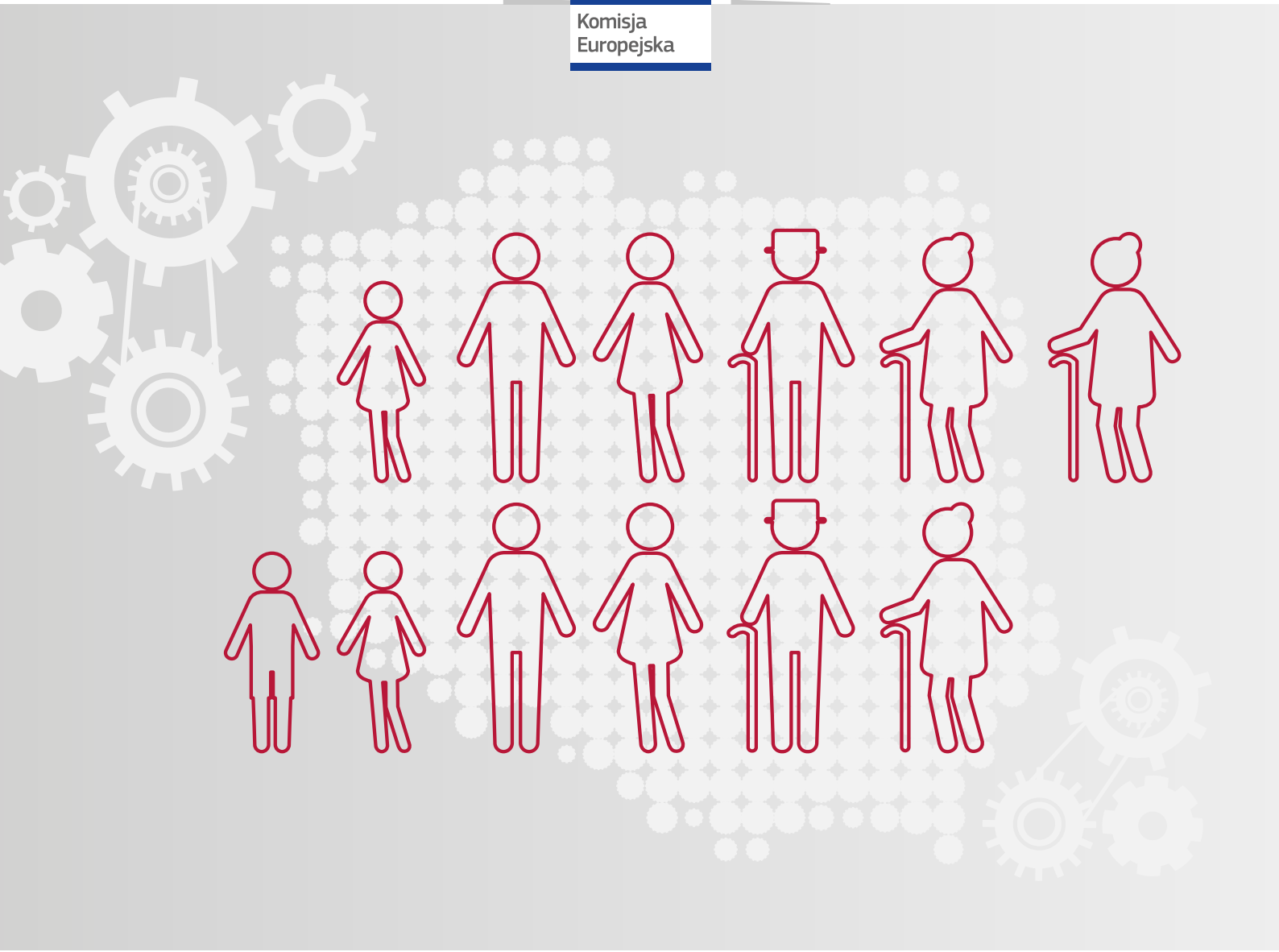
Komisja Europejska



STARZENIE SIĘ LUDNOŚCI, RYNEK PRACY I FINANSE PUBLICZNE W POLSCE

Publikacja jest zbiorem artykułów przygotowanych przez Instytut Badań Strukturalnych (IBS) na konferencję „Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce" , która odbyła się 9 marca 2017 r. w Warszawie. Wszystkie teksty publikowane są za zgodą ich autorów.

Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w jej imieniu, nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji zawartych w niniejszej publikacji.

Europe Direct to serwis, który pomoże Państwu znaleźć odpowiedzi na **pytania dotyczące Unii Europejskiej.**

- **Numer bezpłatnej infolinii (*):** 00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

- **Więcej informacji na temat Unii Europejskiej można uzyskać przez portal Europa:** http://europa.eu

Warszawa: Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, 2017

ul. Jasna 14/16a | 00-041 Warszawa
tel. +48 22 556 89 89 | faks +48 22 556 89 98
e-mail: ec-poland@ec.europa.eu

Redaktorzy naukowi: Piotr Lewandowski
dr Jan Rutkowski

Autorzy: prof. dr hab. Piotr Błędowski
dr Agnieszka Chłoń-Domińczak
dr Agnieszka Fihel
Aneta Kiełczewska
prof. dr hab. Irena E. Kotowska
Piotr Lewandowski
dr Iga Magda
Magda Malec
prof. dr hab. Marek Okólski
dr hab. Joanna Tyrowicz

ISBN 978-92-79-66265-2
doi:10.2775/210871

JJ-01-17-156-PL-N

© Unia Europejska, 2017
Powielanie materiałów jest dozwolone pod warunkiem podania ich źródła.

Wydrukowano w Polsce

STARZENIE SIĘ LUDNOŚCI, RYNEK PRACY I FINANSE PUBLICZNE W POLSCE

SPIS TREŚCI

Wstęp
Piotr Lewandowski, Jan Rutkowski 3

1. Polityka rodzinna i podaż pracy w Polsce
Irena E. Kotowska, Iga Magda 5

2. Starzenie się ludności a podaż pracy w Polsce w horyzoncie roku 2050
Aneta Kiełczewska, Piotr Lewandowski 11

3. Międzypokoleniowy rozkład konsumpcji i dochodów w Polsce w kontekście starzenia się ludności
Agnieszka Chłoń-Domińczak 17

4. Źródła wzrostu zatrudnienia osób starszych w Polsce
Piotr Lewandowski 23

5. Niski wiek emerytalny, wysoka cena
Magda Malec, Joanna Tyrowicz 29

6. Starzenie się ludności w Polsce w warunkach intensywnej migracji międzynarodowej
Agnieszka Fihel, Marek Okólski 35

7. Opieka długoterminowa w Polsce wobec starzenia się ludności
Piotr Błędowski 41

Autorzy 45

Wstęp

Piotr Lewandowski, Jan Rutkowski

Polska się zestarzeje, zanim zdąży się wzbogacić – przed takim wyzwaniem właśnie stajemy. Odsetek populacji w wieku produkcyjnym maleje, podczas gdy odsetek osób starszych gwałtownie wzrasta. Coraz liczniejsza staje się grupa starszych pracowników. Tendencje te będą miały negatywny wpływ na wielkość zatrudnienia, a w rezultacie na dochód narodowy i poziom życia. Chcąc zapobiec negatywnym skutkom procesu starzenia się ludności, konieczne jest podjęcie daleko idących działań w polityce publicznej. Należy nadać najwyższy priorytet inicjatywom mającym na celu zwiększanie dzietności, w tym poprzez rozwój usług opiekuńczych, a także położyć nacisk na rozwój kształcenia ustawicznego i inwestycje w umiejętności. Ważna jest także budowa właściwej polityki imigracyjnej, odpowiadającej potrzebom rynku pracy, a także dostosowanie do potrzeb osób starszych systemu opieki zdrowotnej oraz systemu opieki długoterminowej. Ale co najważniejsze - ze względu na wzrastającą oczekiwaną długość naszego życia, polityka publiczna powinna dążyć do wydłużenia okresu aktywności zawodowej. Ludzie muszą pracować dłużej, w przeciwnym razie ich emerytury będą niskie, podobnie jak dochód ogółu ludności.

