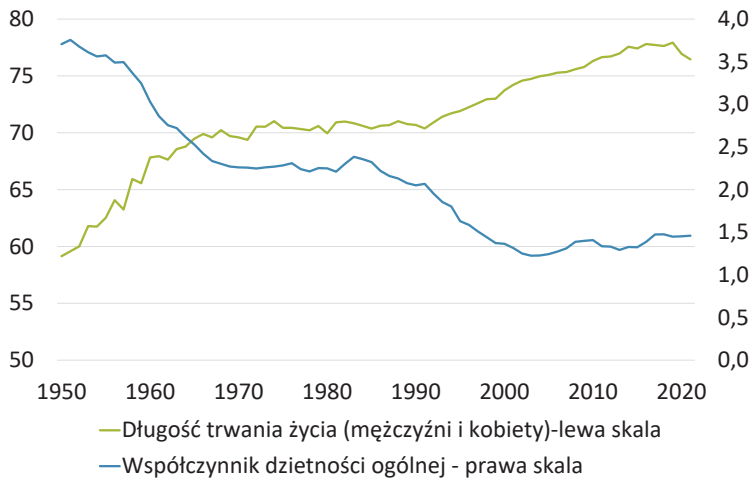
W drugiej dekadzie XXI wieku Polska po raz pierwszy w swojej historii zaczęła doświadczać zjawiska starzenia się ludności, czyli stopniowego zwiększania się wśród obywateli naszego kraju proporcji liczby osób starszych (w wieku 65+) w stosunku do liczby dorosłych osób poniżej tego wieku (18–64 lata). Zmiany te były zgodne z prognozami przygotowywanymi już w połowie ostatniej dekady XX wieku, które wskazywały, że zarówno wzrost długości trwania życia, jak i gwałtowny spadek współczynnika dzietności całkowitej (tzw. TFR) z poziomu przeciętnego około dwojga dzieci na kobietę w trakcie jej życia do poziomu około 1,4 doprowadzi z czasem do wzrostu proporcji osób w wieku emerytalnym w porównaniu do liczby osób w tzw. wieku produkcyjnym. Od początku XXI wieku relatywnie niski, nawet w porównaniu do krajów Europy Zachodniej, poziom dzietności utrwalił się zarówno w Polsce, jak i w krajach naszego regionu, co oznacza, że konsekwencje tych zmian będą sięgały wielu dziesięcioleci (Rysunek 2). **Rok 2012 był pierwszym, w którym dane o liczbie Polaków według wieku zaczęły sygnalizować coraz mniejszą liczbę osób potencjalnie zdolnych do pracy – liczba osób w wieku produkcyjnym okazała się niższa niż rok wcześniej. Należy zaznaczyć, że dzieje się to w warunkach rosnącej już od dziesięcioleci liczby osób w wieku 65+** (Rysunek 1).

Jest to początek trendu, który według prognoz demograficznych będzie obserwowany w perspektywie najbliższych dziesięcioleci. Najnowsze, ale przygotowywane jeszcze przed pandemią COVID-19, prognozy ludności (Eurostat 2020) wskazują, że tendencja ta będzie kontynuowana przynajmniej przez najbliższe pół wieku, a opublikowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ)

Rysunek 1. Struktura ludności Polski według funkcjonalnych grup wieku (w tys.) oraz wskaźnik obciążenia demograficznego od 1950 roku



Rysunek 2. Zmiany współczynnika dzietności całkowitej (TFR) i długości trwania życia w Polsce od 1950 roku

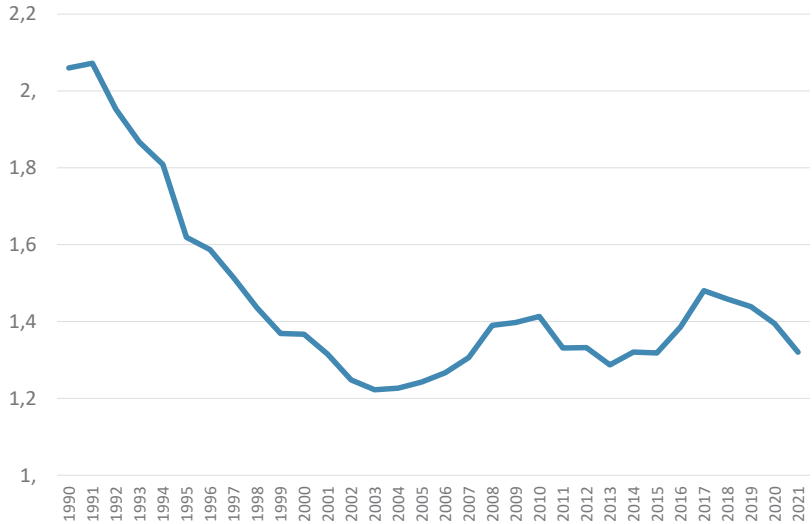


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ).

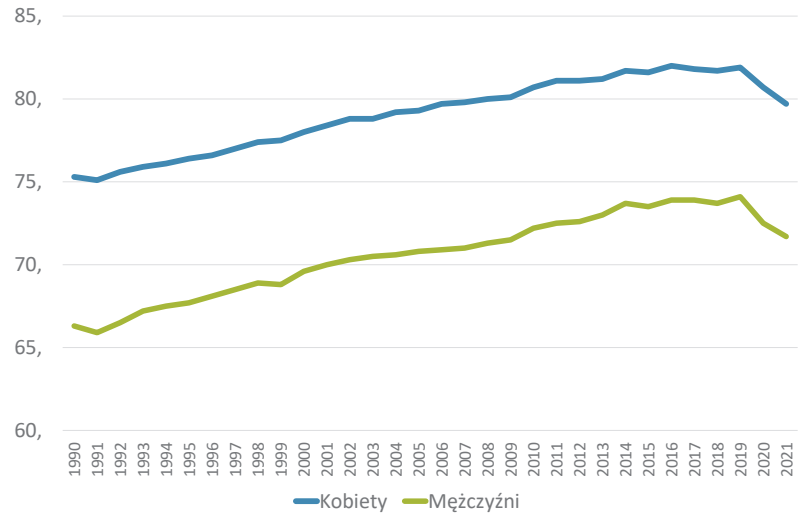
w maju 2022 roku prognoza liczby ludności Polski wskazuje, że proces ten potrwa prawdopodobnie co najmniej do końca stulecia. Trend ten to zasadnicza zmiana w stosunku do sytuacji, z jaką w Polsce mieliśmy do czynienia od końca II wojny światowej, czyli stałego wzrostu liczby ludności w wieku produkcyjnym i ludności ogółem. Jak już wspomniano, **drugim z czynników, którego wpływ na demografię Polski w XXI wieku dostrzeżony został już we wcześniejszych prognozach ludności Polski, jest postępujący wraz z wydłużaniem się przeciętnego trwania życia wzrost liczby osób w wieku emerytalnym. Oba czynniki odpowiadają za proces starzenia się ludności, czyli niekorzystne z punktu widzenia gospodarki i finansów publicznych zmiany struktury ludności Polski.**

Jak mogłoby się wydawać, starzenie się ludności Polski związane jest z wydłużaniem się oczekiwanego czasu trwania życia (Rysunek 4). Faktycznie długość trwania życia rosła od początku lat 90. XX wieku i ustabilizowała się dopiero przed pandemią COVID-19, czyli w latach 2016–2019, a następnie wyraźnie, lecz krótkotrwale obniżyła się w czasie tej pandemii (Rysunek 2 i Rysunek 4). Czynnik ten nie jest jednak najważniejszą przyczyną zmian proporcji wieku całej populacji. Kluczowym czynnikiem prowadzącym do zmian jest coraz mniejsza liczebność nowo narodzonych pokoleń, co jest związane ze spadkiem współczynnika dzietności w ostatniej dekadzie XX wieku i na początku XXI wieku z poziomu powyżej 2 do poziomu nieco ponad 1,2 dziecka na kobietę (Rysunek 2 i Rysunek 3). Co prawda, w kolejnych latach współczynnik ten zaczął powoli wzrastać, ale jest mu wciąż daleko do poziomu 2,1, który gwarantuje zastępowalność pokoleń i stabilizację struktury wieku ludności w długim okresie. Determinanty stosunkowo niewielkich wahań tego wskaźnika w ostatnich 15 latach (pomiędzy 1,3 i 1,5) są ciągle przedmiotem dyskusji specjalistów, która została przedstawiona szerzej w rozdziale piątym. W skrócie mówiąc, z jednej strony przekonujące są koncepcje mówiące o tym, że wahania wskaźnika są skorelowane ze spadkiem stopy bezrobocia i pojawieniem się perspektyw stabilizacji zawodowej i dochodowej osób decydujących

Rysunek 3. Współczynnik dzietności w Polsce w latach 1990–2021



Rysunek 4. Długość trwania życia w Polsce mężczyzn i kobiet w latach 1990–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu oraz Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).

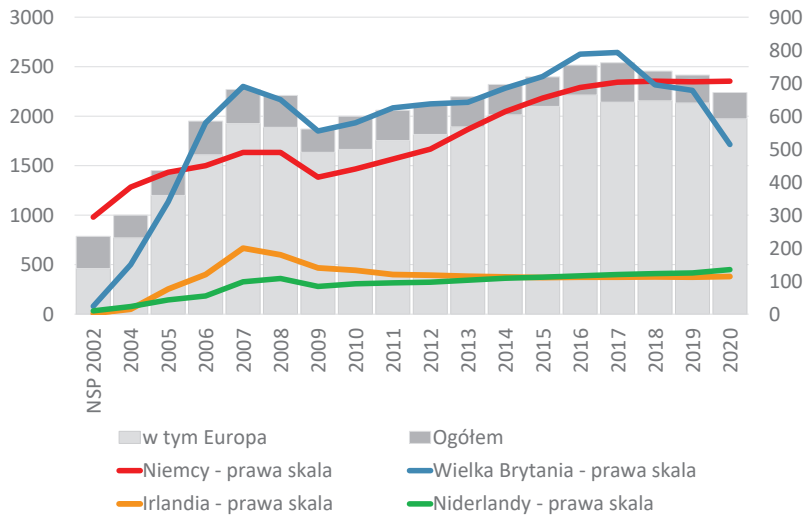
się na posiadanie dzieci. Z drugiej strony można też analizować potencjalne efekty dodatkowych świadczeń, takich jak np. z programu „Rodzina 500+". Nie brakuje jednak głosów, że największy wpływ na wahania wskaźnika ma realizacja planów prokreacyjnych odraczanych wcześniej ze względu na zdobywanie przez kobiety wyższego wykształcenia, późniejsze niż w przeszłości formowanie się związków oraz brak możliwości harmonijnego łączenia kariery zawodowej i wychowania dzieci.

Na zmiany struktury wieku ludności Polski wpływ miała także fala wzmożonej emigracji z Polski osób młodych po wejściu Polski do UE w 2004 roku. Wprawdzie Polska od dziesięcioleci była krajem o ujemnym saldzie migracji, ale wspomniana fala emigracji zarobkowych w pierwszych latach po wejściu Polski do UE (pomiędzy Spisem Powszechnym 2002 a rokiem 2007) była wyjątkowo gwałtowna (Rysunek 5) i dotyczyła przede wszystkim bardzo młodych ludzi (głównie w wieku 20–29 lat). Główny Urząd Statystyczny (GUS, 2021) szacuje, że w tych latach liczba polskich obywateli przebywających za granicą powyżej 3 miesięcy (co eliminuje wyjazdy turystyczne i krótsze wyjazdy służbowe) zwiększyła się o około 1,5 mln osób (Rysunek 5). W okresie tym najbardziej wzrosła emigracja w Wielkiej Brytanii i Irlandii, które nie stosowały okresów przejściowych w otwieraniu swoich rynków pracy. Lata 2008–2009 przyniosły zmniejszenie się emigracji, co było związane z pogorszeniem się koniunktury spowodowanym kryzysem ekonomiczno-finansowym i skokowym wzrostem bezrobocia w większości docelowych krajów polskiej emigracji. Od 2010 roku jednak obserwowany był ponownie wzrost emigracji do krajów, które poradziły sobie z tym kryzysem relatywnie szybciej, czyli do Niemiec i Wielkiej Brytanii. **Od około 2016 roku mamy natomiast do czynienia ze stabilizacją migracji, a nawet z niewielką migracją powrotną, będącą efektem zarówno czynników politycznych (Brexit), jak i czynników społeczno-ekonomicznych, takich jak bardzo niska stopa bezrobocia w Polsce oraz coraz niższa mobilność przestrzenna osób pozostających w Polsce** (coraz mniejszy był odsetek osób w wieku 20–30

lat, które nie założyły jeszcze rodzin i stosunkowo łatwo mogły podjąć decyzję o zmianie miejsca zamieszkania). W rezultacie coraz mniejsza jest grupa osób, z których zwykle rekrutują się nowi emigranci zarobkowi – relatywnie młodych i niemających szans na satysfakcjonującą pracę w kraju. Lepsza sytuacja ekonomiczna przyciąga do Polski także część osób, które pracowały za granicą, ale z różnych przyczyn różnica w zarobkach pomiędzy Polską a krajem, w którym mieszkali, przestała być dla nich atrakcyjna.

Należy ponadto zauważyć, że na emigrantów z Polski pozostających za granicą oddziałują również czynniki ułatwiające pozostanie na emigracji. Pokolenie wyżu demograficznego, które było największą częścią fali emigracji poakcesyjnej, osiągnęło wiek 30–40 lat, co oznacza, że *gros* emigrantów swoje kariery zawodowe i rodzinne związało już z warunkami na emigracji. Podejmowanie w tym wieku decyzji

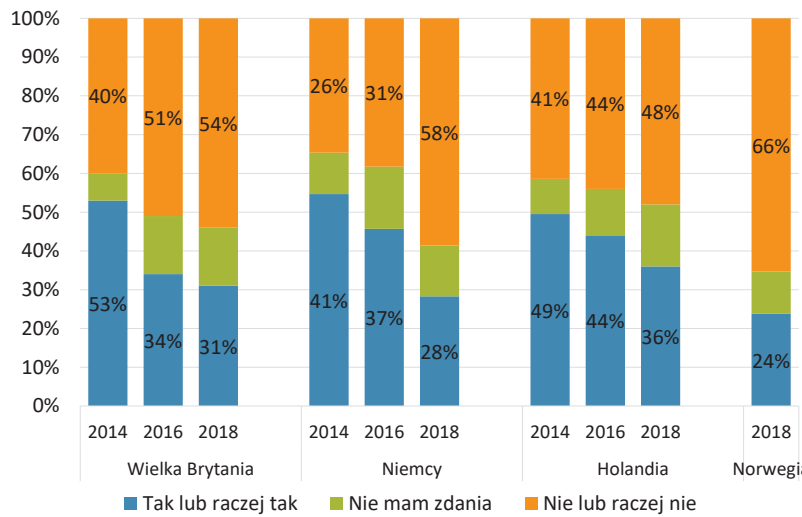
Rysunek 5. Liczba obywateli Polski przebywających za granicą w latach 2004–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (2021).

o powrocie może być związane z kosztami. Emigranci wyjeżdżający w pierwszej dekadzie XXI wieku najczęściej podejmowali się zajęć wymagających niskich kwalifikacji (Rysunek 6). Połowa lub nawet ponad połowa emigrantów deklarowała jeszcze w 2014 roku, że praca, jaką wykonują, jest poniżej zdobytych przez nich w Polsce kwalifikacji. Z czasem jednak – zarówno ze względu na rozwój karier na obcym rynku pracy, jak i na dostosowanie swoich oczekiwań do realnej sytuacji za granicą – odsetek ten się wyraźnie zmniejszał. Coraz mniejszą wagę ma zatem argument, że Polacy nie wykorzystują swoich kwalifikacji, pracując za granicą, a większą ma fakt, że coraz lepiej emigranci z Polski odnajdują się w realiach rynków pracy krajów docelowych emigracji.

Rysunek 6. Struktura odpowiedzi na pytanie, czy wykonywana na emigracji praca jest poniżej kwalifikacji



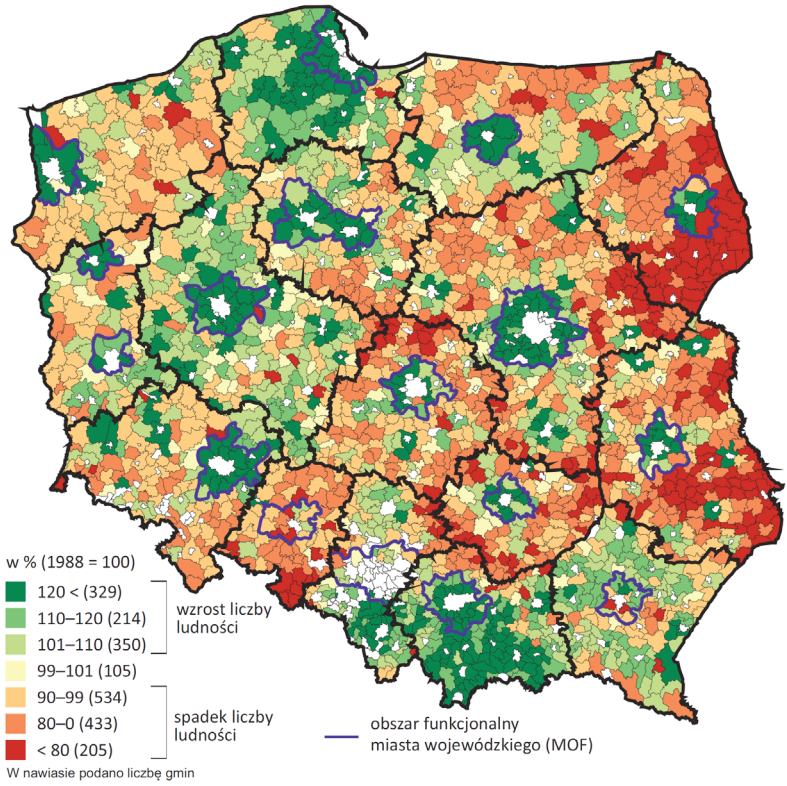
Źródło: (Chmielewska, Panuciak, Strzelecki 2019, s. 17).

Zmiany ludności, jakie dokonują się w Polsce, są też znacznie zróżnicowane regionalnie. Generalnie wzrasta liczba ludności dużych metropolii, takich jak Warszawa, Poznań, Kraków czy Gdańsk, a także powiatów je otaczających. Wydaje się, że starzenie się ludności w najbliższych dekadach będzie stosunkowo w najmniejszym stopniu dotyczyć właśnie tych obszarów. **W największym stopniu spadek liczby ludności, w tym spadek ludności w wieku produkcyjnym, odczuwają obszary oddalone od głównych aglomeracji miejskich w Polsce** (Stanny, Strzelecki 2020). Co więcej, coraz mniejsze znaczenie ma tradycyjnie w Polsce uznawany podział na gminy miejskie i wiejskie (Rysunek 7). Podział na miasto i wieś nie różnicuje już zbytnio stylu życia ludzi oraz jest coraz mniej związany z pracą ludzi w rolnictwie i miejscem zdobywania środków utrzymania. Podziałem, który faktycznie ma znaczenie (na co wskazują geografowie i duża część demografów), jest podział na duże aglomeracje (centra i suburbia) oraz obszary peryferyjne (np. powiaty ściany wschodniej, duża część województwa świętokrzyskiego itd.). Wydaje się, że w dyskusji o rozwoju regionalnym Polski bardzo ważnym aspektem jest to, że wianuszki gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich wokół dużych miast więcej wspólnego mają z miastami niż ze stereotypem wsi (Rosner, Stanny 2018).

Warto przy tym wspomnieć, że administracyjna definicja terenu wiejskiego w coraz mniejszym stopniu definiuje główne źródło utrzymania ludności danego obszaru, ludność większości terenów wiejskich utrzymuje się bowiem z pozarolniczych źródeł. O ile jeszcze w 1995 roku w rolnictwie pracowało 23% ogółu pracujących w polskiej gospodarce, a większość pracujących mieszkańców terenów wiejskich utrzymywała się z rolnictwa (53%), o tyle w 2018 roku udział pracujących w rolnictwie w całej gospodarce Polski zmniejszył się poniżej 10%, a na terenach wiejskich tylko 22% ludności pracowało w rolnictwie, natomiast 44% pracowało w usługach.

W ciągu ostatnich dziesięcioleci nastąpiło także zdecydowane zmniejszenie się różnic pomiędzy administracyjnie definiowanymi miastem i wsią, jeśli chodzi o przeciętne wskaźniki dzietności związane

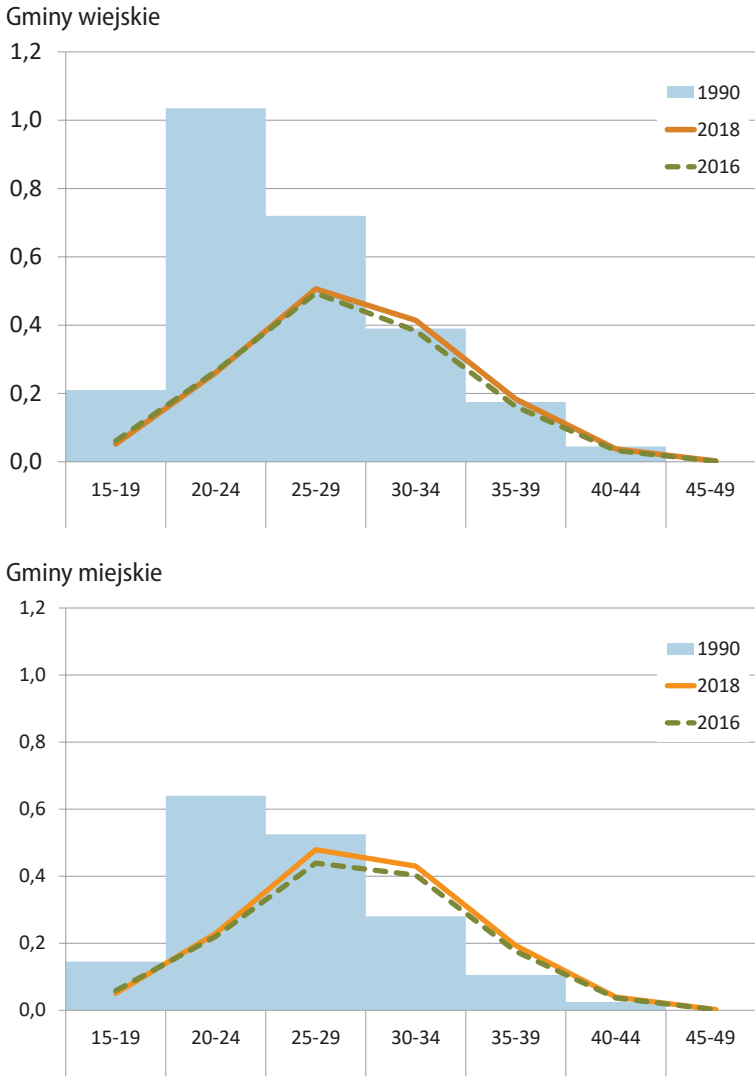
Rysunek 7. Zróżnicowanie dynamiki liczby ludności na obszarach wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 1989–2016



Źródło: (Stanny, Strzelecki 2020).

z procesem zakładania rodzin i posiadania dzieci (Rysunek 8). O ile na początku ostatniej dekady XX wieku poziom zarówno współczynnika dzietności ogólnej, jak i rozkładu współczynników dzietności bardzo różniły tereny miejskie i wiejskie – współczynnik dzietności w gminach wiejskich był wyraźnie powyżej prostej zastępowalności pokoleń, a szczyt liczby urodzeń przypadał na wiek 20–24 lata, o tyle w latach 2016–2018 różnice pomiędzy przeciętnymi wartościami współczynni-

Rysunek 8. Współczynniki dzietności według wieku w regionach miejskich i wiejskich w Polsce



Źródło: (Stanny, Strzelecki 2020).

ków dzietności na wsi i w mieście uległy zatarciu. Można nawet powiedzieć, że niewielki wzrost dzietności w latach 2016–2018, który – jak wspomniano – można wiązać z obniżeniem się stopy bezrobocia i zwiększeniem stabilności zatrudnienia lub z działaniami związanymi z polityką rodzinną, obserwowany był bardziej w gminach miejskich niż w gminach wiejskich.