Polska staje właśnie w obliczu gwałtownego przyspieszenia procesu starzenia się ludności. Mediana wieku populacji wzrośnie z 39 lat w 2015 roku do 45 lat w 2030. W 2050 roku dosięgnie aż 50 lat, co będzie piątą najwyższą wartością w Unii Europejskiej. W tym samym roku, na jedną osobę powyżej 65. roku życia w Polsce przypadną tylko dwie osoby w wieku 15-64 lat. Szacuje się, że całkowita populacja Polski spadnie o 3% pomiędzy rokiem 2015 a 2030 i o 10% pomiędzy rokiem 2015 a 2050. Liczba ludzi w wieku 15-64 zmniejszy się jeszcze bardziej – o 11% między rokiem 2015 a 2030 i aż o 28% między rokiem 2015 a 2050. W niniejszej publikacji omawiamy stojące przed Polską wyzwania, wynikające z postępującego procesu starzenia się ludności, oraz wskazujemy te obszary interwencji, które przez decydentów powinny zostać potraktowane priorytetowo, jeśli chcemy uniknąć negatywnych skutków przemian demograficznych.

Przyspieszenie procesu starzenia się ludności w Polsce wynika ze wzrastającej długowieczności i utrzymującej się od początku lat 90. bardzo niskiej dzietności. W ostatnim czasie zwiększono wydatki publiczne na politykę rodzinną, jednak, jak wskazują Kotowska i Magda w artykule otwierającym publikację, wprowadzone w tym obszarze nowe programy mogą skutkować efektem ubocznym w postaci zmniejszonej aktywności zawodowej kobiet. To z kolei pogłębi ekonomiczne konsekwencje starzenia się ludności w Polsce. Kiełczewska i Lewandowski dowodzą, że jeśli obecne wzorce uczestnictwa w rynku pracy się utrzymają, w 2050 roku podaż pracy w Polsce będzie o 30% mniejsza niż w roku 2015. Spadek ten będzie spowodowany przede wszystkim wzrostem odsetka ludności powyżej 50. roku życia – grupy cechującej się niską aktywnością zawodową. Polscy pracownicy opuszczają bowiem rynek pracy wcześnie. Skutkuje to tym, jak wskazuje Chłoń-Domińczak, że liczba lat w cyklu życia, kiedy dochód z pracy przewyższa konsumpcję, jest u Polaków jedną z najniższych w Europie. Tym samym starzenie się ludności w Polsce będzie prowadziło nie tylko do obniżenia zatrudnienia, PKB i dochodów indywidualnych, ale także osłabi możliwości finansowania konsumpcji ludzi starszych z budżetu państwa.

Dzięki wprowadzonym reformom, podnoszącym wiek emerytalny oraz wycofującym wcześniejsze emerytury, sytuacja starszych pracowników w Polsce - jak wskazuje Lewandowski - poprawiła się. Wskazane reformy miały na celu wydłużenie okresu aktywności zawodowej i mogłyby również znacząco zmniejszyć wpływ starzenia się ludności na rynek pracy w przyszłości. Jednak uchwalone w 2016 roku obniżenie wieku emerytalnego, które wejdzie w życie 1 października 2017 roku, zniweluje ten pozytywny skutek i zmniejszy zarówno zatrudnienie, jak i PKB. Malec i Tyrowicz dowodzą, że niższy wiek emerytalny znacząco obniży przyszłe świadczenia emerytalne, jednocześnie podwyższając liczbę wypłacanych emerytur minimalnych i związanych z nimi kosztów.

Zebrane w niniejszej publikacji artykuły wskazują, że podwyższenie wieku emerytalnego jest konieczne dla złagodzenia skutków zmian demograficznych. Nie jest to jednak wystarczający środek zaradczy. Niespotykana wcześniej wielkość emigracji wśród młodych dorosłych, która nastąpiła po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, pogłębia proces starzenia się ludności w Polsce. Fihel i Okólski argumentują, że masowe migracje powrotne są mało prawdopodobne, w związku z czym znaczny napływ imigrantów stanie się niezbędny, by powstrzymać wyludnianie się kraju. Jak podkreślają badacze, emigracja wpływa także na osłabienie sieci powiązań między rodzinami, działającej wspierająco w kontekście opieki nad osobami starszymi. Dodatkowy niesprzyjający czynnik, na który wskazuje Błędowski, stanowi niedostatecznie jak dotąd rozwinięty i fragmentaryczny system długoterminowej opieki nad osobami starszymi. Budowa zintegrowanego systemu opieki jest konieczna w obliczu rosnącej populacji osób starszych w Polsce.