Nowym czynnikiem, który wpłynął na zmiany ludności Polski w ostatnich latach, jest coraz większa imigracja do Polski. Ten kierunek zmian był brany pod uwagę w prognozach demograficznych opracowywanych w przeszłości, ale przejście od ujemnego do dodatniego salda migracji miało następować później i znacznie wolniej, niż to obserwowaliśmy w ostatniej dekadzie. Do głównych czynników sprzyjających tym zmianom zalicza się wzrosty relatywnych płac w Polsce, ograniczające wyjazdy i jednocześnie przyciągające imigrantów z krajów biedniejszych, a także zmniejszenie się mobilności ludności Polski wraz z rosnącym jej przeciętnym wiekiem. Wydaje się, że to „przejście migracyjne" zostało gwałtownie przyspieszone przez relatywnie dobrą kondycję polskiej gospodarki i niskie bezrobocie w ostatniej dekadzie – po kryzysie ekonomiczno-finansowym oraz rozpoczęciu konfliktu na Ukrainie w 2014 roku. Pierwsza agresja Rosji na ten kraj oraz spowodowany przez nią kryzys gospodarczy doprowadziły do fali emigracji zarobkowej do różnych krajów europejskich. Ze względu na bliskość geograficzną oraz relatywnie liberalne regulacje pozwalające na legalny krótkoterminowy pobyt i pracę w Polsce większość emigrujących za pracą obywateli Ukrainy, którzy nie chcieli tracić kontaktu z krajem, wybierała Polskę jako kraj docelowy.

Dzięki tym czynnikom efektywnie bilans migracji z i do Polski stał się prawdopodobnie dodatni już w połowie drugiej dekady XXI wieku, a nie w jego trzeciej dekadzie, jak zakładały prognozy. Określenie „prawdopodobnie" jest zasadne, ponieważ statystyki GUS, dążąc do spójności z danymi administracyjnymi, w niewielkim stopniu zmieniają się ze względu na bieżące zmiany miejsca przebywania emigrantów z Polski (migracja powrotna z Wysp Brytyjskich), a w jeszcze mniejszym

stopniu uwzględniają napływających imigrantów, którzy przebywali w Polsce jednorazowo poniżej roku ze względu na najczęściej wykorzystywany po 2014 roku system legalizacji zatrudnienia przez pracę sezonową i tzw. oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. Tego rodzaju pobyty, krótsze niż rok, nawet jeśli przerywane były jedynie krótkoterminowymi powrotami na Ukrainę, nie mieściły się w definicji imigracji GUS. Były zatem zupełnie niewidzialne w publikowanych statystykach. Innym poważnym problemem był fakt, że nawet imigranci pozostający w Polsce dłużej nie byli w dużej części obejmowani badaniami GUS ze względu na problemy z dotarciem z badaniami ankietowymi do tej grupy osób (odmowy odpowiedzi, trudności z ustaleniem miejsca zamieszkania, trudności językowe; szerszy opis konsekwencji zmian migracji w ostatniej dekadzie dla polskiej gospodarki znajduje się w rozdziale ósmym).

W latach 2020–2022 na zmiany struktury ludności Polski zaczęły wpływać kolejne czynniki, które nie były uwzględniane we wcześniejszych projekcjach ludności, przy czym prawdopodobnie będą one miały jedynie czasowy, choć bardzo istotny wpływ na wskaźniki demograficzne. Pierwszym z tych czynników była pandemia COVID-19 i jej dalsze pośrednie konsekwencje dla służby zdrowia, co wpłynęło na skokowy wzrost liczby zgonów i współczynników zgonów, a także na wyraźny spadek przeciętnej długości trwania życia. Warto jednak zauważyć, że wyhamowywanie trendu wzrostu oczekiwanej długości trwania życia miało miejsce już kilka lat przed pandemią i nie dotyczyło tylko ludności Polski, lecz również innych krajów UE, co trudno na razie jednoznacznie wyjaśnić. Wygasanie pandemii COVID-19 będzie jednak oznaczać, że – niezależnie od czynników strukturalnych – w przyszłości współczynniki zgonów nie będą już tak wysokie, jak w latach pandemii, a to będzie oznaczać wzrost długości trwania życia. Jednocześnie należy zauważyć, że problemy związane z organizacją służby zdrowia w Polsce, uwypuklone przez pandemię, niski wskaźnik liczby lekarzy na 1000 mieszkańców i zatrzymanie trendu poprawy tych wskaźników pozostaną także w długim i średnim okresie oraz wciąż będą ograniczać możliwość

konwergencji długości trwania życia w Polsce do wartości obserwowanych w krajach Europy Zachodniej (szersza analiza przebiegu pandemii COVID-19 i jej konsekwencji znajduje się w rozdziale drugim). **Drugim krótkookresowym zaburzeniem, które wpisuje się w długoterminowe trendy, jest napływ uchodźców z Ukrainy po 24 lutego 2022 roku spowodowany wojną, jaką wywołała Rosja w Ukrainie.** Skala tego napływu i jego gwałtowność jest bezprecedensowa w historii Europy po II wojnie światowej. Najczęściej wybieranym przez uchodźców krajem stała się Polska. Dane o liczbie przekroczeń granicy wskazują, że do Polski z Ukrainy wjechało od początku wojny do końca października br. prawie 7,5 mln osób, a w przeciwną stronę przekroczyło granicę prawie 5,7 mln. Można jednak szacować, że z tej fali migracji pozostało w Polsce około 1,5–2 mln osób. Liczba ta nie uwzględnia prawdopodobnie około 1–1,5 mln obywateli Ukrainy, którzy przebywali w Polsce przed wybuchem wojny, przy czym część z nich wróciła walczyć za swój kraj. W najbliższej przyszłości można oczekiwać, że – wraz z ograniczaniem działań wojennych jedynie do wschodniego terytorium Ukrainy – część z tych osób będzie powoli wracać do swojego kraju, a niewielki odsetek z nich będzie także korzystać z ułatwień w wyjazdach do krajów bogatszych, takich jak np. Niemcy, Kanada czy kraje skandynawskie. Należy zarazem zauważyć, że **kryzys ekonomiczny w Ukrainie – prawdopodobnie znacznie głębszy i dłuższy od obserwowanego w 2014 roku** – będzie zwiększał emigrację krótkoterminową z Ukrainy po ustaniu działań wojennych i mobilizacji.

Podsumowując, można powiedzieć, że choć w horyzoncie czasowym całej dekady i kolejnych lat trudno oczekiwać, iż ruchy migracyjne w dalszym ciągu będą ograniczać negatywny wpływ starzenia się polskiego społeczeństwa na podaż pracy i stan finansów publicznych tak jak w ostatnich kilku latach, to wydarzenia takie jak napływ uchodźców czy pandemia COVID-19 są ważne w horyzoncie kilku najbliższych lat. W niniejszym raporcie zostały zawarte szersze analizy i ich interpretacje, zarówno dotyczące najbliższych lat (rozdział drugi), jak i oparte na prognozach długoterminowych (rozdziały trzeci i siódmy).

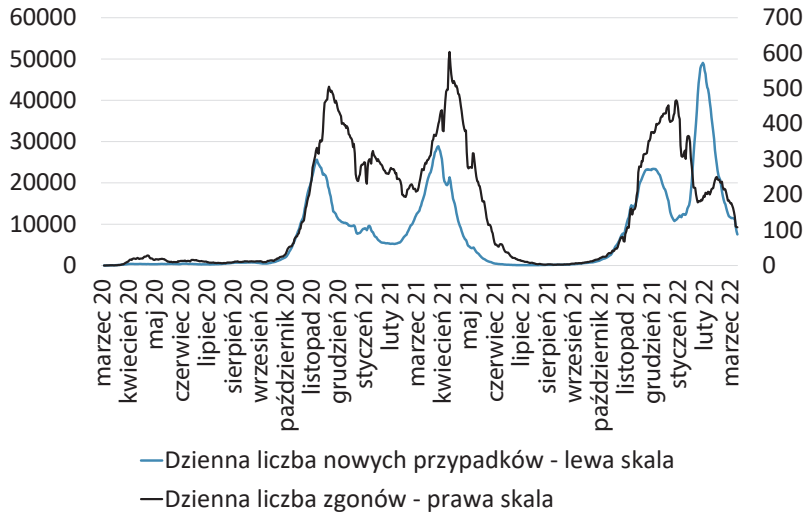
2. Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację demograficzną Polski

Pierwsze przypadki choroby wywołanej koronawirusem SARS-CoV-2 wykryto w Polsce na początku marca 2020 roku, następnie pandemia pojawiała się w Polsce falami (Rysunek 9). Pierwsza fala wzrostu zachorowań zakończyła się w czerwcu 2020 roku, druga była obserwowana jesienią 2020 roku, trzecia zaś wiosną, a czwarta – jesienią 2021 roku. Piąta, wyraźnie wyodrębniona fala pandemii, z relatywnie wysoką liczbą zakażeń i niższą niż poprzednio liczbą hospitalizacji, notowana była wiosną 2022 roku.

Na początku pandemii reakcja władz publicznych była szybka i zdecydowana – już 15 marca 2020 roku wprowadzone zostały bezprecedensowe ograniczenia dotyczące świadczenia pracy oraz mobilności przestrzennej, które spowodowały faktyczne zatrzymanie aktywności w istotnej części polskiej gospodarki (Rysunek 10). Do końca tzw. pierwszej fali, która zaczęła opadać już w maju 2020 roku, liczba zarówno zakażeń, jak i zgonów była stosunkowo niewielka (Rysunek 9).

Znacznie wyraźniejszy okazał się wpływ drugiej fali pandemii (jesienią 2020 roku) oraz trzecia fala (wiosną 2021 roku), kiedy to po okresie znacznego rozluźnienia restrykcji latem 2020 roku w następstwie fali zachorowań powrócono do relatywnie twardych obostrzeń. Regulacje te były jedynie nieznacznie mniejsze niż w czasie pierwszej fali, a mimo to nie wyhamowały wzrastającej fali zachorowań. Nastąpił wyraźny wzrost liczby zgonów, a liczba nowych przypadków zachorowań w niektórych dniach była bliska 30 tys. Dotychczasowe rekordy dziennej liczby zgonów i zachorowań notowane były podczas trzeciej

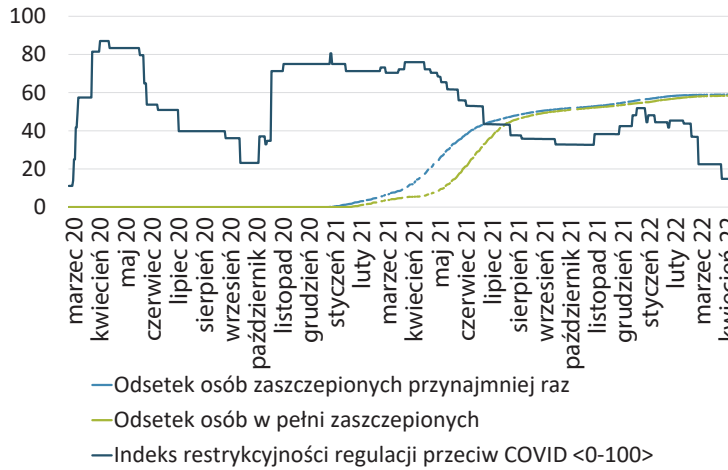
Rysunek 9. Liczba odnotowanych przypadków COVID-19 oraz liczba zgonów przypisywanych bezpośrednio tej chorobie



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Michała Rogalskiego (http://bit.ly/covid19--poland).

fali, która nadeszła wiosną 2021 roku. Należy przy tym zauważyć, że od początku 2021 roku rozpoczęła się w Polsce akcja szczepień przeciw COVID-19. Do połowy 2021 roku osiągnięto poziom około 50% zaszczepionej populacji (Rysunek 10). Mimo to kolejna fala, tym razem z relatywnie niższymi dziennymi liczbami zachorowań i zgonów, ale dość długim okresem utrzymywania się podwyższonej śmiertelności z powodu COVID-19, nadeszła pomiędzy październikiem 2021 i styczniem 2022 roku. Ostatnia, piąta fala pandemii (związana z bardziej zaraźliwą, choć – jak się okazało – mniej zjadliwą formą koronawirusa) była odnotowana w Polsce wiosną 2022 roku. Spowodowała ona skokowy wzrost nowych zarejestrowanych zakażeń do około 50 tys. dziennie, ale liczba tych, które zakończyły się zgonem, była już wyraźnie mniejsza niż poprzednio, co z jednej strony mogło wynikać

Rysunek 10. Zestawienie odsetka os. zaszczepionych i restrykcyjność regulacji COVID-19



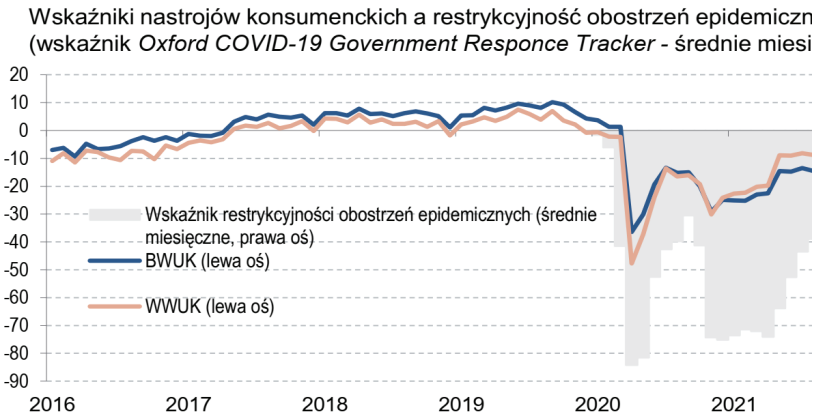
Źródło: opracowanie własne na podstawie https://ourworldindata/coronavirus.

z rosnącego odsetka osób w pełni zaszczepionych oraz tych, które uzyskały odporność poprzez przechorowanie, a z drugiej strony – ze specyfiki najnowszego wariantu wirusa, wywołującego lżejszy przebieg choroby, który był bardziej zaraźliwy oraz wypierał warianty wirusa powodujące cięższy przebieg.

Zestawienie pomiędzy odsetkiem osób zaszczepionych a śmiertelnością spowodowaną chorobą COVID-19 przedstawia Rysunek 10. Wynika z niego, że pomiędzy styczniem i sierpniem 2021 roku osiągnięty został poziom około 50% osób w pełni zaszczepionych w populacji. Udział ten zwiększał się znacznie wolniej w późniejszych miesiącach. Jak wskazują dane, osiągnięcie tego poziomu zaszczepienia ludności nie zapobiegło pojawieniu się kolejnych fal zakażeń pod koniec 2021 i na początku 2022 roku (Rysunek 9), choć prawdopodobnie wpłynęło na rozwój tej choroby w Polsce.

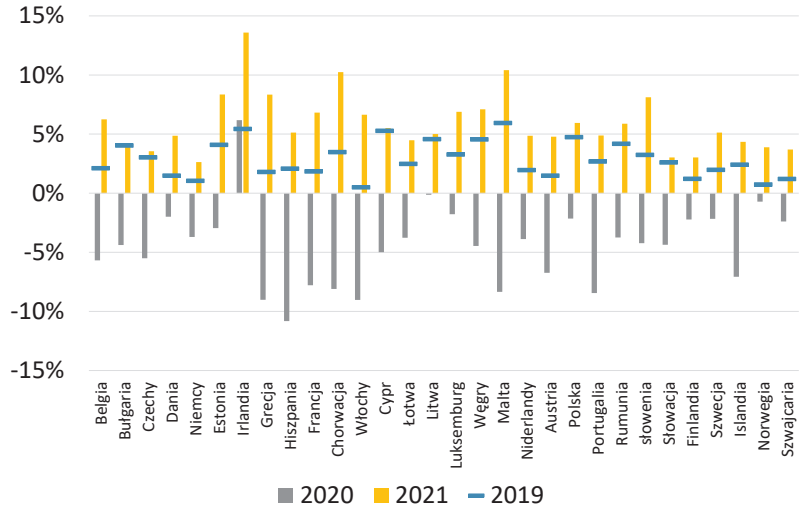
Restrykcje związane z pandemią COVID-19 nie miały precedensu w przeszłości i doprowadziły w 2020 roku do pierwszego po 1989 roku rocznego spadku PKB r/r w Polsce (–2,2% r/r). Choć jeszcze w 2019 roku wzrost gospodarczy utrzymywał się na dość wysokim poziomie, a koniunktura – mierzona wskaźnikami nastrojów konsumenckich – pozostawała relatywnie dobra (Rysunek 11), to przewidywania ekonomistów wskazywały już na symptomy stopniowo nadchodzącego ograniczenia wzrostu gospodarczego. Należy jednak zauważyć, że we wszystkich krajach europejskich wprowadzających obostrzenia związane z pandemią zanotowano spadek PKB, przy czym w wielu krajach, w których restrykcje trwały dłużej lub były jeszcze ostrzejsze, spadek PKB w 2020 roku był znacznie głębszy, a nawet trwał jeszcze w 2021 roku (Rysunek 12).

Rysunek 11. Pandemia COVID-19 a gospodarka Polski – restrykcyjność obostrzeń pandemicznych a nastroje konsumentów*



Źródło: (Departament Analiz i Badań Ekonomicznych Narodowego Banku Polskiego [DAIB NBP] 2021b, s. 17).*Nastroje konsumentów badane są za pomocą dwóch wskaźników obliczanych przez Główny Urząd Statystyczny: BWUK (Bieżący Wskaźnik Ufności Konsumenckiej) oraz WWUK (Wyprzedzający Wskaźnik Ufności Konsumenckiej)

Rysunek 12. Zmiany PKB r/r w krajach europejskich w okresie 2019–2021

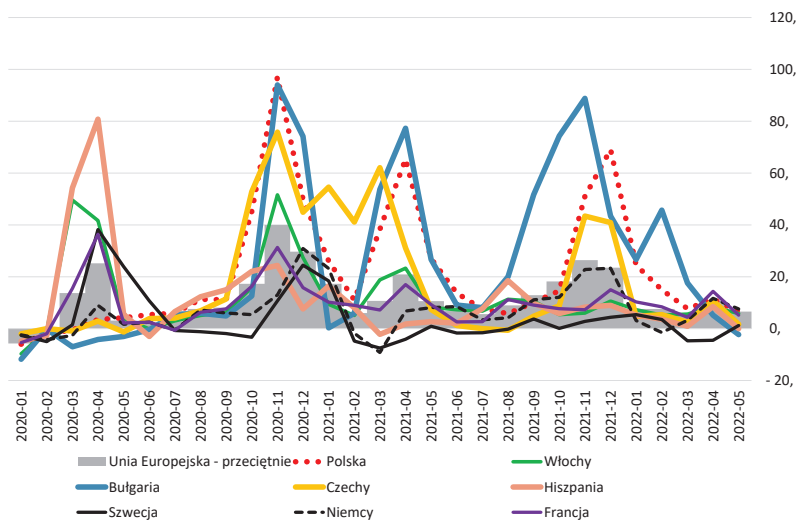


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wprowadzone radykalne obostrzenia w reakcji na nowe i nieznane zjawisko doprowadziły do gwałtownego załamania się wskaźników koniunktury w gospodarce. Choć w pierwszej fali uniknięto dużego wzrostu zachorowań i zgonów, to – jak się wydaje – działo się to kosztem sztucznego zatrzymania wielu procesów gospodarczych. Ograniczenia wprowadzane w trakcie późniejszych fal pandemii, których restrykcyjność mierzona była za pomocą wskaźnika *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, nie były już w żadnym późniejszym miesiącu do połowy 2022 roku tak ostre jak podczas pierwszej fali, mimo że liczba zakażeń i śmiertelność bywały sezonowo wielokrotnie wyższe. Jednocześnie adaptacja polityki państwa oraz firm do życia w świecie z koronawirusem doprowadziła do stopniowej poprawy nastrojów konsumenckich oraz relatywnie niewielkiego i przejściowego wzrostu bezrobocia. Relatywnie szybko w Polsce powrócił także dodatni wzrost gospodarczy.

Analizując zmiany wywołane przez COVID-19, należy mieć na uwadze, że – oprócz zgonów przypisywanych bezpośrednio koronawirusowi SARS-CoV-2 i jego kolejnym falom – duża część wzrostu zgonów wynikała z ograniczeń dotyczących leczenia innych chorób przez system opieki medycznej oraz z ograniczeń w kontaktach z pacjentami przez lekarzy pierwszego kontaktu. Choć zjawisko to jest trudne do jednoznacznej analizy, to jego skutki można śledzić za pomocą tzw. wskaźnika nadmiarowych zgonów, czyli liczby zgonów w stosunku do przeciętnej z ostatnich 3 lat w danym kraju. Pod względem tego wskaźnika Polska w szczycie fal zachorowań, czyli pod koniec 2020 roku, wiosną 2021 roku oraz ponownie pod koniec 2021 roku, odnotowywała śmiertelność wyższą niż większość innych krajów europejskich (Rysunek 13). Wynik ten może wskazywać, że w okresach, w których służba zdrowia była szczególnie przeciążona

Rysunek 13. Zgony nadmiarowe w Polsce na tle innych krajów (w % względem średniej zgonów dla danego miesiąca w latach 2016-19)

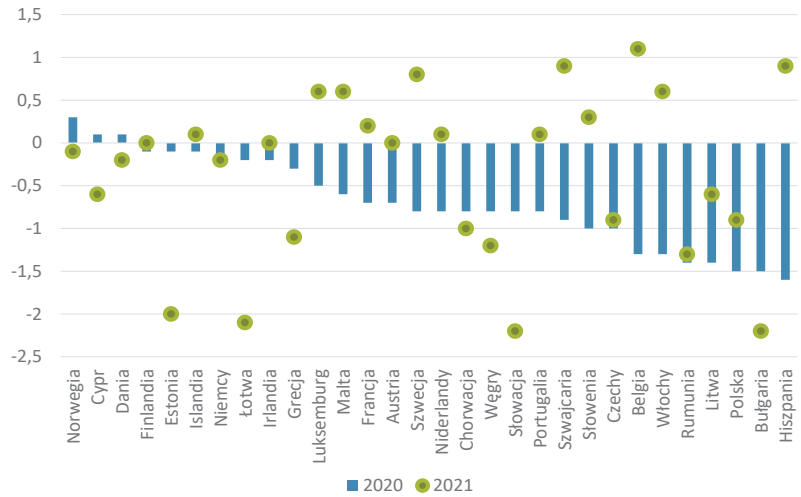


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (2022).

w Polsce, występował czynnik, który radykalnie pogarszał sytuację wszystkich pacjentów w porównaniu z innymi krajami europejskimi. **Poza falą na początku pandemii, która uderzyła przede wszystkim w kraje takie jak Włochy czy Hiszpania, każda późniejsza fala pandemii prowadziła w Polsce do liczby nadmiarowych zgonów wyraźnie przekraczającej średnią dla całej UE. Nadmiarowe zgony w Polsce w szczytowych miesiącach nasilenia się pandemii pod koniec 2020 oraz na początku 2021 roku utrzymywały się także na poziomie wyraźnie wyższym niż w pozostałych krajach UE poza Bułgarią, a w drugiej połowie 2021 roku wskaźnik ten był wyższy tylko w Rumunii i Bułgarii.**

Metoda stosowana przez Eurostat może nieco zawyżać „nadmiarowe zgony" w przypadku Polski, gdyż nie bierze pod uwagę szybkiego starzenia się ludności Polski w ostatnich latach, które powoduje, że liczba zgonów miałaby tendencję rosnącą nawet bez pandemii COVID-19. Bez wątpienia jednak skala nadmiarowych zgonów i spadku długości trwania życia w Polsce była jedną z najwyższych wśród krajów europejskich (Rysunek 14). Głębszy spadek długości trwania życia – zarówno wśród mężczyzn, jak i wśród kobiet – obserwowany był jedynie w Bułgarii i był on tłumaczony opóźnieniami we wprowadzaniu w tym kraju ograniczeń mobilności ludności oraz innych metod prewencji wirusa (Rangachev, Marinov, Mladenov 2022). Innym czynnikiem, wskazywanym jako specyficzny dla Bułgarii, była słaba organizacja reakcji systemu opieki zdrowotnej na pandemię i dążenie do ukrywania rozmiarów pandemii poprzez niską częstość przeprowadzania testów oraz rejestrowanie głównie szpitalnych zgonów na COVID-19, co spowodowało także rekordowo duże różnice pomiędzy oficjalnymi statystykami zgonów na COVID-19 oraz statystykami dotyczącymi częstości wszystkich zgonów w czasie pandemii. Co ciekawe, kraje, w których intensywność zgonów była bardzo wysoka w początkowej fazie pandemii (Włochy, Hiszpania), odnotowały w całym 2020 roku ubytek w długości trwania życia zbliżony do Polski (Rysunek 14).

Rysunek 14. Zmiany dalszej długości trwania życia w Polsce oraz innych krajach UE w latach 2020 i 2021

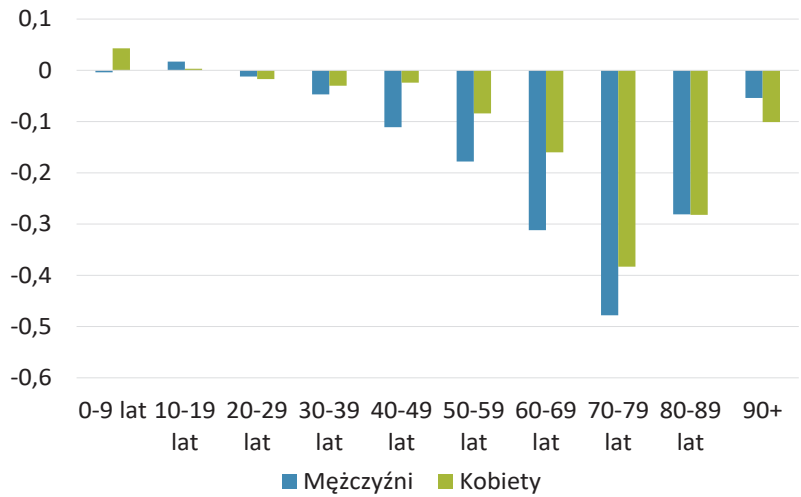


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Pod względem wzrostu śmiertelności i obniżenia się oczekiwanej długości trwania życia największy wpływ na ubytek w oczekiwanej długości trwania życia obserwowany w Polsce był związany ze wzrostem śmiertelności wśród osób w wieku 60–80 lat, a więc tych grup wiekowych, dzięki którym w przeszłości następował w większości wzrost długości trwania życia (Rysunek 15). Obserwowane w przeszłości wzrosty długości trwania życia były bezpośrednio związane z poprawą w zakresie opieki medycznej, w tym szczególnie z wykorzystaniem nowych leków i terapii. Pandemia COVID-19 zebrała śmiertelne żniwo w największym stopniu właśnie wśród osób starszych, o obniżonej odporności, często chorujących na choroby przewlekłe.

W tym miejscu warto zastanowić się nad przyczynami tak dużej śmiertelności z powodu pandemii w Polsce. Ze względu na wiele możliwych przyczyn, które mogły zaważyć na relatywnie dużej liczbie zgonów, należy po kolei poddać ocenie wszystkie ważniejsze możliwości.

Rysunek 15. Dekompozycja spadku długości trwania życia pomiędzy rokiem 2019 i 2020 w Polsce według wieku dla kobiet i mężczyzn

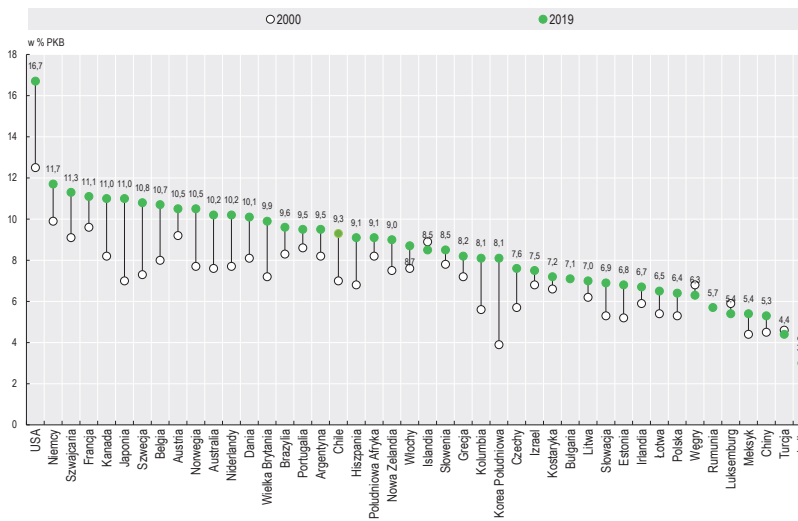


Źródło: opracowanie własne na podstawie (Kuropka et al. 2021).

Wydaje się, że trudno jest obronić tezę, iż duża liczba nadmiarowych zgonów w Polsce wynikała w całym okresie ze szczególnego nasilenia się pandemii akurat w Polsce. Choć występowanie pandemii w całej Europie nie było jednolite ani co do nasilenia się, ani co do miejsca, to dane o nadmiarowych zgonach wskazują, że w szczytowych miesiącach pandemii zgonów w Polsce zawsze było relatywnie więcej niż w innych krajach europejskich, także tych sąsiadujących z Polską, gdzie żyją osoby o podobnym garniturze genetycznym. Inną przyczyną, wskazywaną w Bułgarii, jest stosunkowo powolna reakcja władz na pandemię i brak przygotowania służby zdrowia. Także w tym przypadku wydaje się, że pomimo błędów (jak np. zbyt późna reakcja na transmisję wirusa po powrocie do stacjonarnej nauki we wrześniu 2020 roku) reakcje polskich władz nie odbiegały w istotny sposób od rozwiązań stosowanych w krajach sąsiednich. Inną kwestią jest stosowanie w praktyce zaleceń dotyczących rozprzestrzeniania się wirusa oraz szczepień, które w za-

mierzeniu miały ograniczyć liczbę hospitalizacji, a tym samym odciążyć służbę zdrowia. Wydaje się, że pod tym względem w Polsce sytuacja była gorsza niż w krajach europejskich, które doznały szoku, stykając się jako pierwsze z pandemią. Niewątpliwie do czynników, które wpłynęły na wzrost śmiertelności, należy zaliczyć również ograniczenia dostępności opieki medycznej z powodu pandemii, co spowodowało problemy w leczeniu wielu chorób dotykających osoby starsze. Drugą stroną medalu jest fakt, że wiele osób wymagających stałego nadzoru lekarskiego (choroby przewlekłe) utraciło kontakt z lekarzem lub zaczęło odczuwać lęk przed korzystaniem ze służby zdrowia. Wskazują na to dane z badań ankietowych przeprowadzonych wśród osób powyżej 50. roku życia, zrealizowanych w ramach ankiety SHARE. Oba efekty mogą powodować, że tzw. dług w opiece zdrowotnej może jeszcze przez pewien czas utrzymywać współczynniki zgonów na podwyższonym poziomie po ustaniu pandemii.

Rysunek 16. Wydatki na opiekę zdrowotną jako procent PKB w krajach OECD (porównanie dla lat 2000 i 2019)

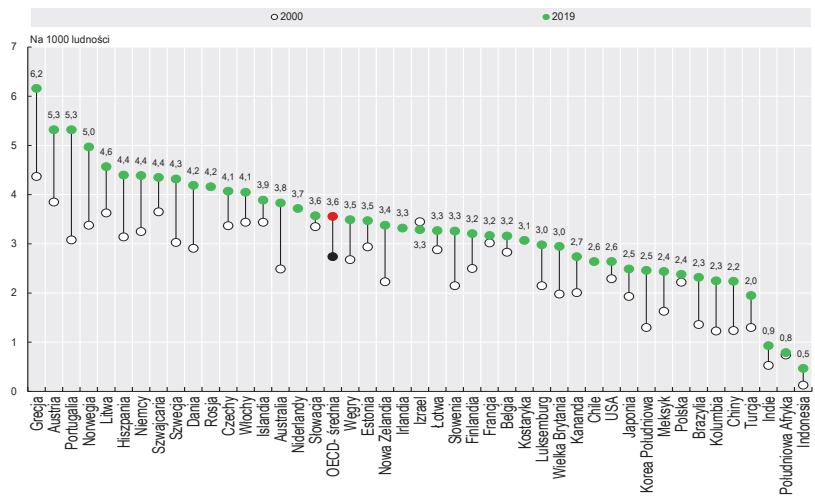


Źródło: dane OECD.

Hipotezą, która z jednej strony tłumaczy wysoki poziom „nadmiarowych zgonów" w Polsce, a z drugiej strony jest poparta twardymi liczbami, jest stwierdzenie, że wydolność polskiej służby zdrowia mierzona wydatkami na opiekę zdrowotną, a szczególnie liczba lekarzy na 1000 mieszkańców, jest jedną z najniższych w krajach OECD oraz wśród krajów UE (Rysunek 16 i Rysunek 17). **Choć wśród europejskich krajów OECD wydatki na opiekę zdrowotną w relacji do PKB były nieco niższe na Węgrzech i w Rumunii, to w kategorii dostępności personelu medycznego Polska była na ostatnim miejscu wśród europejskich krajów, które udostępniły dane. Jeszcze bardziej alarmujący jest fakt, że wskaźnik ten praktycznie nie zmienił się w Polsce od 2000 roku.**

Skąd zatem bierze się problem niedoboru lekarzy w polskiej służbie zdrowia? Wydaje się, że więcej światła na to zagadnienie może rzucić analiza struktury wieku personelu medycznego (Rysunek 18). Z danych Ministerstwa Zdrowia wynika, że duża część personelu lekarskiego

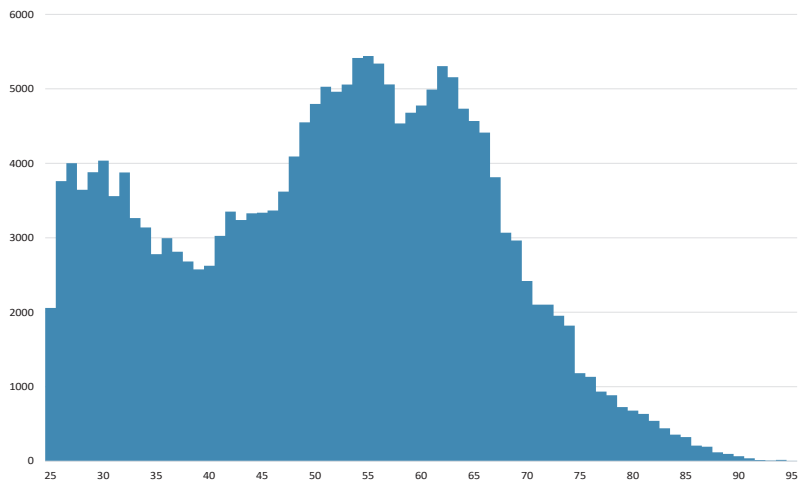
Rysunek 17. Liczba lekarzy na 1000 mieszkańców w krajach OECD (porównanie dla lat 2000 i 2019)



Źródło: dane OECD.

w polskiej służbie zdrowia osiągnęła już wiek emerytalny lub zbliża się do osiągnięcia wieku emerytalnego. Ponadto co czwarty lekarz w Polsce ma więcej niż 65 lat (Majewska 2020), co oznacza, że w czasie pandemii to sam personel medyczny był szczególnie zagrożony chorobą, nie tylko ze względu na częstość kontaktów z pacjentami, lecz także ze względu na wiek. Co istotne, liczebność roczników pracujących w Polsce młodych lekarzy, pomimo stopniowo wzrastającej liczby miejsc na studiach medycznych, nie zwiększa się na tyle szybko, aby uzupełnić lukę pokoleniową w polskiej opiece medycznej. Bez bardziej radykalnych działań, ukierunkowanych na długofalowe zapewnienie personelu w polskiej ochronie zdrowia, braki personelu będą z pewnością jednym z głównych czynników ryzyka, jeśli chodzi o długość trwania życia w Polsce w krótkim i średnim horyzoncie czasu. W perspektywie dziesięcioleci można natomiast założyć, że niezbędne działania będą musiały zostać podjęte w reakcji na pogłębiającą się dysproporcję pomiędzy dostępem do opieki medycznej w Polsce i w innych krajach UE.

Rysunek 18. Liczba lekarzy w Polsce według wieku w 2020 roku



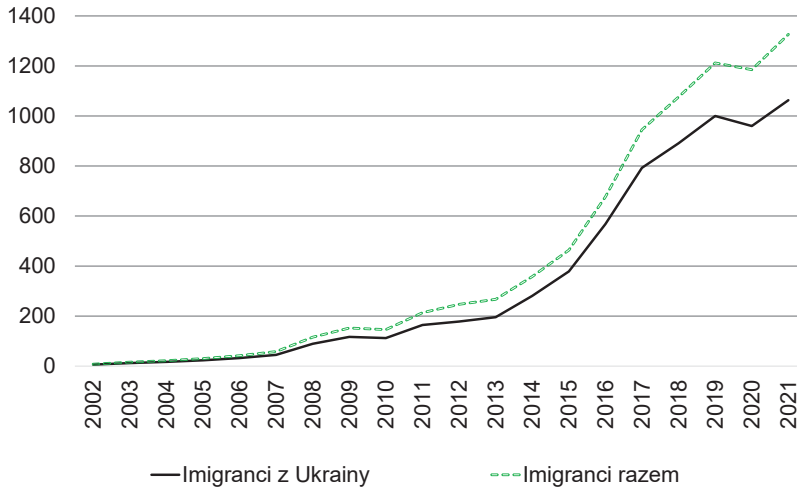
Źródło: Baza Analiz Systemowych i Wdrożeniowych (https://basiw.mz.gov.pl/index.html#/visualization?id=3403).

3. Znaczenie napływu imigrantów z Ukrainy dla sytuacji demograficznej Polski

Pandemia COVID-19 nie jest jedynym zjawiskiem w ostatnich latach, które w radykalny sposób zmieniło w krótkim czasie sytuację demograficzną Polski. **Agresja Rosji na Ukrainę w 2014 roku i spowodowany nią głęboki kryzys ekonomiczny oraz bezrobocie doprowadziły do gwałtownego wzrostu migracji zarobkowych do Polski. Napływowi krótkoterminowych imigrantów sprzyjała dobra koniunktura w polskiej gospodarce oraz liberalne przepisy dotyczące krótkoterminowych migracji zarobkowych. W rezultacie migracje zarobkowe ze sposobu na uzupełnienie sezonowych niedoborów siły roboczej (np. w rolnictwie przed 2014 rokiem) stały się coraz ważniejszą częścią zatrudnienia w przemyśle i usługach.** Ze względu na dominację krótkoterminowego charakteru pobytów imigrantów w Polsce napływ ten w większości nie był dostrzegany w statystykach GUS. Szacunki oparte na dostępnych danych o wydanych wizach oraz o dokumentach umożliwiających krótkoterminową pracę w Polsce (DAIB NBP 2021a, s. 13) wskazywały, że **przeciętna liczba imigrantów pracujących w Polsce wzrosła z około 250 tys. w 2013 roku do prawie 1,4 mln w 2021 roku** (Rysunek 19). Warto przy tym zauważyć, że szacunek ten jest znacznie niższy od liczby osób, które odwiedzały w tym czasie Polskę. Po pierwsze, nie zawiera on osób pozostających bez pracy, choć ze względu na charakter migracji do Polski liczba imigrantów pozostających w Polsce przed 2022 rokiem i niepracujących nie była duża. Po drugie, nie wszystkie z rejestrowanych dokumentów były faktycznie użyte (dotyczyło to szczególnie oświadczeń o powierzeniu pracy cu-

dzoziemcowi przed uszczelnieniem przepisów w 2018 roku). Po trzecie, ze względu na przepisy migracyjne zdecydowana większość imigrantów do 2018 roku pozostawała w Polsce jedynie część roku, co oznacza, że na jeden efektywny roczny pobyt w Polsce składało się zwykle kilka epizodów migracyjnych, tzn. kilku imigrantów przewijających się przez Polskę w trakcie roku mogło być uznanych za odpowiednik jednej osoby przebywającej w Polsce cały rok.

Rysunek 19. Szacunki przeciętnej liczby imigrantów zarobkowych w roku w Polsce (w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie (DAIB NBP 2021a).

Ważną kwestią jest również fakt, że choć napływający do Polski imigranci zarobkowi byli w zdecydowanej większości obywatelami Ukrainy, to proporcja ta powoli się zmniejszała, co wynikało z coraz silniejszego przyciągania przez polską gospodarkę osób także z innych krajów. Jednocześnie czynnikiem politycznym wypychającym imigrantów z państw byłego bloku wschodniego w kierunku Polski były również wydarzenia na Białorusi od 2020 roku.

Gwałtowny napływ do Polski imigrantów z Ukrainy przyspieszył o prawie dekadę zakładaną przez demografów w prognozach ludnościowych transformację kraju z ujemnej do dodatniej migracji netto. Wpisało się to w generalny trend zwiększania się napływu imigrantów, obserwowany w całej Europie w drugiej dekadzie XXI wieku (napływ uchodźców z Syrii i krajów afrykańskich). W odróżnieniu od imigracji do Niemiec czy Włoch, napływ imigrantów do Polski dotyczył osób stosunkowo łatwo integrujących się na naszym rynku pracy oraz w większości wypadków dotyczył migracji krótkoterminowej. **Ruchy migracyjne, których doświadczyła Polska w drugiej dekadzie XXI wieku, z jednej strony oznaczały, że szybciej niż wynikało to z wcześniejszych prognoz demograficznych można było zaobserwować pozytywne skutki migracji dla polskiej gospodarki, takie jak wypełnianie w ostatniej dekadzie luki spowodowanej zmniejszaniem się liczby polskich obywateli w wieku produkcyjnym (w 2020 roku imigranci stanowili już około 5% osób aktywnych zawodowo w Polsce), udział w potencjale wzrostu polskiego PKB w ostatnich latach (w latach 2013–2018 wzrost liczby imigrantów dodawał około 0,5 p.p. do potencjału wzrostu polskiej gospodarki) czy też wzrost liczby osób płacących składki do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS; w latach 2015–2021 liczba cudzoziemców płacących składki do ZUS wzrosła z niecałych 200 tys. do 875 tys.).** Napływ imigrantów oraz ich coraz częściej legalna i oskładkowana praca przyczyniły się do osiągnięcia przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w 2021 roku rekordowego poziomu pokrycia bieżących wydatków przychodami ze składek i ich pochodnych wynoszącego prawie 82%. W 2022 roku napływ uchodźców wojennych, którzy podejmowali legalną pracę w Polsce doprowadził w pierwszym półroczu do dalszej poprawy tego wskaźnika do prawie 85%.

Z drugiej strony wydaje się, że dynamika zmian wyprzedza opracowywanie koncepcji i instrumentów polityki państwa w sprawie migracji. Wprawdzie różnego typu dokumenty rządowe porządkujące aktualny stan prawny dotyczący instrumentów migracyjnych

pojawiają się co jakiś czas w debacie publicznej (szerzej o tym w rozdziale ósmym), jednak stosunkowo rzadko publikowane są dokumenty o charakterze strategicznym – precyzujące, co jest długofalowym lub choćby średnioterminowym celem polityki polskiego państwa wobec napływających do Polski imigrantów oraz jakie działania powinny zostać podjęte, aby cele te zrealizować. Przykładem takiego dokumentu był projekt strategii migracyjnej zgłoszony przez międzyresortowy zespół ekspertów w lipcu 2021 roku, ale ostatecznie nie został on przyjęty przez rząd (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2021). Pomimo pewnych rozwiązań przyjmowanych za wspólne w krajach UE, różne kraje mają różną specyfikę i związaną z nią politykę migracyjną. Zróżnicowanie dotyczy także krajów naszego regionu (Strzelecki, Pachocka 2020). Dla przykładu polityka migracyjna Czech ukierunkowana jest w zasadzie na potrzeby tamtejszego rynku pracy, polityka migracyjna Węgier akcentuje przede wszystkim ułatwienia dla osób pochodzenia węgierskiego mieszkających w krajach ościennych, a polityka Litwy bierze pod uwagę dużą mniejszość rosyjską mieszkającą na terytorium tego kraju oraz konsekwencje fali emigracji po akcesji do UE, która w proporcji do całkowitej liczby ludności była znacznie większa niż w Polsce itd.

W przypadku Polski natura nie znosi próżni i istniejące już w przeszłości rozwiązania mające na celu względnie łatwe krótkoterminowe migracje zarobkowe do Polski obywateli wybranych krajów powstałych po rozpadzie ZSRR były adaptowane do preferencji pracodawców lub zwiększającej się liczby imigrantów pragnących wydłużać swój pobyt w Polsce, lub np. mających problem z powrotem do Polski w czasie pandemii. Dużą rolę w próbach integracji imigrantów odgrywały także samorządy. Z różnych powodów działania te obejmowały jednak kwestie praktyczne i nie były następstwem przyjęcia określonej długoterminowej strategii. Jak już wspomniano, do początku 2022 roku oraz napływu fali uchodźców z Ukrainy polityka ta dotyczyła w zasadzie ułatwień krótkoterminowych pobytów związanych z pracą w Polsce, bez podejmowania zasadniczych rozwiązań dotyczących potencjalnej

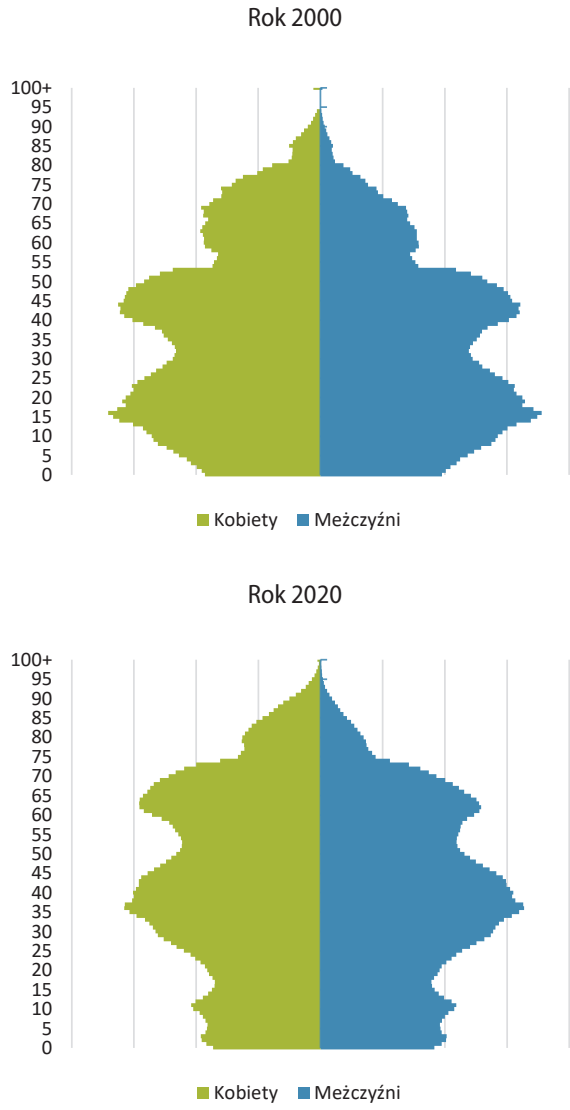
migracji osiedleńczej, wydatków na integrację imigrantów na polskim rynku pracy i w polskim społeczeństwie itd. Była to zatem polityka reaktywna, a nie aktywna. **Napływ uchodźców z Ukrainy na początku wojny w 2022 roku oraz potencjalnie dalsze duże migracje ekonomiczne i związane z kontynuacją operacji wojennych sprawiają, że temat koordynowania działań na poziomie centralnym i opracowanie spójnej polityki migracyjnej stały się jeszcze bardziej naglące.** Przez Polskę przewinęło się do sierpnia br. nawet około 6 mln uchodźców z Ukrainy.

Szacuje się, że około 1,5 mln uchodźców dołączyło do już wcześniej obecnych w Polsce obywateli Ukrainy, którzy przyjechali tu do pracy. Ich liczba przed wojną wynosiła powyżej 1 mln, choć znacząca część mężczyzn wróciła po rozpoczęciu działań wojennych na terytorium Ukrainy. Uchodźcy z Ukrainy otrzymali na trwałe takie same prawa jak obywatele Polski w dostępie do usług publicznych (co jest standardem także w przypadku innych krajów UE), jednak problemem pozostaje zdefiniowanie, co oznacza to w praktyce zarówno dla uchodźców (wymagają bowiem wsparcia w różnych dziedzinach w związku z dobrowolnym lub wymuszonym pobytem w Polsce), jak i dla podmiotów świadczących usługi publiczne (kwestie językowe, różne standardy i oczekiwania dotyczące szkół, szczepień i innej profilaktyki medycznej itd.). W krótkim okresie kwestie te nie są może najbardziej pilne, niemniej w dłuższym okresie brak ich uregulowania może prowadzić do wielu problemów. **Przede wszystkim bez jasno uregulowanych ścieżek i warunków możliwości pozostawania w Polsce długoterminowo trudno będzie jednoznacznie powiedzieć, na ile napływający w przeszłości i obecnie do Polski imigranci rzeczywiście pozostaną w dłuższym terminie na polskim terytorium.**

4. Perspektywy długo- i krótkoterminowych trendów demograficznych w Polsce

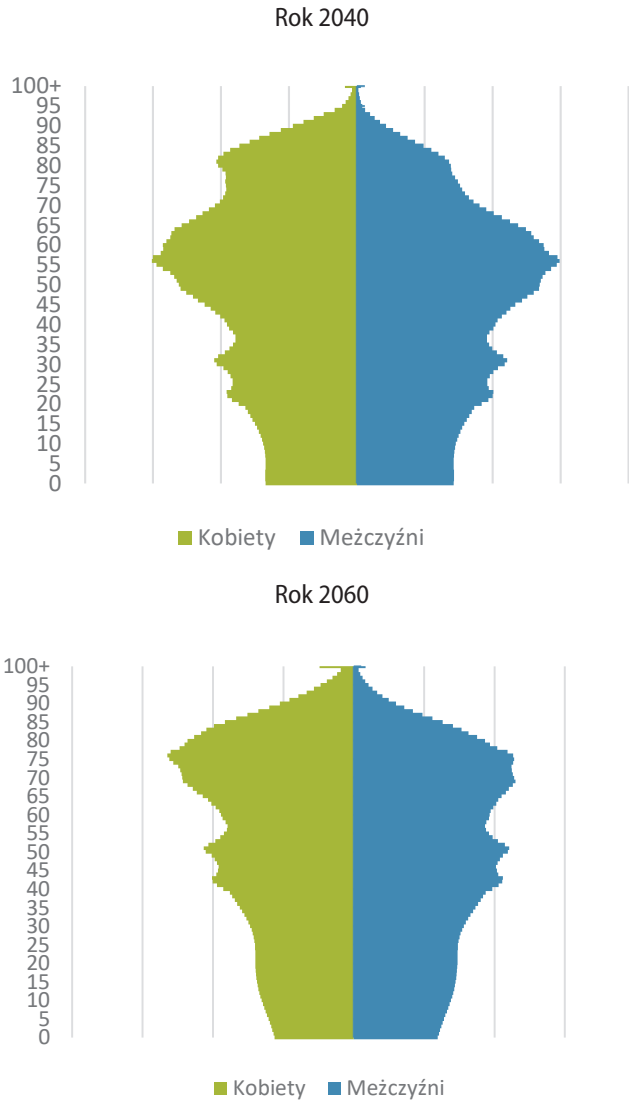
Zmiany demograficzne związane z ruchami migracyjnymi, pandemią COVID-19 czy też napływem uchodźców można odczytywać jako swego rodzaju anomalie maskujące długoterminowe tendencje demograficzne związane ze starzeniem się ludności Polski. Długoterminowe trendy wynikają zaś z bezwładności struktury demograficznej w populacji, w której najliczniejsze roczniki już się urodziły, a kolejne pokolenia są mniej liczne niż pokolenia rodziców (Rysunek 20 i Rysunek 21). W tym tkwi odpowiedź na pytanie, czy obserwowane obecnie głębokie fluktuacje związane z nadumieralnością osób starszych ze względu na COVID-19 oraz z napływem imigrantów zmieniają ogląd dotyczący zmian liczby i struktury ludności Polski w długim okresie. W tym kontekście zasadniczo jedynym wskaźnikiem wpływającym istotnie na strukturę ludności jest poziom dzietności. Wynika to z tzw. modelu populacji ustabilizowanej Lotki, który pokazuje, że o tym, czy w długim terminie liczba ludności będzie wzrastać, zmniejszać się czy też pozostanie na stałym poziomie, decyduje jedynie zastępowalność pokoleń wynikająca z dzietności. Ze względu na fakt, iż utrzymuje się on już od ponad trzech dekad na poziomie poniżej zastępowalności pokoleń, wygląd piramidy demograficznej Polski jest nim zdeterminowany na następne dekady. Co więcej, bezwładność tego procesu – znana w demografii jako tzw. *tempo-effect* – sprawia, że **podniesienie dzietności do poziomu zastępowalności pokoleń, a nawet powyżej, nie spowoduje szybkiej poprawy sytuacji, a jedynie w dalekiej przyszłości wyhamuje negatywne skutki wcześniejszych zmian demograficznych** (Kluza 2004).

Rysunek 20. Struktura wieku ludności Polski w latach 2000 i 2020



Źródło: prognoza demograficzna Eurostatu (EUROPOP).

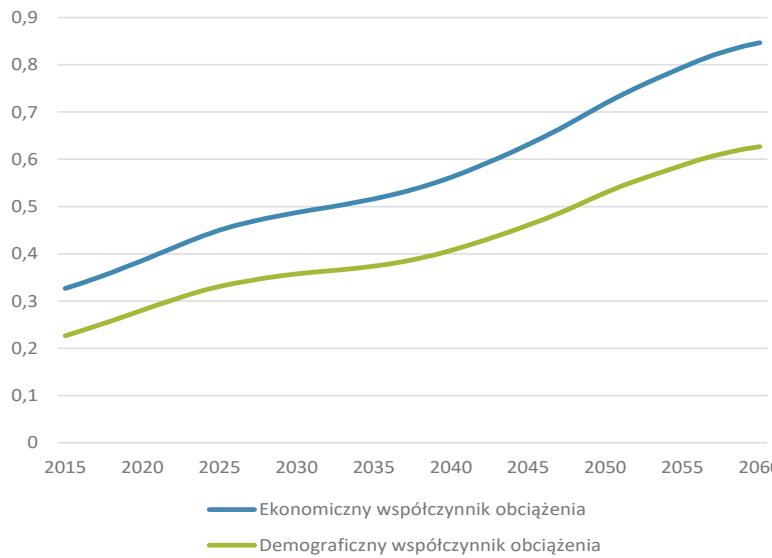
Rysunek 21. Struktura wieku ludności Polski w latach 2040 i 2060



Źródło: prognoza demograficzna Eurostatu (EUROPOP).

W rezultacie czysto demograficzne proporcje zarówno liczby osób w wieku emerytalnym (w wieku 65+) do liczby osób w wieku produkcyjnym 18–64 lata (demograficzny wskaźnik obciążenia), jak i liczby osób pobierających świadczenia emerytalne do liczby osób aktywnych na rynku pracy (ekonomiczny wskaźnik obciążenia) będą w najbliższych dekadach rosły (Rysunek 22). Jest to tendencja obserwowana we wszystkich krajach europejskich, choć struktura ludności krajów Europy Zachodniej, które doświadczyły długotrwałego spadku dzietności, wciąż jest demograficznie „starsza" niż Polski oraz krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Należy jednak zauważyć, że wraz z przechodzeniem do wieku przedemerytalnego, a potem emerytalnego, roczników najliczniejszych obecnie w polskiej populacji roczników wyżu demograficznego początku lat 80. XX wieku, znacznie

Rysunek 22. Starzenie się ludności Polski w przyszłości – zmiany proporcji liczby ludności w wieku 65+ do liczby ludności w wieku produkcyjnym

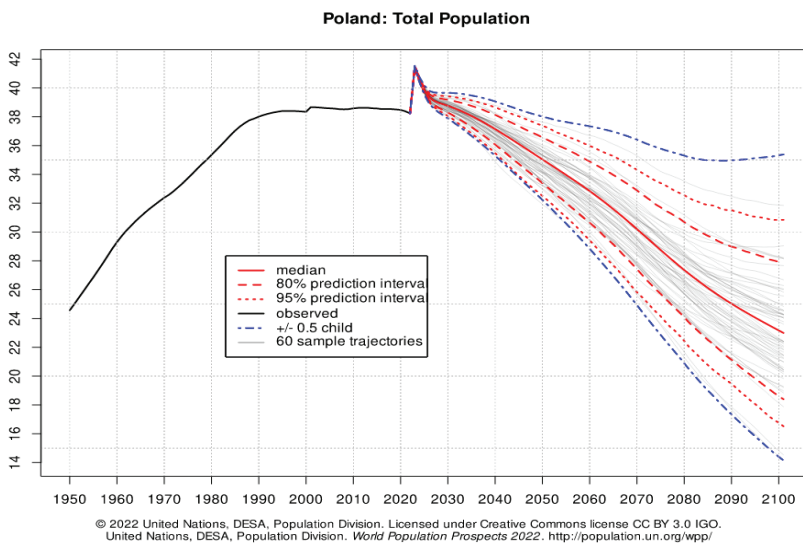


Źródło: opracowanie własne na podstawie prognozy demograficznej Eurostatu i Komisji Europejskiej.

przyspieszy zjawisko starzenia się ludności. Przewiduje się, że to przyspieszenie procesu starzenia się ludności nastąpi w latach 2040–2060. W rezultacie **w połowie XXI wieku Polska będzie najprawdopodobniej krajem z najmniej korzystną w Europie relacją pomiędzy liczbą osób w wieku 65+ i osób potencjalnie aktywnych na rynku pracy.**

Podsumowując, długoterminowe zmiany struktury ludności nie są możliwe do zatrzymania przez obserwowane obecnie wydarzenia, które można na razie zakwalifikować jako stosunkowo krótkoterminowe. Dobrą ilustracją tych faktów są opublikowane pod koniec maja 2022 roku prognozy probabilistyczne liczby ludności Polski, uwzględniające napływ uchodźców wojennych z Ukrainy (Rysunek 23). Prognozy tego rodzaju składają się z tysięcy scenariuszy odzwierciedlających prawdopodobieństwo różnego ukształtowania się współczynników demograficznych opisujących podstawowe czynniki wpływające na zmiany liczby ludności, takie jak dzietność, współczynniki zgonów oraz natężenie

Rysunek 23. Prognoza ONZ liczby ludności przebywającej na terenie Polski ogółem



Źródło: World Population Prospects 2022.

migracji. Według 95% najbardziej prawdopodobnych scenariuszy w kolejnych latach uchodźcy, którzy napłynęli do Polski w 2022 roku, jedynie częściowo pozostaną na tym terytorium, zasadniczy wpływ na liczbę ludności Polski będą natomiast mieć procesy związane z coraz większą liczbą zgonów wśród pokolenia powojennego wyżu demograficznego.

Wobec długoterminowych trendów demograficznych relatywnie niewielkie znaczenie mają wahania współczynnika dzietności po wprowadzeniu programu „Rodzina 500+", które nie wskazują, aby program ten był zasadniczym czynnikiem podnoszącym dzietność (więcej na temat skuteczności tego programu w rozdziale piątym). Z **kolei obniżenie się długości trwania życia, wynikające głównie ze zgonów wśród osób starszych w czasie pandemii COVID-19, jest zjawiskiem przejściowym i nie zahamuje starzenia się populacji.** Po pierwsze, jest tak dlatego, że wzrost długości trwania życia nie jest najważniejszym czynnikiem powodującym starzenie się populacji. Po drugie, jak się wydaje, choroba ta została opanowana dzięki szczepieniom, nabyciu odporności przez większość populacji oraz naturalnej ewolucji wirusa w kierunku odmian bardziej zaraźliwych, ale mniej śmiertelnych. Jak już to zostało pokazane, **zasadniczej zmiany trendów dotyczących liczby i struktury ludności Polski nie spowoduje także napływ uchodźców z Ukrainy, który nastąpił w lutym i marcu 2022 roku, czy też wcześniejszy napływ uchodźców z Białorusi oraz napływ imigrantów zarobkowych zza wschodniej granicy.** Po pierwsze, były to zjawiska przejściowe. Po drugie, największy napływ imigrantów do Polski następował dotychczas z krajów, które w przyszłości również będą się borykać z problemami starzejących się społeczeństw. Po trzecie, **polityka migracyjna realizowana w praktyce przez Polskę jest reaktywna, tzn. wykorzystywane narzędzia stanowią zwykle opóźnioną odpowiedź na kolejne wyzwania** (więcej o tym w rozdziałach trzecim i dziewiątym), co może ograniczać skuteczność jej instrumentów w sytuacji, gdy potencjalnymi migrantami będą osoby z innych kręgów kulturowych (np. z Afryki, która jako jedyny kontynent w najbliższych dziesięcioleciach nie będzie doświadczać starzenia się ludności).

5. Polityki wpływające na zmiany demograficzne – czy mogą być skuteczne?

Rzadko która dziedzina polityki publicznej wzbudza tyle sporów i politycznych emocji, co kwestia możliwości odwrócenia obecnie niekorzystnych trendów demograficznych za pomocą polityki publicznej. Tymczasem warto spojrzeć na fakty. Wybitny ekonomista Paul Romer, laureat Nagrody Nobla w 2018 roku za teorię wzrostu gospodarczego (wspólnie z Williamem Nordhausem), jest autorem następującej opinii: „Fakty to nasi przyjaciele. Jeśli znamy fakty, będziemy podejmować lepsze decyzje". Jednocześnie stwierdził: „Rodzaj kłótni, który mnie (…) niepokoi, to nie spory o fakty, tylko o ideologię, która te same fakty każe inaczej rozumieć" (Center for Development and Enterprise 2021). W kontekście oceny dotychczasowej skuteczności polityki prorodzinnej w Polsce oraz komunikowanych opinii publicznej oczekiwań dotyczących tej polityki słowa profesora Uniwersytetu Nowojorskiego zdają się rzutować na próby tej oceny. Aby przyjąć punkt odniesienia, należy wyjść od naukowej definicji efektywności, skuteczności.

W potocznym rozumieniu skuteczność utożsamiana jest z sukcesem, a więc z rozwiązaniem problemu, który leży u podstaw działania. Z kolei w naukach społecznych jako sukces uznaje się działanie, które prowadzi do zakładanych celów, a jego brak nie doprowadziłby do tych celów. Przykładowo nie można mówić o skutecznym działaniu, jeśli to zmiana okoliczności, a nie samo działanie, przynosi zakładany skutek. Cóż jednak jeśli cel, który został założony, jest nierealny lub po prostu niemożliwy do osiągnięcia przy użyciu określonych środków? Może się również zdarzyć, że nawet jeśli cel jest możliwy do osiągnię-

cia, to podejmowane działania świadczą o jego złym, powierzchownym rozumieniu. Dzieje się tak zwłaszcza w takich przypadkach, gdy podejmowane działania nie stanowią kompleksowej strategii.

Efektywność jest jednym z najczęściej definiowanych pojęć nie tylko na gruncie nauk ekonomicznych, lecz także innych dziedzin nauki. Używa się tego pojęcia zamiennie z racjonalnością, rentownością czy gospodarnością. W takim rozumieniu jest to pojęcie interdyscyplinarne, którego rozumienie może być różne w zależności od przyjętego punktu rozważań. Termin *efektywność*, wywodzący się od łacińskiego *effectus* oznaczającego wykonanie lub skutek, w dzisiejszych czasach jest rozumiany jako pozytywny wynik, skuteczność lub sprawność. Efektywność jest mierzona relacją uzyskiwanego efektu do poniesionego nakładu. James A.F. Stoner, R. Edward Freeman i Daniel R. Gilbert Jr. (1997) efektywność określają jako miarę sprawności i skuteczności; miarę tego, w jakim stopniu osiąga się wyznaczone cele. Z kolei Mark Blaug (1994), sytuując efektywność w kontekście sprawiedliwości podziału, wiąże to pojęcie z koncepcją wartości. Natomiast Marek Bednarski i Barbara Szatur-Jaworska (1999, s. 14) określili efektywność jako optymalizację celów (korzyści) przy minimalizacji wydatków. W pomiarze efektywności w polityce społecznej inne miary stosowane są dla nakładów (ilość zużytych dóbr i usług) oraz dla efektów (zmiany cech społeczeństwa). Efektywność jest więc relacją między nakładem a skutkiem. Właśnie w takim rozumieniu faktów i ideologii oraz efektywności zostaną przeanalizowane działania w ramach krajowej polityki prorodzinnej.

Próbując odpowiedzieć na pytanie, czy krajowe programy prorodzinne są skuteczne, należy przeanalizować fakty, deklarowane cele i podjęte działania. Fakty, rozumiane jako dane statystyczne, projekcje oparte na badaniach naukowych czy też deklarowane cele, to przyjęte rządowe strategie i programy oraz wprowadzone polityki jako wynikające z nich działania.

Aktualnym wyzwaniem polityki prorodzinnej w Polsce, ale również w Europie i na świecie, są problemy demograficzne będące skutkiem niskiej dzietności. Z danych Eurostatu wynika, że **od początku**

lat 90. XX wieku w żadnym z europejskich krajów (poza Islandią) nie osiągnięto na dłużej niż kilka lat współczynnika dzietności gwarantującego zastępowalność pokoleń (poziom 2,1). Przejściowo do tego poziomu zbliżyły się Francja i Irlandia pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, ale obecnie ponownie współczynniki te wynoszą poniżej 2. **Kraje europejskie w ostatnich latach można podzielić na te, w których współczynniki dzietności obniżyły się do poziomu powodującego w miarę łagodne zmiany struktury populacji (np. Francja, kraje skandynawskie) oraz na kraje, w których współczynnik dzietności obniżył się na dłużej poniżej wartości 1,5 (tzw. pułapka niskiej dzietności) i są trudności z jego powrotem powyżej tej wartości, co powoduje, że starzenie się ludności ma charakter dynamiczny (kraje Europy Środkowo-Wschodniej, południe Europy, Niemcy).** Wydaje się zatem, że zmiany współczynnika dzietności i tym samym starzenia się społeczeństwa są spowodowane przede wszystkim przez czynniki wynikające ze zmian cywilizacyjnych i kulturowych, w tym ze zmieniającego się systemu wartości oraz oczekiwań młodych ludzi wobec związków, małżeństw i posiadania dzieci.

Jak wynika z danych statystycznych publikowanych przez GUS, Eurostat i ONZ, **w Polsce po raz ostatni ogólny współczynnik dzietności uzyskał wartość 2,1 w 1990 roku** (por. Rysunek 3). **Natomiast od 1997 roku do chwili obecnej jego wartość waha się między 1,5 a 1,2**, co oznacza płodność niską i bardzo niską. Od 2018 roku notowany jest znaczny wzrost różnicy między zgonami a urodzeniami, co wskazuje na pojawianie się tendencji ujemnego przyrostu naturalnego. Można powiedzieć, że kończy się czas, w którym struktura ludności z dominującą grupą ludzi młodych stwarzała złudzenie, iż ludność Polski może wzrastać pomimo bardzo niskiej dzietności. Powojenny wyż demograficzny wymiera, jego echo w postaci wyżu demograficznego lat 80. XX wieku jest coraz starsze, a kolejne roczniki są coraz mniej liczne. Ujemny przyrost naturalny będzie czymś powszechnym w najbliższych dziesięcioleciach. Znaczące zwiększenie liczby zgonów w związku z pandemią COVID-19 tylko przyspieszyło ten proces w ostatnich

dwóch latach. **Dalsze starzenie się demograficzne populacji oznacza znaczący wzrost udziału populacji w wieku emerytalnym. W 1990 roku udział osób w tzw. wieku poprodukcyjnym wynosił zaledwie 12,6%, a w 2019 roku było to już 21,4%. O ile w 1990 roku na jedną osobę w wieku poprodukcyjnym przypadało 4,5 osoby w wieku produkcyjnym, w 2019 roku wartość ta spadła do 2,7, o tyle prognozuje się, że w 2060 roku może spaść do 1,2 osoby.** Jeszcze dramatyczniej sytuacja wygląda, gdy spojrzymy na długoterminowe prognozy relacji liczby osób pracujących do emerytów. W 2019 roku było to około 2:1, a w 2060 roku będzie to blisko 1:1 (Ministerstwo Finansów 2021).

Dotychczasowe projekcje wskazują na dalszy wzrost odsetka osób starszych, który – nawet przy założeniu pewnego wzrostu dzietności – w 2060 roku wyniesie 37,5% populacji. Tym samym wzrośnie współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi (por. Rysunek 22). Z kolei projekcja ujęta w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2017) oraz we wcześniejszych dokumentach (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013) za jedno z wyzwań stojących przed Polską wskazuje ryzyko wpadnięcia w tzw. pułapkę demograficzną. Zgodnie z przyjętymi w Strategii prognozami nastąpi znaczący spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, która może zmniejszyć się z 22,8 mln w 2019 roku do 10,8 mln w 2100 roku, czyli o 52,3%. **Spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym jako konsekwentny spadek podaży pracy będzie czynnikiem mogącym doprowadzić do recesji gospodarczej, a także do kryzysu systemu ubezpieczeń społecznych.** Spadek odsetka osób pracujących i wzrost odsetka emerytów, spowodowany przede wszystkim długo utrzymującymi się okresami niskiej dzietności, powoduje zaburzenie proporcji liczebnej między beneficjentami systemu a osobami zapewniającymi jego finansowanie. Można wskazać bardzo liczne potencjalne źródła obniżenia się poziomu dzietności w latach 90. XX wieku i jego pozostawania na niskim poziomie aż do chwili obecnej. W początkach transformacji było to na pewno wyjście z reżimu rynku pracy zabezpieczającego

stabilny poziom dochodów oraz perspektywy usamodzielnienia się osobom młodym wchodzącym w związki małżeńskie i decydującym się na posiadanie dzieci na rzecz gospodarki rynkowej, z niepewnością dochodów, bezrobociem i bardzo ograniczoną rolą państwa również w kwestii zapewnienia opieki nad wychowywanymi dziećmi (oszczędności budżetowe na wydatkach na przedszkola i żłobki).

Równolegle z czynnikami ekonomicznymi działały też przemiany społeczne. Jak wynika z dostępnych danych, kolejne roczniki opóźniają wejście w związek małżeński – średni wiek kobiety wzrósł z 23,8 lat w 2000 roku do 27,3 lat w 2019 roku, w przypadku mężczyzny odpowiednio wzrósł z 26,1 do 29,6 lat; co istotne, większa część młodych dorosłych niż w pokoleniu rodziców decyduje się nie formalizować związku w ogóle. Słabnie także postrzeganie trwałości małżeństwa (Hrynkiewicz et al. 2021). Liczba zawieranych związków małżeńskich zmniejszyła się pomiędzy 2005 a 2020 rokiem z ponad 250 tys. rocznie do około 150 tys. rocznie, zarówno ze względów demograficznych (coraz mniej potencjalnych nowożeńców), jak i w efekcie zmian obyczajowych (większa popularność nieformalnych związków) oraz pandemii (ograniczenia w organizacji wesel). Jednocześnie na stabilnym poziomie (około 60–70 tys. rocznie) pozostaje liczba rozwodów. Warto jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że wprowadzane reformy (np. zmiany w systemie emerytalnym) abstrahowały od kwestii bodźców związanych z zakładaniem rodzin i przebiegiem życia. Uznawano, że *de facto* ludzie powinni podejmować racjonalne decyzje odnośnie do wydłużania swoich karier zawodowych w obliczu malejących świadczeń, ale uznawano za zupełnie niezależne od przyszłych świadczeń decyzje, jakie podejmują dekady wcześniej co do kształtowania swoich karier zawodowych i związanego z tym zaangażowania w obowiązki rodzinne. Tymczasem występuje tu klasyczny „efekt gapowicza" (*freerider effect*) – osoby bez dzieci korzystają z możliwości wyższej aktywności zawodowej w przebiegu życia i mają wyższe świadczenia finansowane przez dzieci osób, które poświęciły na ich rzecz swoje szanse na rynku pracy i w rezultacie miały niższe świadczenia.

Z jednej strony informacje wynikające z danych statystycznych dotyczących liczebności populacji, jej struktury oraz przemian rodziny nie były optymistyczne i powinny skłaniać do podejmowania działań ograniczających te negatywne zjawiska. Z drugiej strony zarówno doświadczenia krajów rozwiniętych, w których procesy omawiane powyżej były już bardziej zaawansowane, jak i badania naukowe dotyczące przemian rodziny w Polsce wskazują, że odwrócenie obserwowanych zjawisk może nie być możliwe, a przynajmniej nie bez kompleksowej, kosztownej i zakrojonej na wiele lat strategii zmierzającej do ułatwienia posiadania zamierzonej liczby dzieci przez młodych Polaków. W szczególności badania w ramach „Diagnozy społecznej" (Kotowska 2014) wskazują, że jednym z głównych powodów braku realizacji zamierzeń dotyczących posiadania kolejnych dzieci były trudne warunki bytowe. Na podstawie tych danych można stwierdzić, że przynajmniej częściowo na podwyższenie dzietności mogła oddziaływać bezpośrednio polityka państwa.

Jak wygląda obecnie polityka prorodzinna w Polsce? Przyjrzyjmy się dokumentom strategicznym, w oparciu o które jest prowadzona, zwracając uwagę przede wszystkim na Strategię Demograficzną 2040 (SD). Dokument ten został opublikowany i poddany dyskusji w czerwcu 2021 roku (MRiPS 2021). Już od początku wzbudzał kontrowersje, gdyż jego autorzy skoncentrowali się tylko na jednym aspekcie zmian demograficznych, a mianowicie na dzietności oraz działaniach służących jej podniesieniu poprzez następujące zalecenia (cele): wzmocnienie rodziny, znoszenie barier dla rodziców chcących mieć dzieci oraz podniesienie jakości zarządzania (administracyjnego) i wdrażania praktyk. W kontekście analiz przedstawionych we wstępie tego raportu oraz w rozdziale siódmym skupienie się na samej dzietności oznaczało *de facto*, że efekty prowadzonych polityk (nawet jeśli uznać, że będzie skuteczna) będzie można dostrzec na rynku pracy za co najmniej 20–30 lat. W dokumencie nie zajęto się bowiem tak palącymi kwestiami jak migracje, zdrowie publiczne, długość trwania życia itd. Zostały one wspomniane właściwie wyłącznie w kontekście dzietności. Czy takie

postawienie sprawy, nawet wskazując na egzystencjalne – z punktu widzenia liczby ludności Polski pod koniec XX wieku – znaczenie wyższej dzietności, faktycznie skłania do dyskusji nad działaniami, które są ważne dla zapobiegania skutkom starzenia się ludności już obecnie i w najbliższych dziesięcioleciach? Wydaje się, że nie, gdyż – jak pokazują symulacje zawarte w raporcie – nawet osiągając ambitne cele przedstawione w raporcie do 2060 roku, starzenie się ludności Polski (wzrost proporcji osób starszych w populacji) będzie postępować (MRiPS 2021, s. 16).

Autorzy raportu nie ukrywają jednak, że interesuje ich przede wszystkim długi okres. W raporcie można znaleźć symulacje liczby mieszkańców Polski do 2100 roku, a nawet ostrzegawcze symulacje do 2300 roku, które pokazują niepokojące skutki pozostawania współczynnika dzietności na obecnym poziomie przez setki lat. Problem z tego rodzaju symulacjami oraz z całym dokumentem polega na luźnym związku pomiędzy założeniami tych symulacji oraz wymienianymi w dokumencie działaniami, tzn. symulacje te można było traktować jako optymistyczne wersje projekcji ludności przygotowywane przez ONZ lub Eurostat, natomiast ich założenia (np. dojście ze współczynnikiem dzietności do poziomu co najmniej 1,8 w 2040 roku, a następnie jego dalszy wzrost do 2100 roku) nie wynikały wprost z działań czy choćby z badań obrazujących potencjalną skuteczność tego typu działań. Pokazywanie tego typu symulacji miało w zasadzie jeden cel – zademonstrowanie, że przy przyjęciu określonych założeń, zwłaszcza dotyczących osiągnięcia zastępowalności pokoleń po 2040 roku, można w horyzoncie 2100 roku osiągnąć stabilizację liczby ludności Polski na akceptowalnym jeszcze – jak się wydaje – poziomie około 30 mln. Zważywszy na fakt, że problemy z osiągnięciem zastępowalności pokoleń przez większość krajów europejskich zaczęły się około 30 lat temu, formułowanie scenariuszy, w których w jakiejś długiej perspektywie ponownie zostanie osiągnięty taki poziom dzietności, nie jest zupełnie nieprawdopodobne. Analiza taka abstrahuje jednak od przemian społecznych, jakie miały miejsce w ostatnich dekadach, któ-

re ograniczyły plany prokreacyjne kobiet, opóźniły decyzje o zawieraniu stabilnych związków i przyczyniły się do coraz większego odsetka urodzeń pozamałżeńskich. Wydaje się, że SD jedynie w pewnym stopniu zauważa te problemy. Są one bowiem sygnalizowane w diagnozie, natomiast w części związanej z zaleceniami właściwie trudno znaleźć ofertę, jaka kierowana byłaby np. do osób posiadających dzieci i żyjących w niesformalizowanych związkach. Nie chodzi przy tym o promowanie tego rodzaju związków, lecz o dostrzeżenie wzrastającej ważności tego zjawiska w całkowitej liczbie urodzeń. Generalnie można zauważyć, że SD zawiera listę słusznych działań, które mogą pomóc w wychowaniu dzieci w formalnych związkach, w tym wymieniane są działania wspomagające łączenie pracy i obowiązków rodzinnych. Choć trudno odmówić słuszności postulatom we wszystkich tych dziedzinach oraz wskazania kompleksowo obszarów wymagających interwencji państwa na poziomie krajowym i samorządowym, to problemem wydaje się być postrzeganie podejmowanych działań jedynie z punktu widzenia możliwego wzrostu dzietności przy założeniu trwania określonego modelu funkcjonowania rodziny, który według badań demograficznych staje się coraz rzadszy. Można także zastanawiać się, czy aby postulaty te były realizowane przez MRiPS, należy je uzasadniać w postaci dokumentu o tak pompatycznym tytule.

Inne uwagi dotyczące tego dokumentu, formułowane przez środowisko demografów, dotyczyły mylenia koncepcji strategicznych z konkretnymi działaniami doraźnymi. Dokument bowiem, pomimo swojej nazwy oraz dość starannej diagnozy obecnej sytuacji (przeglądu literatury dotyczącej przyczyn niskiej dzietności oraz polityk stosowanych w celu jej przeciwdziałania), zawiera przede wszystkim listę różnych, czasem nawet drobnych działań i zaleceń, związanych przede wszystkim z administracją publiczną, nie odniesiono się jednak do kwestii kierunkowych – ku jakiemu modelowi roli państwa we wspomaganiu wychowania dzieci będzie zmierzała Polska: Czy będzie to model skandynawski przenoszący wiele obowiązków związanych z wychowaniem dzieci z rodziców na instytucje, ale jednocześnie

kosztowny i ograniczający wolność decydowania rodziców o wychowaniu swoich dzieci, czy też model dofinansowywania przez państwo koncepcji wychowania dzieci wypływających od samych rodziców? A może jakaś „trzecia droga"? Ponadto w tym dokumencie nie sprecyzowano, czy kwestie związane z pomocą rodzicom powinny być regulowane na poziomie centralnym czy może na poziomie regionalnym ani innych kwestii, które można uznać za strategiczne.

Z kolei ze strony liberalnych ekonomistów (WEI) i pracodawców padały zarzuty, że w dokumencie skoncentrowano się tak naprawdę na działaniach administracyjnych, a nie na faktycznych motywacjach rodziców, istotnych przy podejmowaniu decyzji o dziecku, w tym głównej – niepewności związanej z zapewnieniem dochodów pozwalających na wychowanie dziecka i instytucjonalnej niepewności. Trudno nie przyznać racji twierdzeniu, że ostatecznie to ludzie, a nie państwo, decydują o własnym życiu i liczbie dzieci. Wskazano również, iż dodatkowe regulacje mogą mieć efekt przeciwskuteczny, tzn. mogą zniechęcać do zatrudniania rodziców, wypychać młodych ludzi w wieku zakładania rodzin poza rynek pracy bądź prowadzić do otrzymywania przez nich niższych pensji. Uwagę zwrócono także na inne problemy instytucjonalne: niejasne prawo, system fiskalny oraz dysfunkcyjne sądownictwo. W kwestii konkretnych działań dokument ten nie zawiera nowych pomysłów poza uzasadnieniem tych już wprowadzanych.

Analizując SD, trudno oprzeć się wrażeniu, że podobne hasła związane z polityką rodzinną były już formułowane w innych dokumentach rządowych, takich jak Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju czy też Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Wraz z mniej oficjalnym stanowiskiem autorów raportu, że nie mógł on zawierać innych niż dzietność czynników demograficznych, bo wymagałoby to trudnych uzgodnień międzyresortowych[1], świadczy to o rzeczywistym celu dokumentu, który miał raczej charakter bardziej promocyjny (po-

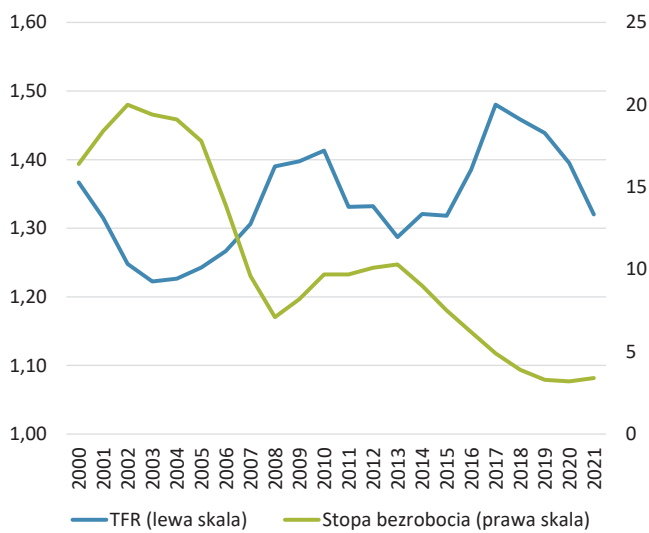
[1] Głos w dyskusji z udziałem Pełnomocnik Rządu RP ds. Strategii Demograficznej Barbary Sochy podczas konferencji naukowej PAN w dniu 13 czerwca 2022 roku.

wtórzono w nim już obecne w dyskursie hasła i pomysły), a w mniejszym stopniu miał za zadanie rzucenie nowego światła na rzeczywiste i niestety trudne wybory strategiczne stojące przed Polską w związku ze starzeniem się społeczeństwa w najbliższych latach i dziesięcioleciach, które będą wymagały zgodnej współpracy różnych ministerstw.

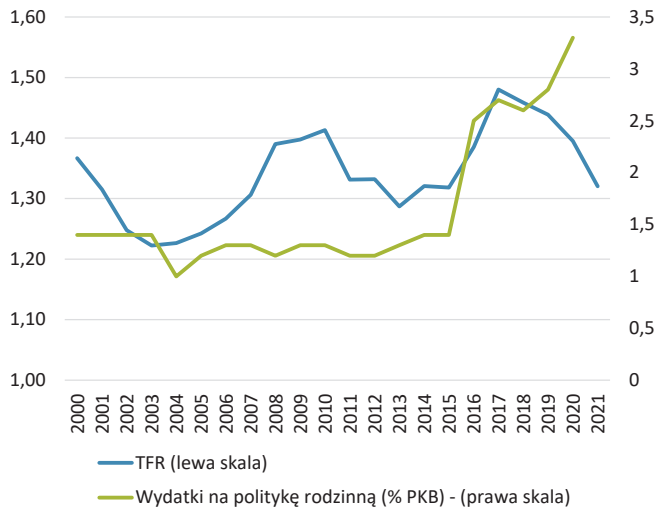
Analizując dotychczasowe skutki wydatków na politykę rodzinną, a szczególnie programu „Rodzina 500+" warto zwrócić uwagę, że po pierwsze zmiany te były stosunkowo niewielkie (współczynnik fluktuował pomiędzy 1,2 a 1,5). Po drugie dane historyczne (Rysunek 24) wskazują, że relatywnie najlepiej skorelowane ze zmianami TFR są zmiany stopy bezrobocia (współczynnik korelacji -0,77).

Rysunek 24. TFR a wybrane zmienne odzwierciedlające sytuację gospodarstw domowych w latach 2000-2021

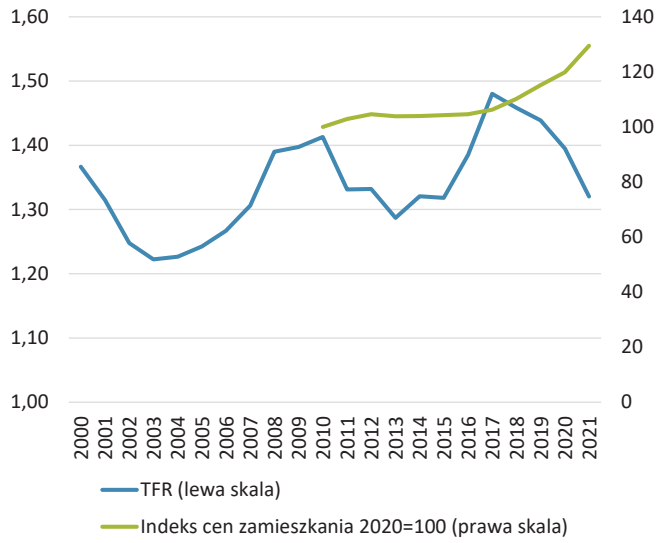
(a) TFR a stopa bezrobocia



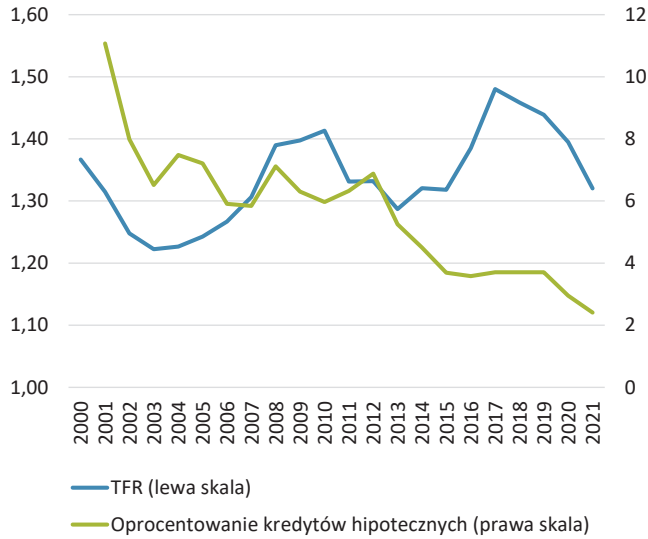
(b) TFR a wydatki na politykę rodzinną*



(c) TFR a ceny kupna i utrzymania mieszkań**



(d) TFR a oprocentowanie kredytów hipotecznych***



Źródło: Dane GUS, NBP, Eurostat, OECD – opracowanie własne
*na podstawie Eurostat (COFOG), **indeks obliczany przez Eurostat na podstawie cen kupna i wynajmu mieszkań, ***dane z początku próby uzupełnione przy założeniu stałej przeciętnej marży w stosunku do stopy NBP

Wprawdzie skokowe zmiany wydatków na politykę rodzinną były skorelowane z opóźnieniem około jednego roku z przyśpieszeniem wzrostu TFR, ale już w latach 2018-19 TFR był niższy, a okres pandemii w 2020 roku doprowadził do ponownego spadku współczynnika dzietności w okolice 1,3. Interpretować można to w ten sposób, że wprowadzenie programu mogło być zachętą do szybszej decyzji dla części rodzin planujących staranie się o kolejne dziecko w przyszłości. Natomiast, jak się okazało, nie było trwałym bodźcem skłaniającym do powiększania rodzin. Oczywiście program „Rodzina 500+" może być zupełnie niezależnie oceniany jako potrzebny program socjalny, adresowany do rodzin z dziećmi. Jednak jak wskazują naukowcy, zajmujący się polityką rodzinną Magda i in. (2019), nawet w tym przypadku

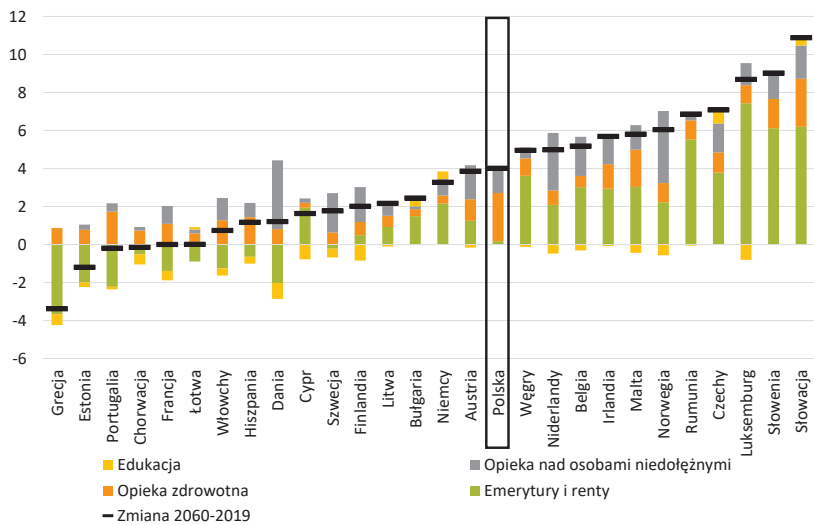
można zastanawiać się, czy narzędzie kosztujące rocznie 1,3-1,5% PKB nie mogłoby lepiej adresować potrzeb rodzin, które faktycznie potrzebują istotnego wsparcia (na przykład osób niepełnosprawnych).

Na sytuację gospodarstw domowych i możliwości utrzymania większej liczby dzieci, wpływają także inne czynniki, w tym związane z rynkiem mieszkaniowym. Obliczany przez Eurostat indeks obrazujący zmiany cen związanych z kosztami zamieszkania wskazuje, że kupno, wyposażenie i utrzymanie mieszkania stały się w Polsce wyraźnie droższe od 2018 roku. Zbiegło się to jednak w czasie z okresem najniższych od dziesięcioleci stóp procentowych, trwającym do ostatniego kwartału 2021 roku. W 2022 roku sytuacja uległa drastycznym zmianom. Koszty kupna i utrzymania mieszkań nie są prawdopodobnie wiele niższe, a z drugiej strony mniej dostępne i droższe stało się finansowanie własnych potrzeb mieszkaniowych kredytem hipotecznym.

6. Trendy demograficzne a finanse publiczne

Zmiany demograficzne mają bezpośrednie przełożenie na sytuację finansów publicznych ze względu na fakt, że większość osób pracujących i płacących podatki i składki na ubezpieczenie społeczne to osoby w wieku produkcyjnym, a wraz z wiekiem rosną świadczenia (transfery), jakie są pobierane w formie pieniężnej i niepieniężnej

Rysunek 25. Prognozowany wzrost wydatków publicznych do PKB ze względu na starzenie się ludności oraz jego struktura w krajach UE (2019–2070)

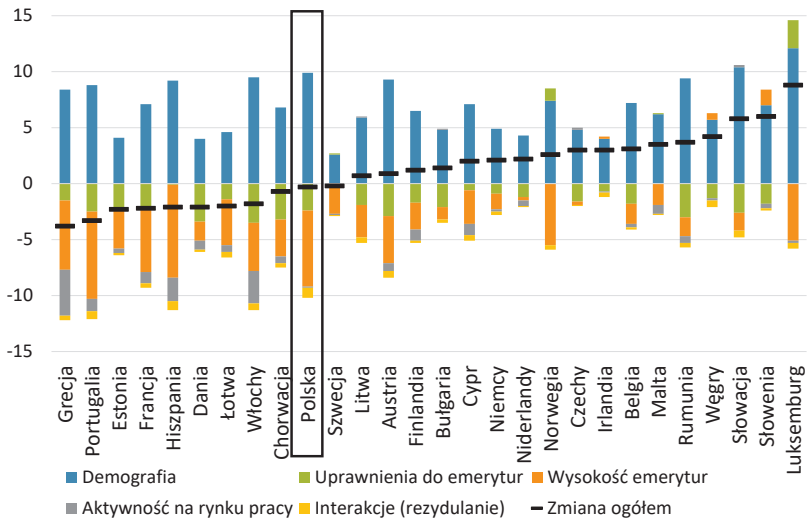


Źródło: (Komisja Europejska 2021).

z systemu opieki zdrowotnej (renty, emerytury itd.). W zależności od sposobu organizacji systemu emerytalnego oraz innych systemów są one w różnym stopniu wrażliwe na rosnącą liczbę osób starszych.

Odpowiedź na pytanie, jak będzie wyglądać sytuacja finansów publicznych, jeśli zmienią się proporcje liczby osób pracujących oraz emerytów, jest związana z typem systemu emerytalnego przyjętym w Polsce. Na podstawie danych zamieszczonych na Rysunku 26 można stwierdzić, że **Polska jest jednym z krajów, gdzie zmiany demograficzne stanowią największe wyzwanie dla systemu finansów publicznych**. Gdyby sytuacja, jaką obecnie mamy (uprawnienia, wysokość świadczeń w relacji do wynagrodzeń, waloryzacja itd.), nie zmieniała się w przyszłości zgodnie z regulacjami zawartymi w systemie, wówczas należałoby się liczyć ze wzrostem wysokości wydatków publicznych na emerytury w relacji do PKB w latach 2019–2070 o prawie

Rysunek 26. Dekompozycja czynników wpływających na zmianę wydatków publicznych na emerytury do PKB



Źródło: (Komisja Europejska 2021).

10 p.p. PKB. To mniej więcej 2,5-krotność wydatków na świadczenia programu „Rodzina 500+" w 2021 roku. W systemie o zdefiniowanej składce wzrost ten jest jednak kompensowany przez formułę emerytalną. Wydłużające się oczekiwane trwanie życia na emeryturze powoduje, że przyszłe pierwsze świadczenia wypłacane z systemu emerytalnego w relacji do przeciętnego wynagrodzenia powinny być coraz niższe (pomarańczowy pasek – Rysunek 26). Jest to główny mechanizm dostosowania. Wzrastająca aktywność zawodowa kolejnych generacji przed osiągnięciem wieku emerytalnego pozwala także na założenie, że w przyszłości większy odsetek osób w wieku 50+ będzie pozostawał przed emeryturą na rynku pracy, a mniejszy odsetek osób otrzymywać będzie świadczenia emerytalne i rentowe przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego (zielony pasek – Rysunek 26).

Można zatem powiedzieć, że **w Polsce ryzyko długowieczności związane ze starzeniem się ludności przerzucone zostało na indywidualne osoby z uzasadnieniem, że to one powinny zdecydować o tym, jak długo pozostawać na rynku pracy, aby zapewnić godziwą wartość emerytur. Alternatywą przyjmowaną w większości krajów UE jest podwyższanie wieku emerytalnego dla wszystkich uczestników systemu.** Polski system emerytalny został oparty na zasadzie zdefiniowanej składki i świadczenia, którego wysokość jest zależna od sumy zakumulowanych składek i ich waloryzacji. W tym systemie podnoszenie wieku emerytalnego również ma sens, lecz jest on inny niż w systemach o zdefiniowanym świadczeniu, które przeważają w Europie. Wyższy wiek emerytalny w systemie o zdefiniowanej składce powoduje, że wypłaty emerytur obniżają się w momencie podwyższania wieku, ale uprawnienia do świadczeń kumulują się w czasie, co oznacza, że w kolejnych latach następują większe wypłaty. W systemie o zdefiniowanej składce podwyższenie wieku emerytalnego nie prowadzi zatem do niewypłacania świadczeń przez kilka lat i oszczędzania na tych wydatkach, lecz do przesuwania w czasie wypłat tych samych pieniędzy – pożyczania od przyszłych emerytów w latach, w których wiek został podniesiony oraz „oddawania" zakumulowanych

uprawnień do świadczeń po przejściu na emeryturę w nowym wieku. Teoretycznie podnoszenie wieku ma więc w systemie o zdefiniowanej składce neutralny, a nie pozytywny efekt dla finansów publicznych.

W praktyce jednak nie ma na świecie systemu emerytalnego, który nie przewidywałby jakiejś formy redystrybucji świadczeń i gwarantowania minimalnego dochodu. W polskim systemie emerytalnym zabezpieczeniem minimalnej wartości świadczeń są tzw. dopłaty do emerytury minimalnej finansowane z podatków. I tu pojawia się problem, ponieważ obniżanie się przeciętnej wysokości świadczeń emerytalnych wynikające z braku dostosowań wieku emerytalnego prowadzi w prosty sposób do znacznego wzrostu udziału emerytów, którzy takich dopłat będą wymagać. Co więcej, ujednolicenie emerytur większości osób posiadających niskie dochody stawia pod znakiem zapytania jedną z głównych zalet systemu emerytalnego o zdefiniowanej składce, a mianowicie tworzenie motywacji do dalszej pracy. Jeśli minimalne świadczenia nie są gwarantowane, to każdy rok dodatkowej pracy zarówno wpływa na zwiększenie sumy składek zakumulowanych na emeryturę, jak i skraca oczekiwany okres pobierania emerytury. Oba czynniki podnoszą oczekiwaną emeryturę. Jeśli przy relatywnie niskim wieku emerytalnym wydłuża się oczekiwane trwanie życia, to coraz większa liczba potencjalnych emerytów może liczyć tylko na minimalne świadczenie, niezależnie od tego, ile jeszcze zakumulują składek i jak długo będą pracować. Wówczas znikają jakiekolwiek bodźce finansowe do dalszej pracy. Wręcz przeciwnie, „frajerstwem" staje się dalsza praca, bo jest obciążona podatkami i składkami, a nie przynosi większej emerytury. I to wydaje się być największym ryzykiem dla obecnego systemu emerytalnego w Polsce, związanym z obecnym konsensusem dotyczącym braku podnoszenia wieku emerytalnego. Problem ten jest szczególnie wyraźny w przypadku kobiet, których wiek emerytalny jest niższy niż wiek emerytalny mężczyzn. W ich przypadku przechodzenie na emeryturę w wieku 60 lat przy dalszym trwaniu życia, na podstawie którego liczona jest emerytura rzędu około 20 lat, oznacza, że nawet przy założeniu braku przerw pracy

okres płacenia składek ma się do przeciętnego okresu otrzymywania emerytury jak 2:1. Do tego dochodzą przeciętnie niższe niż u mężczyzn wynagrodzenia. W pesymistycznym scenariuszu (bez podnoszenia wieku emerytalnego) może się zatem okazać, że – pomimo formalnego istnienia w Polsce systemu o zdefiniowanej składce – większość przyszłych emerytów (Chlon-Dominczak, Strzelecki 2013) otrzymywać będzie minimalne świadczenia zaraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, które będą w coraz mniejszym stopniu bilansować się z wcześniejszymi składkami, a w coraz większym stopniu koszty działania systemu będą ponownie obciążać bezpośrednio budżet państwa.

Uniknięcie powyższego scenariusza w horyzoncie najbliższych dekad poprzez stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego wydaje się teoretycznie proste, choć politycznie aktualnie w Polsce jest nierealne. Utrzymanie *status quo* wieku emerytalnego stało się bowiem obiektem licznych politycznych obietnic, a nie merytorycznej dyskusji. Tymczasem **obowiązujące w Polsce regulacje będą stawać się coraz bardziej anachroniczne na tle innych krajów UE. Po pierwsze, we wszystkich krajach poza Polską obowiązują już przepisy o stopniowym podnoszeniu wieku emerytalnego, jeśli był on niszy niż 65** lat (Tabela 1). Po drugie, **praktycznie we wszystkich krajach UE nie obowiązuje lub jest stopniowo znoszona różnica pomiędzy wiekiem emerytalnym mężczyzn i kobiet.** Tymczasem w Polsce mężczyźni zarówno obecnie, jak i w przyszłości mają wiek emerytalny późniejszy o 5 lat niż kobiety, mimo że ich oczekiwane trwanie życia jest krótsze.

Tabela 1. Podstawowy wiek emerytalny w krajach UE (w latach)

Państwo	Mężczyźni			Kobiety		
	2019	2030	2050	2019	2030	2050
Belgia	65	67	67	65	67	67
Bułgaria	64,2	65	65	61,3	63,3	65
Czechy	63,5	65	65	61,2	65	65
Dania	65,5	68	72	65,5	68	72
Niemcy	65,7	67	67	65,7	67	67
Estonia	63,6	65,5	67,7	63,6	65,5	67,7
Irlandia	66	66	66	66	66	66
Grecja	67	68,8	70,8	67	68,8	70,8
Hiszpania	65,7	67	67	65,7	67	67
Francja	66,8	67	67	66,8	67	67
Chorwacja	65	65	65	62,3	65	65
Włochy	67	67,7	69,3	67	67,7	69,3
Cypr	65	66,5	68,3	65	66,5	68,3
Łotwa	63,5	65	65	63,5	65	65
Litwa	63,8	65	65	62,7	65	65
Luksemburg	65	65	65	65	65	65
Węgry	64	65	65	64	65	65
Malta	62,9	65	65	62,9	65	65
Niderlandy	66,3	67,3	68,3	66,3	67,3	68,5
Austria	65	65	65	60	63,5	65
Polska	65	65	65	60	60	60
Portugalia	66,4	67	68,3	66,4	67	68,3
Rumunia	65	65	65	61,2	63	63
Słowenia	65	65	65	64,5	65	65
Słowacja	62,5	64	64	62,5	64	64
Finlandia	63,5	65,1	66,5	63,5	65,1	66,5
Szwecja	67	67	67	67	67	67

Źródło : (Komisja Europejska 2021).

Podsumowując, można powiedzieć, że z „księgowego" punktu widzenia obecnie obowiązujący system emerytalny mógłby w przyszłości pozwolić uniknąć wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się ludności. Wydatki te na pewno wzrosną na służbę zdrowia oraz opiekę nad coraz większą liczbą niedołężnych osób w podeszłym wieku. Problem jednak w tym, że **formuła emerytalna nie zastąpi trudnych decyzji podejmowanych politycznie, czyli podnoszenia wieku, od którego przysługują uprawnienia do minimalnej emerytury, zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn czy też powstrzymywania się od hojnego uzupełniania z budżetu państwa coraz niższych świadczeń, jeśli wiek emerytalny jednak nie byłby podnoszony.**

7. Demografia a gospodarka – niedobory na rynku pracy czy bodziec do automatyzacji?

Czy jesteśmy skazani na stagnację ze względu na zmiany demograficzne? Pytanie to jeszcze w pierwszej dekadzie XXI wieku wydawało się abstrakcyjne w środowisku wzrastającej liczby osób w tzw. wieku produkcyjnym (ze względu na wyż demograficzny lat 80. XX wieku) oraz wysokiego bezrobocia. Druga dekada XXI wieku to początek starzenia się ludności Polski, coraz niższa liczba polskich obywateli w wieku produkcyjnym oraz rekordowo niska stopa bezrobocia. W warunkach osiągnięcia przez polską gospodarkę granicy wykorzystania prostych rezerw czynnika pracy zasadne stały się pytania, czy będzie to coraz bardziej dolegliwe ograniczenie dla dalszego wzrostu gospodarczego polskiej gospodarki i co może być remedium na te problemy. Pytania te nie dotyczą zresztą tylko polskiej gospodarki, lecz także globalnego rozumienia rozwoju gospodarczego w warunkach starzenia się społeczeństw (Summers 2016), w tym zwłaszcza regionu Europy Środkowo-Wschodniej (Ilyina et al. 2019).

Odpowiadając na zadane wyżej pytanie, należy zauważyć, że **cały okres 2015–2022 charakteryzował się bardzo wysokim – w porównaniu z przeszłością – popytem na pracę w polskiej gospodarce.** Analiza źródeł tego fenomenu wykracza poza ramy niniejszego raportu. Złożyły się na niego na pewno ograniczenia podażowe (spadająca liczba osób w wieku produkcyjnym, niska aktywność zawodowa osób w wieku przedemerytalnym), niemniej zasadniczą zmianą było „praco-intensywne" ożywienie gospodarcze w Polsce, które spowodowało,

że pojawił się duży popyt na pracę osób o niższym niż uniwersyteckie wykształceniu. **W rezultacie Polska miała na początku 2022 roku jeden z najniższych poziomów stopy bezrobocia w UE, choć 20 lat wcześniej wskaźnik ten był w naszym kraju – obok Słowacji – najwyższy w całej Europie**. Zawirowania w światowej gospodarce, takie jak inflacja, zaburzenia łańcuchów dostaw czy niższy popyt na dobra eksportowane przez globalne łańcuch dostaw, w których uczestniczą polskie firmy, sprawiają jednak, że należy liczyć się ze scenariuszem obniżenia się popytu na pracę i niższego wykorzystania potencjału produkcyjnego polskiej gospodarki.

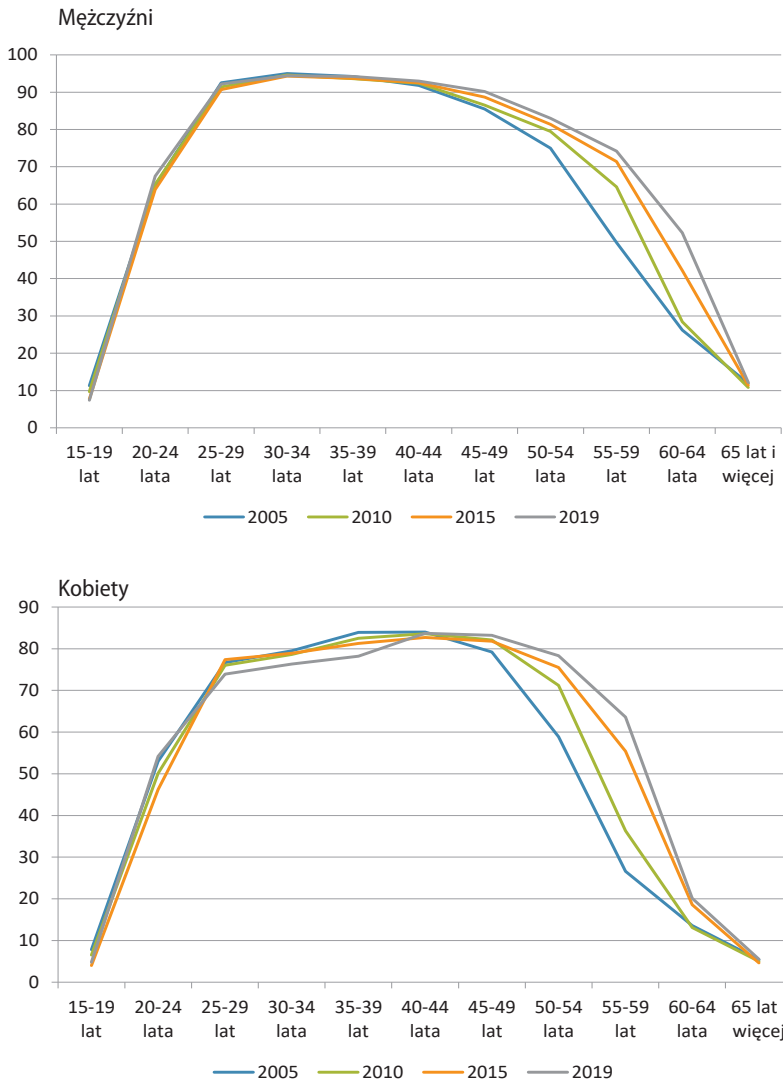
Jeśli chodzi o zmiany strukturalne, które przynajmniej częściowo mogłyby zamortyzować spadek podaży pracy w Polsce, to można wyodrębnić trzy czynniki. Po pierwsze, **zmiany demograficzne może kompensować wzrost kapitału ludzkiego (w tym także poprawa stanu zdrowia).** Po drugie, **spadek podaży pracy może hamować lepsze zorganizowanie rynku pracy, tak aby wykorzystywał rezerwy pracy osób, które z różnych powodów nie są aktywne zawodowo lub pracują w sektorze o relatywnie niskiej produktywności, jakim jest rolnictwo.** Istotne jest również dostrzeżenie różnic pomiędzy oczekiwaniami różnych generacji odnośnie do rynku pracy oraz godzeniem pracy z obowiązkami rodzinnymi (Kozera 2019; Pracuj.pl 2019). Po trzecie, **coraz szerzej wykorzystywana automatyzacja może powodować, że spadek podaży pracy nie musi oznaczać ograniczenia możliwości rozwoju gospodarki.** Czwarty z czynników, czyli **zwiększanie liczby imigrantów zarobkowych w gospodarce, jest już szeroko wykorzystywany**, ale ze względu na konieczność szerszego komentarza został ujęty osobno w kolejnym rozdziale.

Pierwszy z czynników – wzrost kapitału ludzkiego – był i wciąż jest motorem wzrostu polskiej gospodarki. Analizy dotyczące zmian kapitału ludzkiego poprzez zmiany struktury zatrudnienia według cech osób, ich zawodów i sektorów (Gradzewicz et al. 2018; Strzelecki, Growiec, Wyszyński 2022) wskazują, że wzrastający poziom formalnego wykształcenia osób pracujących niemal w każdym roku w istotny

sposób zwiększał wydajność i przeciętne płace osób zatrudnionych w polskiej gospodarce. W uproszczeniu rzecz ujmując, coraz większa proporcja osób lepiej wykształconych i pracujących w zawodach wymagających kwalifikacji powodowała, że polska gospodarka mogła wytwarzać więcej produktu, niż wynikałoby to jedynie ze zmian liczby przepracowanych godzin. Dlaczego tak się działo? Począwszy od lat 90. XX wieku możemy mówić o skokowym wzroście udziału osób z wykształceniem wyższym w kolejnych generacjach. Ten edukacyjny *boom* objął także pokolenie ostatniego wyżu demograficznego, urodzonego na początku lat 80. Wraz z zastępowaniem na rynku pracy starszych kohort przez młodsze wzrost udziału osób z wyższym wykształceniem przekłada się z czasem na poprawę wykształcenia całej ludności Polski i będzie to również proces obecny przez kolejne dziesięciolecia (Strzelecki 2009). Oczywiście można mieć zastrzeżenia co do jakości systemu kształcenia wyższego (w tym powstałych epizodycznie prywatnych uczelni wyższych) w obliczu tak gwałtownego wzrostu liczby studentów oraz struktury wybieranych kierunków studiów, wśród których dominowały głównie te łatwiejsze do studiowania i tańsze do utworzenia kierunki, takie jak nauki społeczne, pedagogika czy zarządzanie, a odsetek studentów decydujących się na bardziej wymagające, ale dające pewność zatrudnienia i wysokich wynagrodzeń, kierunki techniczne wzrastał dość powoli (Kotowska, Strzelecki, Saczuk 2014).

Prognozy wpływu starzenia się ludności Polski na zmiany PKB w przyszłości wskazują, że ta długoterminowa tendencja będzie utrudniać konwergencję PKB w Polsce na mieszkańca do poziomu średniej UE w przyszłości, co jest związane ze zwiększającą się w przyszłości liczbą mieszkańców nieaktywnych na rynku pracy i niewypracowujących PKB. Jednocześnie **wzrost produktywności pracy na skutek lepszego wykształcenia oraz poprawa stanu zdrowia osób w obecnym wczesnym wieku emerytalnym wraz z rozwojem technologii umożliwiających pozostawanie w aktywności zawodowej osobom w wieku 50+ sprawiają, że możliwe jest ograniczenie ne-**

Rysunek 27. Zmiany profilów wieku współczynnika aktywności zawodowej w Polsce w latach 2005–2019

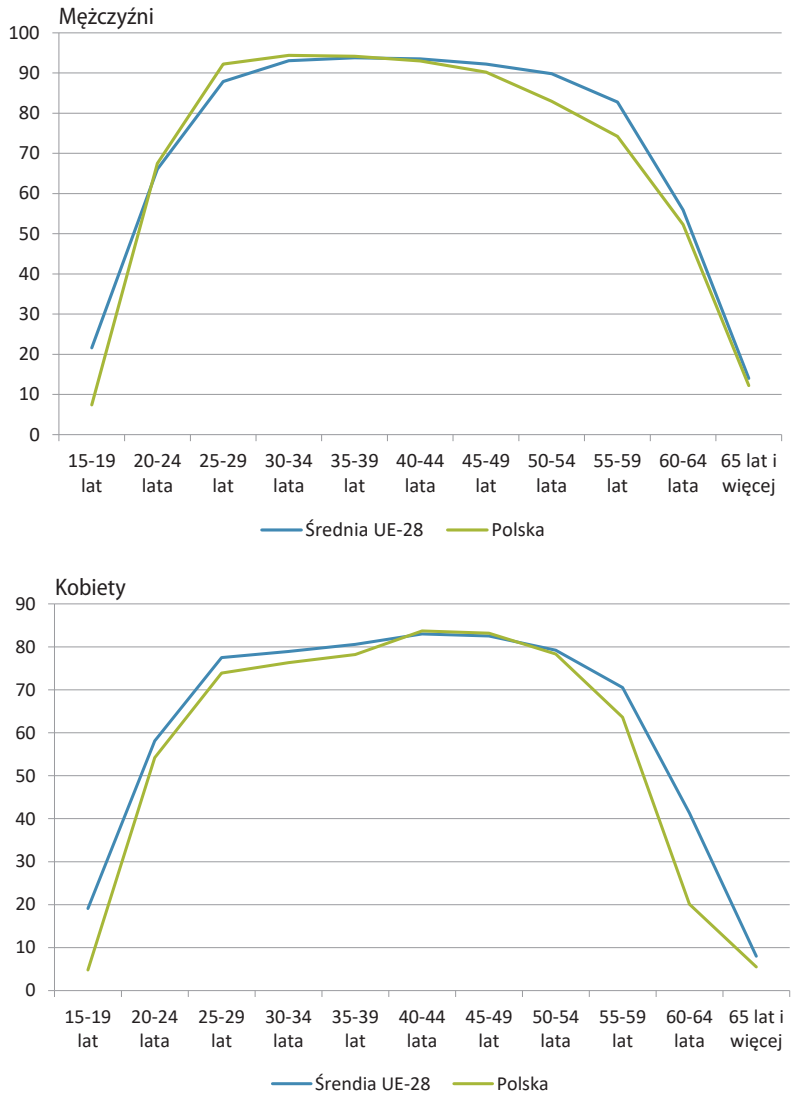


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

gatywnego wpływu starzenia się ludności na proces doganiania pod względem PKB na osobę krajów Europy Zachodniej (Stonawski 2011).

Drugim z wymienionych czynników jest wykorzystanie rezerw cały czas drzemiących w populacji Polski, w tym w szczególności takich jak wzrost aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym, zwiększenie produktywności pracy w rolnictwie i uwolnienie części pracowników sezonowych z tego sektora do pracy w innych gałęziach gospodarki oraz stwarzanie lepszych możliwości aktywności na rynku pracy osobom niepełnosprawnym. Trend stopniowego wydłużania się aktywności zawodowej osób w Polsce następował w całym XXI wieku (Rysunek 27), wciąż jednak udział osób aktywnych zawodowo w wieku emerytalnym był niższy niż przeciętny w krajach UE (Rysunek 28). Można przy tym zauważyć, że **wzrost współczynników aktywności zawodowej w wieku przedemerytalnym był obserwowany nawet pomimo braku podnoszenia wieku emerytalnego, co z jednej strony oznacza, że stopniowo wypełniana była luka, jaka pod tym względem dzieliła Polskę od przeciętnej w krajach UE (Rysunek 28), a z drugiej strony świadczy o tym, że w przyszłości dalszy potencjał wzrostu aktywności zawodowej ludności może być dość ograniczony bez podnoszenia ustawowego wieku przechodzenia na emeryturę, zwłaszcza w przypadku kobiet.**

Rysunek 28. Zmiany profilów wieku współczynnika aktywności zawodowej w Polsce w latach 2005–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Analizując potencjalne rezerwy, które mogą ograniczyć spadek podaży pracy, warto odnieść się do różnych scenariuszy zmian demograficznych, które mogą prowadzić do większego lub mniejszego zapotrzebowania na dodatkową podaż pracy. Ćwiczenie takie zostało przeprowadzone w postaci symulacji efektów zmian poszczególnych założeń, jakie Komisja Europejska przyjęła w prognozowaniu polskiego rynku pracy od 2015 roku. W wariancie podstawowym (bez modyfikacji) podaż pracy rozumiana jako liczba osób aktywnych zawodowo według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) zmniejsza się z 18,2 mln w 2015 roku do 12,8 mln w 2060 roku, czyli o około 5,4 mln osób. Do 2050 roku spadek ten miał według tej projekcji wynieść około 4 mln osób (Tabela 2). Symulacje przygotowane przy alternatywnych założeniach, krótko opisanych w tabeli 2, wskazują, że różne możliwości zniwelowania spadku podaży pracy mogą okazać się skuteczne w horyzoncie kilkunastu lat – do roku 2030, a nawet 2040. Można tego dokonać nawet bez zakładania ekstremalnych scenariuszy, takich jak natychmiastowy powrót współczynnika dzietności do poziomu umożliwiającego zastępowalność pokoleń czy zakładanie masowego napływu imigrantów, szybko zmieniającego strukturę etniczną ludności Polski.

W dłuższej perspektywie trudno sobie jednak wyobrazić realistyczne scenariusze inne niż jedynie ograniczające spadek podaży pracy. Dzieje się tak za sprawą prognozowanego przyspieszenia starzenia się ludności pomiędzy 2040 i 2060 rokiem. Wydaje się zatem, że **polityka rządu powinna koncentrować się na krótkim i średnim okresie, w których istnieją działania mogące przynieść szybkie i pozytywne efekty, takie jak polityka migracyjna oraz wydłużanie aktywności zawodowej ludności. W perspektywie dłuższej niż 20 lat nieodzowne może stać się wydłużenie wieku emerytalnego oraz przekształcenie gospodarki w kierunku modelu mniej opartego na wykorzystaniu pracy, a bardziej na innych typach konkurencyjności.**

Tabela 2. Symulacje scenariuszy przyszłych zmian liczby ludności aktywnej zawodowo w Polsce

	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Podaż pracy (w mln) według scenariusza bazowego (projekcja AWG 2018)						
Scenariusz bazowy podaży pracy	18,21	18,26	17,19	15,84	14,25	12,81
Zmiany podaży pracy w porównaniu z 2015 rokiem	–	0,04	–1,02	–2,37	–3,97	–5,40
Scenariusze alternatywne	Wzrosty podaży pracy ponad scenariusz bazowy (w mln)					
TFR GUS wariant wysoki (większa dzietność dzięki programowi „Rodzina 500+")	0,00	0,00	0,00	0,03	0,14	0,29
Brak wycofania wieku emerytalnego do 67 lat	0,00	0,01	0,31	0,69	0,96	0,74
Zmiany polityk rynku pracy w kierunku konwergencji współczynników aktywności zawodowej do obserwowanych w Niemczech do 2030 roku	0,00	0,01	0,70	1,46	1,19	0,99
Natychmiastowe i permanentne zwiększenie TFR o 0,1 w stosunku do wariantu bazowego	0,00	0,00	0,00	0,09	0,30	0,48
Zwiększenie migracji netto na pobyt stały o 10 tys. w każdym roku	0,00	0,03	0,10	0,17	0,25	0,32
Oszacowanie migracji zastępczych wyrównujących podaż pracy do poziomu z 2015 roku						
Skumulowana liczba migrantów (w mln)	0,00	0,18	1,71	3,41	5,71	7,67

Źródło: obliczenia własne na podstawie prognozy demograficznej Eurostatu z 2015 roku oraz założeń makroekonomicznych Komisji Europejskiej i ich własnej modyfikacji.

W długim horyzoncie czasowym podaż pracy będzie w coraz większym stopniu ograniczana. Warto o tym pamiętać, biorąc pod uwagę fakt, że dynamiczny proces konwergencji wzrostu gospodarczego w Polsce do krajów Europy Zachodniej w ostatnich 30 latach był w dużym stopniu efektem tzw. dywidendy demograficznej (Bloom, Canning, Sevilla 2003; Mason et al. 2017), czyli czasowej poprawy proporcji liczby ludności w wieku produkcyjnym do liczby osób zależnych – dzieci i osób starszych. Niektórzy autorzy wskazują, że warunkiem skorzystania z dywidendy demograficznej, tak jak to miało miejsce w Polsce, jest dodatkowo inwestycja w kapitał ludzki (Crespo Cuaresma, Lutz, Sanderson 2014). Niezależnie od szczegółów można jednak przyjąć, że **model wzrostu gospodarczego w Polsce oparty był na dostępności dużej liczby wykwalifikowanych pracowników i relatywnie niewielkich inwestycjach kapitałowych, w tym związanych z automatyzacją procesów produkcyjnych, i będzie on w horyzoncie najbliższych dekad odchodził do przeszłości. Szybkie starzenie się ludności stanie się wyzwaniem także z punktu widzenia atrakcyjności naszego kraju dla inwestycji zagranicznych.** To w przyszłości.

Na razie badania wpływu postępującej wraz z rozwojem technologii robotyzacji procesów produkcyjnych w przemyśle w krajach europejskich nie wskazują na wypieranie przez robotyzację pracy osób o niskich kwalifikacjach w naszym kraju. Wręcz przeciwnie, wzrost robotyzacji w krajach takich jak Polska, Węgry czy Czechy był jak dotąd skorelowany ze wzrastającymi przepływami do zatrudnienia (Lewandowski et al. 2022), co można wiązać z efektem nowych inwestycji, które jednocześnie wprowadzają nowocześniejsze technologie i w dalszym ciągu generują popyt na pracowników do obsługi tych linii produkcyjnych. Jednocześnie robotyzacja związana była również ze zwolnieniami i przepływami do bezrobocia w tych sektorach i krajach, w których koszty pracy stanowiły istotny składnik kosztów ogółem. Można zatem powiedzieć, że choć **pod względem produktywności pracy robotyzacja i automatyzacja pewnych procesów wspomagają wzrost produktywności pracy w całej gospodarce, to zarazem róż-**

norodność sytuacji na różnych rynkach pracy i w różnych sektorach nakazuje ostrożność, jeśli chodzi o formułowanie wniosków wynikających z prostych poglądów na temat zastępowania pracy przez maszyny. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej praca maszyn i praca osób o niższych kwalifikacjach wydawały się być do tej pory komplementarne, a automatyzacja zwiększała szanse zatrudnienia osób młodych (hipoteza elastycznych kwalifikacji) oraz zmniejszała ryzyko utraty pracy przez osoby starsze (hipoteza insider–outsider z wpływem technologii). Badania pokazują jednak, że wraz z nasyceniem gospodarki technologiami i robotyzacją tendencje te ulegają odwróceniu, czego przykładem w tym badaniu były Niemcy.

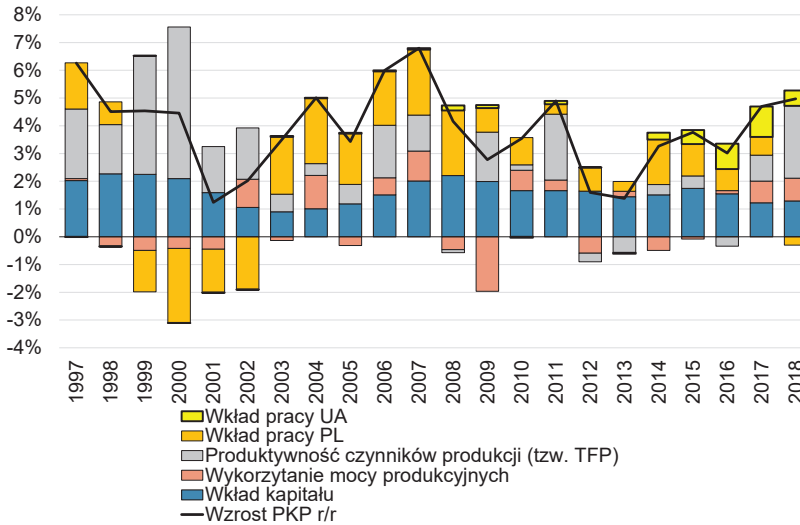
Podsumowując, należy być niezwykle ostrożnym w zakładaniu, że przemiany technologiczne w krótkim lub średnim okresie będą prowadziły do stopniowego zastępowania w gospodarkach na świecie pracy osób przez maszyny oraz – co za tym idzie – do unieważnienia problemów, jakie niesie dla rynku pracy starzenie się ludności. Po przekroczeniu pewnego poziomu nasycenia gospodarki automatyzacją popyt na pracę faktycznie się jednak obniża.

8. Czy imigracja może uratować polski rynek pracy? Wyzwania dla polityki migracyjnej

Wpływ demografii na polski rynek pracy w ostatnich latach jest ważny, ale związany z dwiema kompensującymi się nawzajem tendencjami. Z jednej strony od 2012 roku w związku ze starzeniem się ludności Polski sukcesywnie maleje liczba Polaków w wieku produkcyjnym, a z drugiej strony agresja Rosji na Ukrainę w 2014 roku i wywołany nią głęboki kryzys ekonomiczny w Ukrainie spowodował w ostatnich latach bezprecedensowy w historii Polski napływ imigrantów ekonomicznych z Ukrainy do Polski, ale byli to w większości imigranci krótkookresowi (cyrkulacyjni).

Analizy wpływu imigracji z Ukrainy na polską gospodarkę wskazują, że w latach 2014–2018 wzrost zatrudnienia imigrantów był porównywalny ze wzrostem zatrudnienia obywateli polskich, co przełożyło się na dodatkowy potencjał wzrostu polskiego PKB, szacowany przeciętnie na około 0,5 p.p. rocznie (Strzelecki et al. 2022), i objaśniało trudny do wytłumaczenia dynamiczny wzrost TFP (*Total Factor Productivity*) w tym okresie (Rysunek 29). Pozytywny wpływ na gospodarkę napływu imigrantów był jednak pomijany w większości analiz właśnie ze względu na brak danych, co z kolei było spowodowane krótkoterminowością ich pobytów.

Rysunek 29. Dekompozycja źródeł wzrostu polskiego PKB w latach 1996–2018



Źródło: (Strzelecki et al. 2022).

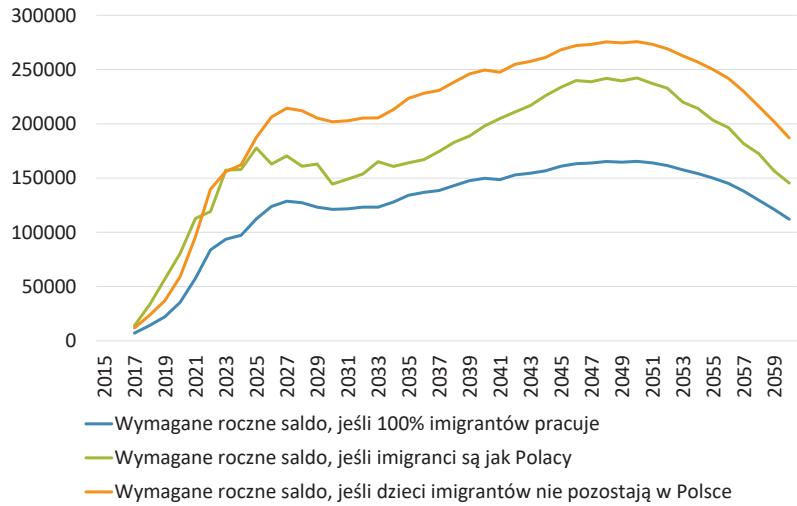
Utrzymująca się krótkookresowość pobytów imigrantów wynikała z jednej strony z ich strategii migracyjnych, głównie przejawiających się chęcią zarobienia pieniędzy na życie w Ukrainie bez podejmowania decyzji o permanentnej migracji. Z drugiej strony krótkoterminowość migracji była efektem regulacji dotyczących migracji w Polsce. Dostęp do polskiego rynku pracy był bowiem względnie łatwy na podstawie tzw. oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca, dających krótkoterminowe prawo pobytu i pracy. Pobyt w Polsce dłuższy niż rok wymagał znacznie trudniejszej ścieżki administracyjnej.

Możliwość dłuższego pozostawania w Polsce ułatwiły regulacje wprowadzone w 2018 roku oraz związane z pandemią. Mimo to coraz większa liczba imigrantów z Ukrainy, którzy chcieli zostać w Polsce dłużej, w dalszym ciągu miała problemy związane z możliwością uzy-

skania prawa do długoterminowego pobytu, wskazywane na szczycie listy problemów utrudniających życie imigrantów w Polsce. **Rewolucję w możliwości długotrwałego pozostawania w Polsce przyniósł rok 2022 – najpierw nowelizacja ustawy wydłużająca dopuszczalny czas pobytu na podstawie oświadczeń do 24 miesięcy, a po rozpoczęciu wojny także regulacje dotyczące możliwości pozostawania w Polsce i pracy uchodźców z Ukrainy.**

W najbliższych latach ze względu na zawirowania związane z wojną w Ukrainie napływający imigranci z Ukrainy w dalszym ciągu będą kompensować ubytek podaży pracy polskich obywateli. Warto jednak zwrócić uwagę, że kolejni imigranci mogą mieć już niższą aktywność zawodową niż osoby napływające w krótkoterminowych celach zarobkowych. Ponadto ubytki na rynku pracy spowodowane zmianami demograficznymi będą się pogłębiać. W rezultacie pewnym mirażem jest oczekiwanie, że sytuacja ta będzie stabilizować podaż pracy w dłuższym terminie. **Według symulacji demograficznych saldo migracji netto na pobyt stały (Rysunek 30), które wymagane byłoby do równoważenia zmniejszającej się podaży pracy w Polsce, będzie się zwiększać i ustabilizuje się na poziomie około 120–150 tys. osób rocznie do około 2030 roku. W kolejnych dekadach będzie jednak coraz wyższe i osiągnie około 160–240 tys. osób rocznie w 2050 roku. Są to bardzo duże liczby, które znacznie zmieniłyby skład etniczny ludności Polski. Dla przykładu przy tych założeniach w dwie dekady pomiędzy 2040 a 2060 rokiem ludność Polski, która według prognoz ONZ ma wtedy wynosić około 35 mln, powinna się zwiększyć ze względu na migracje o dodatkowe 4,3 mln młodych imigrantów osiedleńczych.** To mniej więcej wielkość obecnego województwa śląskiego. Odrębną kwestią jest to, czy oczekiwanie tak dużej imigracji jest uzasadnione w sytuacji starzenia się ludności krajów na wszystkich kontynentach poza Afryką.

Rysunek 30. Symulacja corocznego salda „migracji zastępczych" wymaganych do utrzymania podaży pracy na poziomie z 2015 roku[2]



Źródło: obliczenia własne.

[2] Wymagane roczne saldo, jeśli 100% imigrantów pracuje: w tej symulacji przyjęto, że każdy z imigrantów napływających do Polski od razu znajduje pracę (a napływające do Polski imigrantki mają dzietność taką jak Polki i dzieci imigrantów pozostają w Polsce). Założenie to jest trochę sztuczne - nie każdy imigrant od razu pracuje lub nawet poszukuje pracy (są dzieci, kobiety, osoby starsze lub nieaktywne zawodowo z innych przyczyn). Niemniej ten scenariusz pokazuje teoretycznie najbardziej korzystną sytuację z perspektywy polskiego rynku pracy.

Wymagane roczne saldo, jeśli imigranci są jak Polacy: w tej symulacji przyjęto, że napływający do Polski imigranci mają aktywność zawodową taką jak obywatele Polski w ich wieku (ten sam profil aktywności zawodowej). Dzietność Polek i imigrantek także jest jednakowa. Założenie to wydaje się potencjalnie zbliżone do rzeczywistości, choć doświadczenia migracji sprzed wojny pokazywały, że przyjeżdżający na krótko imigranci z Ukrainy mieli aktywność zawodową wyraźnie wyższą niż Polacy, co wynikało z mechanizmu selekcji - przyjeżdżali głownie ci, którzy chcieli pracować. Podobnie literatura (np: dla USA) pokazuje, że także imigranci długoterminowi w różnych krajach są zwykle bardziej aktywni na rynku pracy od pracowników ogółem.

Analizowanie całkowitej podaży pracy nie ujmuje pewnych niuansów, z którymi mamy do czynienia już obecnie, tzn. pomimo napływu imigrantów z Ukrainy w dalszym ciągu brakuje specjalistów w wielu dziedzinach. Szczególnie dotyczy to służby zdrowia, o czym wspomniano rozdziale drugim. Jednocześnie migracje ludności to proces złożony i wymagający właściwego wyważenia często przeciwstawnych interesów obywateli kraju docelowego i napływowych osób, które chciałyby w nim zamieszkać. Patrząc z perspektywy władz państwowych, zarządzanie migracją nie jest zadaniem prostym. Jednym z dylematów może być to, w jaki sposób pogodzić konieczność otwierania się na migrację z ochroną krajowego rynku pracy. W kontekście tego typu zagadnień wielu przedstawicieli nauki wskazuje, iż jednym z najważniejszych wyzwań dla polskiej polityki migracyjnej w zakresie regulacji procesu imigracji zarobkowej jest tworzenie systemu efektywnie funkcjonującego monitoringu sytuacji na rynku pracy, a przez to zapewnienie możliwości elastycznego reagowania na zmieniające się potrzeby rynku pracy. W sytuacji niedoboru pracowników w konkretnych obszarach zatrudnienie cudzoziemców może być korzystne, natomiast w innym przypadku brak siły roboczej może prowadzić do spowolnienia wzrostu gospodarczego. Co istotne, **obawy społeczne może budzić ryzyko znacznego nasycenia rodzimego rynku pracy pracownikami zagranicznymi i wzrost bezrobocia wśród obywateli polskich. Nie są to obawy bezpodstawne – duży napływ imigrantów z krajów Europy Środkowej i Wschodniej, choć bezsprzecznie korzystny dla gospodarki Wielkiej Brytanii i mimo tradycji wielonarodowości tamtego społeczeństwa, stał się jednym z głównych haseł politycznych, które doprowadziły do Brexitu.**

Wymagane roczne saldo, jeśli dzieci imigrantów nie pozostają w Polsce: w tej symulacji założono, że współczynniki aktywności zawodowej są takie same jak dla obywateli Polski, ale dzieci, które rodzą się imigrantom od razu wracają do ojczystego kraju. Scenariusz ten jest czysto hipotetyczny, jednak miał pokazać, na ile istotne jest uwzględnienie w symulacjach nie tylko osób przekraczających granicę, ale także poprzez porównanie z innymi scenariuszami dzietności kobiet napływających do Polski.

Należy jednak zauważyć, że aktualnie polska polityka migracyjna zdominowana została przez cel nadrzędny, jakim jest pomoc uchodźcom wojennym. Wybuch wojny na terytorium Ukrainy oraz związany z nim napływ uchodźców wojennych znacząco zmienia sytuację społeczno-gospodarczą w kraju, w szczególności na polskim rynku pracy. Ustanowiony, w odpowiedzi na te zmiany, akt prawny (Ustawa 2022) znacznie uprościł kwestie legalizacji pobytu, a co za tym idzie także zatrudniania uchodźców wojennych z Ukrainy. Trzeba przy tym pamiętać, że rozwiązania przyjęte w specustawie mają obowiązywać jedynie przez 18 miesięcy, licząc od 24 lutego 2022 roku. Dlatego nadal, w szerszym ujęciu czasowym, kwestia opracowania i wdrożenia polityki migracyjnej powinna stanowić jedno z głównych wyzwań Polski.

W kontekście obecnych wydarzeń miejmy nadzieję, że jest to sytuacja wyjątkowa i tymczasowa, a odnoszące się do niej przepisy reagują na bieżące problemy wynikające ze znacznie zwiększonego napływu obywateli zza wschodniej granicy. W dalszej perspektywie niezbędne jest przyjęcie strategii działania wobec tych, którzy zdecydują się w Polsce pozostać.

Przyjęta i dotychczas obowiązująca koncepcja polskiej polityki migracyjnej oparta została na tzw. teście rynku pracy (TPR). Szerzej o tej koncepcji pisze Marcin Wiatrow w publikacji pt. *Idealnie nieidealny instrument. Rola testu rynku pracy w procedurach zatrudniania cudzoziemców* (2021). Model ten polega na zbadaniu popytu na pracę, gdyż to pracodawca wnioskuje o zatrudnienie cudzoziemca, a zasadność takiego wniosku weryfikowana jest przez państwo. Konkurencyjny do tego modelu polityki migracyjnej jest model wykorzystujący ocenę potencjału (kapitału ludzkiego) migranta. W przypadku tego modelu to państwo określa, jakich migrantów chce przyjmować, najczęściej parametryzując różne ich cechy, np. w postaci systemu punktowego. Migranci następnie samodzielnie poruszają się po rynku pracy. Model ten jest charakterystyczny dla tradycyjnych krajów migracyjnych, takich jak Kanada, Australia czy Nowa Zelandia. W założeniu tego modelu kluczowe jest przyjmowanie migrantów pożądanych dla rynku pracy i społeczeń-

stwa w długiej perspektywie, np. ze względu na potencjał integracyjny, wykształcenie, kwalifikacje czy wiek migranta. W przypadku polskiej polityki migracyjnej konieczne jest – biorąc pod uwagę analizę sytuacji społeczno-gospodarczej – opracowanie i zaadaptowanie modelu najbardziej odpowiadającego zdiagnozowanym potrzebom.

Autorzy raportu pt. *Rosnąca luka na rynku pracy w Polsce. Jak ją zniwelować?* (Price Waterhouse Coopers [PwC] 2019) wskazują, że do 2025 roku na rynku pracy może brakować nawet 1,5 mln osób. Oznacza to konieczność zatrudniania dodatkowo każdego roku ponad 350 tys. pracowników w perspektywie najbliższych lat. Z badania PwC wynika, że pogłębiająca się luka na polskim rynku pracy jest efektem m.in. niekorzystnych trendów demograficznych oraz wyjazdów zarobkowych Polaków do innych krajów. Dodatkowo obecną sytuację pogarsza fakt, że część cudzoziemców aktywnych zawodowo w Polsce może wkrótce wyjechać do Niemiec w związku z wprowadzeniem tam licznych zachęt i ułatwień dla pracowników spoza UE. Biorąc pod uwagę prognozowane tempo rozwoju gospodarki i rosnące potrzeby rynku pracy, aby minimalizować negatywne skutki braku pracowników, należy jak najszybciej wprowadzić systemowe rozwiązania, które zniwelują pracowniczą lukę w obszarze zatrudnienia. Eksperci podkreślają, że niezbędne jest wprowadzenie ulg podatkowych i ułatwień administracyjnych, które pozwolą na aktywizację zawodową określonych grup, a także uproszczą procedury zatrudniania cudzoziemców. Proponowane, konkretne rozwiązania podatkowo-administracyjne mogłyby zdaniem autorów raportu polegać np. na wdrożeniu ulgi na start, która zachęci młodych ludzi do szybszego podejmowania zatrudnienia, a także na wprowadzeniu stawki retencyjnej, czyli 5-procentowej stawki PIT dla osób, które zdecydują się na kontynuowanie pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Niezwykle istotne wydaje się być też opracowanie programu wsparcia inwestycji w automatyzację procesów pracy.

Zdaniem ekspertów PwC, biorąc pod uwagę rosnący popyt na pracę w Polsce, sama aktywizacja zawodowa młodych czy zachęcanie starszych do późniejszego przechodzenia na emeryturę może nie wy-

starczyć. Dlatego rosnącą lukę braków na krajowym rynku pracy należałoby wypełniać poprzez obserwowane i z powodzeniem stosowane od kilku lat zatrudnianie coraz większej liczby cudzoziemców. Do Polski najczęściej przyjeżdżają w celach zarobkowych obywatele Ukrainy, a w ostatnich latach widoczny jest dodatkowo dynamiczny wzrost liczby pracowników z Białorusi i Indii. **Co istotne, coraz więcej cudzoziemców pracuje w Polsce legalnie, co przekłada się na lepszą kondycję finansów publicznych, ponieważ do pokrycia jest coraz mniejsza luka między składkami na ubezpieczenia społeczne, a wypłacanymi świadczeniami.** Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) (2022) liczba cudzoziemców pracujących i odprowadzających w Polsce składki wzrosła z 184 tys. w 2015 roku do 875 tys. w 2021 roku. Znaczny wzrost obserwowany był nawet w czasie pandemii COVID-19: w 2019 roku cudzoziemców płacących składki było 650 tys. a w 2020 roku już 725 tys. Oznacza to, że wzrost liczby imigrantów w ZUS wynikał nie tylko ze zmian liczby imigrantów pozostających i pracujących w Polsce, ale także coraz większego odsetka wśród imigrantów osób pracujących legalnie i płacących składki. W pierwszym półroczu 2020 roku liczba imigrantów przebywających w Polsce obniżyła się prawdopodobnie o ok. 10% (por. DS NBP 2020). Potem co prawda wzrosła, ale wyraźnie mniej niż liczba osób zarejestrowanych w ZUS. Wśród imigrantów płacących składki do ZUS w 2021 roku powyżej 70% stanowili obywatele Ukrainy. Proporcja ta w przeszłości była nieco niższa niż 70%, co oznacza, że rośnie liczba imigrantów zarówno z Ukrainy jak i z innych kierunków. Niemniej, proporcja imigrantów z Ukrainy wciąż pozostaje na wysokim i obecnie nieznacznie rosnącym poziomie.

Jak wynika z danych zebranych w raporcie PwC, pod względem liczby wydawanych obcokrajowcom zezwoleń na pobyt, czyli tzw. kart pobytu, Polska jest zdecydowanym liderem w UE. W porównaniu z 2013 rokiem liczba udzielonych zezwoleń na pobyt w związku z wykonywaniem działalności zarobkowej w naszym kraju w 2017 roku wzrosła aż o 321%. Eksperci PwC podkreślają także, że w ciągu ostatnich kilku lat znacząco zmieniła się struktura zatrudnienia obco-

krajowców w skali kraju. Obecnie najwięcej osób spoza Polski, oprócz województwa mazowieckiego, jest zatrudnionych w województwie śląskim i małopolskim.

Jak wynika z wniosków przytoczonego raportu, przepisy dotyczące zatrudniania cudzoziemców nie nadążają za potrzebami przedsiębiorców i pracodawców. Autorzy raportu podają, że **większość pracodawców jako największe przeszkody w zatrudnianiu cudzoziemców wskazuje formalności administracyjne oraz podejście urzędów, które nie odpowiadają potrzebom rynku zatrudnienia. W opinii otoczenia biznesu procedury są niejasne i skomplikowane, a cały proces trwa zbyt długo. Dodatkowo sprawę komplikują niejednolite oczekiwania urzędów w poszczególnych województwach. Obecnie standardowa procedura zatrudniania cudzoziemców w Polsce obejmuje wiele etapów w kilku urzędach w Polsce i poza granicami kraju. W zależności od województwa oraz kraju pochodzenia cudzoziemca proces może trwać nawet 5 miesięcy od momentu badania rynku pracy do wydania dokumentu legalizującego zatrudnienie oraz wizy w polskim konsulacie.**

Konieczna jest zatem zmiana przepisów prawa imigracyjnego w kontekście rynku pracy dotycząca legalizacji pracy i pobytu cudzoziemców w Polsce, w szczególności poprzez usprawnienie obecnych zasad. Warto zacząć od stworzenia jednolitych systemów wydawania dokumentów legalizujących pracę w Polsce. **Niezwykle istotne jest również wprowadzenie skróconej ścieżki uzyskiwania zezwoleń na pracę dla firm szczególnie ważnych z punktu widzenia gospodarki w danym regionie, a także rozszerzenie listy państw, których obywatele mogliby korzystać z podjęcia pracy na podstawie oświadczeń.**

Jest to o tyle ważne, że przeprowadzone na przełomie 2020 i 2021 roku badania wykazały, że z drugiej strony emigrację zarobkową w ciągu najbliższego roku rozważa aż 17,7% obywateli polskich. Co ciekawe, równolegle do tego zjawiska Polska mierzyła się z coraz wyraźniejszym napływem pracowników zagranicznych (ARC Rynek i Opinie 2021). W przeprowadzonych w 2021 roku badaniach podkreślano, że

Polska, pozostając w Europie krajem peryferyjnym, staje się dla migrantów (m.in. z Ukrainy) państwem gospodarczego centrum.

Z danych podawanych przez MRiPS wynika, że rosnące zapotrzebowanie na wykwalifikowanych pracowników dotyczy wszystkich regionów Polski. Wśród wymienianych zawodów deficytowych znajdują się m.in. elektrycy i elektromonterzy, księgowi i pracownicy ds. finansowo-księgowych ze znajomością języków obcych, spedytorzy i logistycy oraz inżynierowie budownictwa i kierownicy budowlani. Braki wyspecjalizowanej kadry, zarówno w obszarze wysoko wykwalifikowanych specjalistów, jak i pracowników o najniższych kwalifikacjach, stanowią coraz bardziej niepokojący i dominujący trend na rynku pracy. **W połączeniu z projekcjami demograficznymi wskazującymi na postępujące starzenie się populacji, a w konsekwencji zmniejszanie się subpopulacji w wieku produkcyjnym, włączenie potencjału siły roboczej cudzoziemców wydaje się być procesem nieuniknionym, a gospodarczo i społecznie pożądanym.**

Odnosząc się do tych faktów, należy wskazać, że **polska gospodarka stopniowo zwiększa uzależnienie, zwłaszcza niektórych sektorów, od pracy migrantów pochodzących coraz częściej także z innych niż Ukraina państw. W krótkim czasie szacunkowy udział migrantów w polskim rynku pracy z wartości poniżej 1% wzrósł do ponad 5% w 2018 roku.** Oczywiście obecnie, w kontekście zjawisk towarzyszących agresji Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy, wartość tego współczynnika jest już z pewnością o wiele wyższa i dalej rośnie.

Niezależnie od dalszych konsekwencji związanych z wojną w Ukrainie w tym momencie, z uwagi na aktualną sytuację społeczno-gospodarczą, a zwłaszcza w kontekście projekcji demograficznych, niezbędne jest włączenie strategii migracyjnej do scenariusza krajowych rozwiązań depopulacyjnych, z uwzględnieniem bieżących wydarzeń geopolitycznych.

9. Na zakończenie – nowe wyzwania a trendy demograficzne

Pomysł opracowania niniejszego raportu narodził się na początku 2022 roku, kiedy trudno było sobie wyobrazić, że miesiąc później rozpoczną się w Europie działania wojenne o skali największej od czasów II wojny światowej, rozpocznie się *exodus* milionów uchodźców z terytorium Ukrainy, a światowa gospodarka – powoli podnosząca się z szoków, jakimi były kolejne fale pandemii COVID-19 – doświadczy wahań cen paliw i energii porównywalnych z opisywanym w podręcznikach historii kryzysem naftowym lat 70. XX wieku. Jak pamiętamy, trwający przez lata kryzys naftowy doprowadził do zmian postrzegania roli państw, narzędzia prowadzenia polityki ekonomicznej, a nawet postrzegania ekonomii jako nauki. Rosnące napięcia polityczne i ekonomiczne na świecie wskazują, że także w kolejnych latach trudno liczyć na powrót do „nudnego" *status quo* w polityce i gospodarce światowej. W tym kontekście warto jednak zwrócić uwagę, że – wyłączając scenariusze zupełnie katastroficzne – relatywnie dobrze jesteśmy w stanie określić, jaka będzie wielkość i struktura ludności Polski w najbliższych kilku dekadach, jakie może mieć to konsekwencje oraz jakie czynniki mogą te prognozy nieco zmienić. **Jednym z wniosków niniejszego raportu jest stwierdzenie, że działania państwa nie są w stanie zachęcić młodych ludzi do posiadania takiej liczby dzieci, jaką mieli ich rodzice czy dziadkowie.** Nawet gdyby było to możliwe, to przez kolejne dziesięciolecia proporcja osób, które mogą pracować i tych w wieku emerytalnym, nie poprawi się istotnie.

Czy oznacza to, że demografowie powinni „bić na alarm", bo „czeka nas katastrofa"? Oczywiście nie. Na „bicie na alarm" jest już za późno, więc zamiast ekscytować się proporcjami ludności, warto zastanowić się nad tym, jakie wyzwania się z tym wiążą i jak racjonalnie sobie z nimi poradzić. Zamiast emocjonalnie oczekiwać bliżej niesprecyzowanej katastrofy, warto np. zastanowić się, jak poprawić dostępność służby zdrowia dla rosnącej liczby osób starszych poprzez zwiększenie liczby lekarzy. Do jakiego stopnia można to zrobić przez system kształcenia, a w jakim stopniu trzeba zaangażować w to politykę migracyjną? Celem kolejnych rozdziałów raportu było spojrzenie na dokonujące się zmiany w ten właśnie sposób.

Wracając do aktualnych, dramatycznych wydarzeń, należy stwierdzić, że napływ do Polski uchodźców z Ukrainy i udzielanie im pomocy przez polskie społeczeństwo to zjawiska bez precedensu. Uchodźcy z Ukrainy, którymi w ponad 90% przypadków są kobiety z dziećmi, ale też imigranci, którzy przyjechali do Polski jeszcze przed wojną, starają się w większości być samodzielni w goszczącym ich kraju – zdecydowana większość z nich ma w Polsce pracę lub chce ją znaleźć (Chmielewska, Dudek, Strzelecki 2022). Duża część uchodźców płaci za swoje utrzymanie w Polsce i w miarę swoich możliwości próbuje wspierać swoje rodziny, które zostały w Ukrainie. Znaczna część z około 7,5 mln osób, które przekroczyły granicę polsko-ukraińską od początku konfliktu, wyjechała do innych krajów lub powoli wraca na Ukrainę. Czy w związku z tym, że większych problemów jak dotychczas nie ma, polskie państwo może sobie pozwolić na bierne obserwowanie rozwoju wypadków? Trudno zgodzić się z tezą, że działania związane z polityką migracyjną nie są potrzebne. Przykładowo sami uchodźcy deklarują, że nie znają języka polskiego, a jego lepsza znajomość przydałaby się im na naszym rynku pracy. Czy bardziej efektywne jest czekanie, aż sami uchodźcy znajdą miejsce, gdzie będą mogli poznać język polski, czy też powinno zainterweniować państwo i ku ogólnej korzyści ułatwić im to poprzez organizowanie kursów lub przynajmniej zastosowanie odpowiednich bodźców i przyjęcie regulacji w tym kierunku?

Można także zadeklarować, że imigranci powinni mieć taki sam dostęp do polskiej edukacji i służby zdrowia jak polscy obywatele, ale co może to oznaczać w sytuacji, gdy niewielu nauczycieli w Polsce mówi po ukraińsku, nie wspominając już o zgodności programów nauczania, a także o sytuacji, w której – ze względu na braki kadrowe – dostęp do lekarzy specjalistów jest ograniczony dla wszystkich.

Wydaje się, że **z uwagi na zawirowania w gospodarce światowej okres rekordowo niskiego bezrobocia w Polsce może się już niedługo skończyć. Wzrost bezrobocia może okazać się testem dla polityki państwa adresowanej do imigrantów.** Czy zostanie wybrane stosunkowo bezbolesne, ale krótkowzroczne rozwiązanie rozładowujące potencjalne problemy społeczne przez ograniczenia w dostępie cudzoziemców do rynku pracy i działania wypychające tych ludzi z Polski? Czy pojawią się elementy długoterminowej strategii i polityki migracyjnej ułatwiającej osobom przybywającym do Polski integrację na naszym rynku pracy, w społeczeństwie czy też korzystanie z usług publicznych, nawet jeśli będzie się to wiązać z kosztami? Wydaje się, że od sprawności państwa w tego typu działaniach zależy, czy powinniśmy się bać nadchodzącej „katastrofy demograficznej".

Bibliografia

ARC Rynek i Opinie. 2021. *XV edycja „Barometru Rynku Pracy"*. ARC Rynek i Opinie. Agencja Badania Rynku.

Bednarski, Marek, Barbara Szatur-Jaworska. 1999. *Wskaźniki społeczne jako narzędzia pomiaru skuteczności i efektywności polityki społecznej*. Warszawa: IPiSS.

Blaug, Mark. 1994. *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Bloom, David, David Canning, Jaypee Sevilla. 2003. *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*. Santa Monica: Rand.

Center for Development and Enterprise. 2021. *Paul Romer in Conversation with Ann Bernstein*. Pobrane 20 marca 2022 roku. https://www.cde.org.za/wp-content/uploads/2021/01/Paul-Romer-in-conversation-with-Ann-Bernstein-report.pdf.

Chlon-Dominczak, Agnieszka, Pawel Strzelecki. 2013. The Minimum Pension as an Instrument of Poverty Protection in the Defined Contribution Pension System – an Example of Poland. *Journal of Pension Economics and Finance* 3(12):326–350.

Chmielewska, Iza, Adam Panuciak, Paweł Strzelecki. 2019. *Polacy pracujący za granicą w 2018 r. Raport z badania ankietowego*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.

Chmielewska, Iza, Beata Dudek, Paweł Strzelecki. 2022. *Sytuacja życiowa i ekonomiczna uchodźców z Ukrainy w Polsce*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.

Crespo Cuaresma, Jesús, Wolfgang Lutz, Warren Sanderson. 2014. Is the Demographic Dividend an Education Dividend? *Demography* 51(1):299–315. DOI: 10.1007/s13524-013-0245-x.

Departament Analiz i Badań Ekonomicznych Narodowego Banku Polskiego (DAIB NBP). 2021a. *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD – lipiec 2021*. Warszawa.

Departament Analiz i Badań Ekonomicznych Narodowego Banku Polskiego (DAIB NBP). 2021b. *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD – listopad 2021*. Warszawa.

Departament Statystyki Narodowego Banku Polskiego (DS NBP). 2020. *Imigranci w polskiej gospodarce – raport z badań ankietowych*. Warszawa

Eurostat. 2020. *EUROPOP2019 – Population Projections at National Level (2019–2100)*. Pobrane 30 grudnia 2020 roku. https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/data/database.

Eurostat. 2022. Eurostat – Baza Danych Online.

Główny Urząd Statystyczny (GUS). 2021. *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2020. Informacje sygnalne GUS*. Warszawa.

Gradzewicz, Michał, Jakub Growiec, Marcin Kolasa, Łukasz Postek, Paweł Strzelecki. 2018. Poland's Uninterrupted Growth Performance: New Growth Accounting Evidence. *Post-Communist Economies* 30(2):238–272. DOI: 10.1080/14631377.2017.1398519.

Hrynkiewicz, Józefina, Andrzej Gałązka, Paweł Hut, Jolanta Kurkiewicz, Kuropka Ireneusz, Izydor Sobczak, Piotr Szukalski, Przemysław Śleszyński. 2021. *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2020–2021*. Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.

Ilyina, Anna, Jaewoo Lee, Iva Petrova, Alasdair Scott. 2019. *Demographic Headwinds in Central and Eastern Europe*. European Depart-

mental Paper Series. 19/12. Washington: International Monetary Fund.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. 2017. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Warszawa.

Kluza, Stanisław. 2004. Podatek płacony dziećmi. *Rzeczpospolita*.

Komisja Europejska. 2021. *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070)*. European Economy (Institutional Paper 079).

Kotowska, Irena E. 2014. *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

Kotowska, Irena E., Paweł Strzelecki, Katarzyna Saczuk. 2014. Rynek pracy. W: *Diagnoza społeczna 2013. Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Raport tematyczny*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Kozera, Justyna. 2019. Pokolenie Z wkracza na scenę. *Gazeta SGH*.

Kuropka, Ireneusz, Agnieszka Rossa, Wiktoria Wróblewska, Bogdan Wojtyniak, Przemysław Śleszyński. 2021. *Pandemia i jej skutki zdrowotne i demograficzne*. Warszawa: Komitet Nauk Demograficznych PAN.

Lewandowski, Piotr, Karol Madoń, Ronald Bachmann, Myrielle Gonschor. 2022. *The Impact of Robots on Labour Market Transitions in Europe*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.

Magda, Iga, Michał Brzeziński, Agnieszka Chłoń-Domińczak, Irena E. Kotowska, Michał Myck, Mateusz Najsztub, Joanna Tyrowicz. 2019. *Rodzina 500+. Ocena Programu i propozycje zmian.* Raport Fundacji Odpowiedzialnego Rozwoju. https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/raport-rodzina-500-plus-ocena-programu-i-propozycje-zmian

Majewska, Monika. 2020. *Co czwarty lekarz w Polsce ma więcej niż 65 lat*. Pobrane 20 sierpnia 2022 roku. https://pulsmedycyny.pl/co-czwarty-lekarz-w-polsce-ma-wiecej-niz-65-lat-1005481.

Mason, Andrew, Ronald Lee, Michael Abrigo, Sang-Hyop Lee. 2017. Support Ratios and Demographic Dividends: Estimates for the World. *Technical Paper* (2017/1).

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. 2013. *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*. Warszawa.

Ministerstwo Finansów. 2021. *Country Fiche on public pensions for the Ageing Report 2021 – Poland*. Opis projekcji emerytalnych opublikowany na stronie Komisji Europejskiej autorstwa Ministerstwa Finansów. Pobrane 20 sierpnia 2022 roku. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (MRiPS). 2021. *Strategia Demograficzna 2040. Projekt*. Warszawa.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. 2021. *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022*. Warszawa.

Pracuj.pl. 2019. *Generacja dobrej kariery. Pokolenia o pracy w Polsce*. Pobrane 20 sierpnia 2022 roku. https://prowly-uploads.s3.eu-west-1.amazonaws.com/uploads/landing_page_image/image/214208/4e0c875a7aae0618de66c913e8dd618b.pdf.

Price Waterhouse Coopers (PwC). 2019. *Raport PwC. Rosnąca luka na rynku pracy w Polsce. Jak ją zniwelować?* Pobrane 20 sierpnia 2022 roku. https://www.pwc.pl/pl/media/2019/2019-01-22-luka-rynek-pracy-2025-pwc.html.

Rangachev, Antoni, Georgi K. Marinov, Mladen Mladenov. 2022. The Demographic and Geographic Impact of the COVID Pandemic in Bulgaria and Eastern Europe in 2020. *Scientific Reports* 12(1):6333. DOI: 10.1038/s41598-022-09790-w.

Rosner, Andrzej, Monika Stanny. 2018. Rozważania o pojęciu i procesie dezagraryzacji polskiej wsi. *Wieś i Rolnictwo* (2/179):281–292. DOI: 10.53098/wir022018/14.

Ustawa. 2022. Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022, poz. 583).

Stanny, Monika, Paweł Strzelecki. 2020. Rozdział 2. Ludność wiejska. W: *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi* (s. 31–55). J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.). Warszawa: Wydawnictwo Scholar.

Stonawski, Marcin. 2011. *Kapitał ludzki w warunkach starzenia się ludności a wzrost gospodarczy*. Rozprawa doktorska. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Stoner, James A.F., R. Edward Freeman, Daniel R. Gilbert Jr. 1997. *Kierowanie*. Warszawa: PWN.

Strzelecki, Pawel. 2009. The Multi-State Projection of Poland's Population by Educational Attainment for the Years 2003–2030. *Studia Demograficzne* (2/152):23–44.

Strzelecki, Pawel, Marta Pachocka. 2020. Procesy migracyjne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – transformacja od państw emigracji netto do imigracji netto. W: *Raport SGH i Forum Ekonomicznego 2020*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Strzelecki, Pawel, Jakub Growiec, Robert Wyszyński. 2022. The Contribution of Immigration from Ukraine to Economic Growth in Poland. *Review of World Economics* 158(2):365–399. DOI: 10.1007/s10290-021-00437-y.

Summers, Lawrence H. 2016. Secular Stagnation and Monetary Policy. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*. Second Quarter 2016.

Wiatrow, M. 2021. *Idealnie nieidealny instrument. Rola testu rynku pracy w procedurach zatrudniania cudzoziemców*. Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). 2021. *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych – XII 2021*. Warszawa.

Dr Paweł Wojciechowski
Warszawa, listopad 2022 r.

Recenzja wydawnicza

Przedstawiony do recenzji raport dotyka kluczowego dla polskiej gospodarki wyzwania, jakim jest starzenie się ludności, a także formułuje główne rekomendacje w obszarze polityki migracyjnej, wiążąc je częściowo z wybranymi zagadnieniami polityki społecznej.

Choć polityka demograficzna skupia się na długim okresie czasu, to raport adekwatnie nawiązuje do nadzwyczajnych efektów wydarzeń z ostatnich kilku lat, jakimi były pandemia COVID-19 w latach 2019-2021 oraz migracja wojenna z Ukrainy.

Autorzy sami przyznają, że „pomysł stworzenia niniejszego raportu narodził się na początku 2022 roku, kiedy trudno było sobie wyobrazić, że miesiąc później rozpoczną się w Europie działania wojenne o skali największej od czasów II wojny światowej, rozpocznie się exodus milionów uchodźców z terytorium Ukrainy" i w związku z tym słusznie podkreślają w końcowym rozdziale, że „niezbędne jest włączenie strategii migracyjnej w scenariusz krajowych rozwiązań depopulacyjnych z uwzględnieniem bieżących wydarzeń geopolitycznych".

Główna konkluzja raportu oparta jest na tezie, że nawet uwzględniając te zdarzenia nadzwyczajne, to jednak głównym czynnikiem wpływającym istotnie na strukturę ludności jest poziom dzietności. A ponieważ brak jest prostych recept na zwiększenie współczynnika dzietności, to właśnie polityka migracyjna w największym stopniu może wypełnić lukę w podaży pracy. Inaczej mówiąc, sama polityka rodzinna, którą w polskim wydaniu lepiej nazywać pro-natalistyczną,

nie jest wystarczającą odpowiedzią na depopulację i rosnący wskaźnik obciążenia demograficznego.

Wywód prowadzony jest konsekwentnie. Od diagnozy sytuacji demograficznej, w tym wpływu pandemii oraz imigrantów z Ukrainy na sytuację demograficzną, poprzez analizę skuteczności różnych polityk w świetle ograniczeń fiskalnych czy oceny zmian technologicznych na rynek pracy, kończąc na pytaniu, czy imigracja może uratować polski rynek pracy.

W części diagnostycznej podkreślone jest to, że Polska z już z niskim poziomem dzietności również na trwale pozostanie w gronie państw o najniższej dzietności w Europie i na świecie w tym stuleciu. Ani program „Rodzina 500+", ani nawet te rozwiązania przewidziane w opublikowanej w 2021 r. przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej „Strategii Demograficznej 2040" nie zahamują trendu starzenia się ludności. Autorzy wskazują na jednostronność rządowej Strategii, która skupiona jest wyłącznie na podnoszeniu dzietności, a zupełnie ignoruje np. problematykę migracji.

Podzielając w pełni tę krytykę, warto też zwrócić uwagę, że nawet w sferze polityki rodzinnej w Strategii tej dominuje konserwatywne podejście do podziału ról w rodzinie, co znacznie odbiega od dzisiejszych realiów. W dużym stopniu w Strategii ignorowane są zmiany cywilizacyjne i kulturowe, takie jak urodzenia pozamałżeńskie czy opóźnianie planów prokreacyjnych kobiet.

Zresztą kwestie kulturowe nie są przedmiotem rozważań w raporcie. Nie jest jasne, czy Autorzy raportu opowiadają się za tezą, że aktywnemu macierzyństwu – jak sugeruje Strategia – bardziej sprzyja konserwatywny model rodziny, czy też model „skandynawski" przenoszący wiele obowiązków na państwo, zorientowany głównie na zapewnienie kobietom możliwości godzenia pracy zawodowej z macierzyństwem, oraz zapewniający większą równość kobiet i mężczyzn w dzieleniu się obowiązkami domowymi. Owszem, cytowane jest badanie „Diagnozy Społecznej", które wskazuje, że „jednym z głównych powodów braku realizacji zamierzeń dotyczących posiadania kolej-

nych dzieci były trudne warunki bytowe", ale nie wiadomo, jakie mają z tego wynikać wnioski dla polityki rodzinnej czy rynku pracy.

Należy się w pełni zgodzić z Autorami, że największe nadzieje na ograniczenie negatywnego wpływu zmian demograficznych na podaż pracy i stan finansów publicznych należy upatrywać w polityce migracyjnej.

Inne działania np. aktywizujące osoby z niepełnosprawnościami, podnoszenie efektywnego wieku emerytalnego, zwiększanie elastycznych form zatrudnienia czy lepsze zarządzanie zdrowiem, mogą – co najwyżej – ograniczyć negatywne skutki starzenia się populacji dla gospodarki.

Dlatego wśród rekomendacji na pierwszy plan wybija się konieczność przygotowania strategii migracyjnej państwa. Autorzy słusznie zwracają uwagę, że dotychczasowa polityka była reaktywna, a nie aktywna. Nie powstała rządowa strategia migracyjna, choć jej projekt był już przygotowany przez międzyresortowy zespół ekspertów w lipcu 2021 r. Niestety nie doczekał się ani szerszej debaty, ani nie został ostatecznie przyjęty przez rząd.

Raport zwraca uwagę na korzyści z migracji. Udział migrantów w liczbie ok. 5% osób aktywnych zawodowo, dodaje 0,5 p.p. do potencjału wzrostu PKB – w latach 2013-2018. Ważnym argumentem, pominiętym w raporcie, ale obecnym w pracach badawczych polskich ośrodków naukowych, jest ocena wpływu migracji na finanse publiczne. Badania potwierdzają, że ten bilans jest dodatni, zarówno w krótkim jak i długim okresie. To może być dodatkowym ważnym argumentem zachęcającym rząd do podjęcia prac nad przygotowaniem strategii migracyjnej.

Rozważania fiskalne pojawiają się oczywiście w kontekście wpływu zmian demograficznych na system emerytalny i długookresową stabilność finansów publicznych.

Polska jest jednym z krajów UE, gdzie zmiany demograficzne stanowią największe wyzwanie. Ale wbrew powszechnym opiniom główne koszty dla finansów publicznych będą związane nie z wydatkami emerytalnymi ale z wydatkami na opiekę zdrowotną i opiekę

długoterminową osób w podeszłym wieku. Działa tu efekt dużej ekwiwalentności polskiego systemu opartego na zasadzie zdefiniowanej składki, która przerzuca ryzyko długowieczności na ubezpieczonych. To od samych pracowników, którzy opłacają składki na ubezpieczenie społeczne zależy adekwatność świadczenia. Jeśli dłużej zostaną na rynku pracy, to zapewnią sobie proporcjonalnie wyższą emeryturę.

Raport słusznie zwraca uwagę, że ta zasada proporcjonalności wysokości świadczenia do wkładu pracy powinna zachęcać do dłuższej pracy niezależnie od ustawowego wieku emerytalnego. W praktyce założenie to może okazać się iluzją. Jeśli bowiem wskutek starzenia się ludności obniżą się stopy zastąpienia, to powstanie presja na podnoszenie systemowej gwarancji, czyli minimalnej emerytury. Im bardziej dojdzie do spłaszczenia emerytur wskutek podnoszenie emerytury minimalnej (co może być skutkiem narastającej presji społecznej na zapewnienie godnych emerytur), tym więcej będzie emerytur najniższych i niższych od minimalnej. A im więcej będzie niskich emerytur, tym paradoksalnie znikną finansowe bodźce do dalszej pracy, większość osób będzie ulegała zjawisku formatowania, czyli realizacji celu, jakim jest zapewnienie sobie wyłącznie gwarancji emerytury minimalnej. Taki niepożądany, niezamierzony efekt można złagodzić reformą minimalnej emerytury oraz redukcją arbitrażu na rynku pracy w obciążeniach składkowych różnych kontraktów pracy.

Raport naturalnie, nie porusza ani tej kwestii, ani wielu innych istotnych reform na styku systemu ubezpieczeń i rynku pracy. Dotyka jednak w jednoznaczny sposób potrzeby podwyższenia wieku emerytalnego, wskazując, że choć jest to rozwiązanie, które w najprostszy sposób podnosi wysokość świadczeń i poziom stóp zastąpienia, to jednak żadna z opcji politycznych nie zamierza obecnie takiej reformy przeprowadzić.

Przemyślana koncepcja raportu, prowadzi przez meandry dylematów różnych polityk publicznych, ocenia wyzwania, w spójny sposób kieruje na najlepsze rozwiązania, ale również ocenie realność wdrożenia.

Inne polityki strukturalne – emerytalna, zdrowotna, powinny sprzyjać wydłużeniu aktywności zawodowej, ograniczać negatywne skutki starzenia ludności.

Choć raport nie dokonuje pogłębionej analizy wpływu technologii na rynek pracy, to widać wyraźny sceptycyzm wobec formułowania prostych wniosków na temat zastępowania pracy przez maszyny. Tu również należy w pełni podzielić, kierunek myślenia Autorów, że w dłuższej perspektywie i tak polska gospodarka, m.in. wskutek możliwych ograniczeń w podaży pracy będzie musiała ewoluować w kierunku modelu rozwoju mniej opartego na wykorzystywaniu pracy.

Podsumowanie recenzji

Raport składa się z 9 rozdziałów, wstępu oraz podsumowania wraz z rekomendacjami.

Postawione tezy są w wysokim stopniu uprawdopodobnione w treści raportu.

Ewidentny wniosek autorów jest przekonywujący: działania państwa nie są w stanie w przewidywalnej przyszłości zahamować depopulacji. Na pewno nie sprawi tego prosta polityka pronatalistyczna, choć Autorzy jej tak nie nazywają, opisując jako politykę pro-rodzinną. Potrzebne są inne polityki - migracyjna, zdrowotna czy aktywizacyjna - aby choćby częściowo wypełnić lukę w podaży pracy.

W rzetelny sposób, jednocześnie zachowując precyzję i zwartość wywodu, przeanalizowano wszystkie najważniejsze czynniki zmian demograficznych oraz polityki publiczne ograniczające zjawisko depopulacji, przy wielorakich ograniczeniach.

Poziom merytoryczny raportu jest wysoki.

Szczególnie interesujące, bardzo dobrze udokumentowane są rozdziały: pierwszy poświęcony diagnozie sytuacji demograficznej Polski w 2022 r. oraz drugi opisujący wpływ pandemii COVID-19 na sytuację demograficzną Polski.