Polityka rodzinna i podaż pracy w Polsce

Irena E. Kotowska, Iga Magda

Polityka rodzinna w Polsce uległa w ostatniej dekadzie istotnym przeobrażeniom. Wprowadzone zostały dłuższe urlopy macierzyńskie i rodzicielskie, wzrosła dostępność miejsc w żłobkach i przedszkolach, zwiększyła się także znacząco skala wsparcia finansowego adresowanego do rodzin z dziećmi. Nieznany jest jednak wpływ wprowadzonych zmian ani na nadal niski współczynnik dzietności, ani na sytuację rodziców na rynku pracy. Niemniej, wydaje się, że zmiany w polityce rodzinnej odpowiadają za malejącą aktywność zawodową kobiet. Obserwowany trend jej spadku zwiększa wyzwania wynikające ze zmian demograficznych, takie jak braki na rynku pracy, zagrożenie ubóstwem osób na emeryturze oraz deficyt sektora finansów publicznych. Podkreślamy konieczność dogłębnego zbadania wpływu zmian w polityce rodzinnej na decyzje o posiadaniu dzieci i na zachowania na rynku pracy. We wnioskach dla polityki akcentujemy konieczność działań w trzech obszarach (i) dalszego wzrostu liczby miejsc opieki dla dzieci w wieku 0-6 i opieki świetlicowej dla starszych (ii) działań promujących partnerstwo rodziców i większych zachęt dla ojców do angażowania się w opiekę nad dziećmi (iii) działań zwiększających elastyczność czasu pracy dla rodziców.

Od lat niska dzietność oraz niska liczba urodzeń to jedne z głównych tematów pojawiających się w polskiej debacie publicznej. Począwszy od 1998 roku współczynnik dzietności w Polsce nie przekroczył 1,5, a najniższą jego wartość: 1,22 odnotowano w 2003 roku (Wykres 1). Kolejne lata przyniosły pewną poprawę i aż do roku 2009 liczba urodzeń oraz współczynnik dzietności rosły (1,40 w 2009). Niestety trend ten uległ odwróceniu i w okresie 2013-2015 współczynnik dzietności nie przekroczył 1,3.

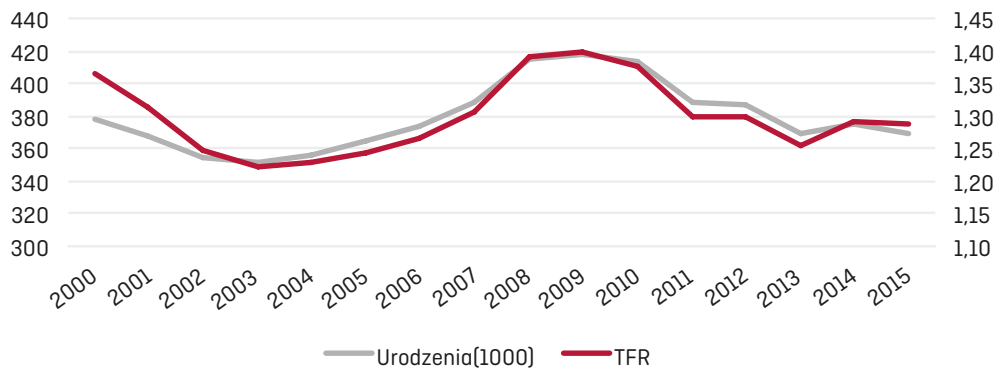
Coraz niższy współczynnik dzietności ma dwa źródła – jedno to absolutny spadek liczby urodzeń, drugie to odłożenie macierzyństwa w czasie oraz zmieniający się wzorzec płodności według wieku matek (Wykres 2). Innymi słowy, kobiety coraz później w cyklu życia rodzą dzieci, co ma odbicie w rosnącym przeciętnym wieku matek, który wzrósł z 27,3 lat w 2000 roku do 29,2 lat w 2015, oraz w rosnącym przeciętnym wieku urodzenia pierwszego dziecka, w 2000 roku wynoszącym 24,5 lat a w 2015 27 lat (Kurkiewicz, 2016).

Jednocześnie znacznie zmieniła się struktura urodzeń według kolejności. Udział pierwszy urodzeń rósł stopniowo z 47,8% w roku 2000 do 50,9% w 2009 roku, a następnie spadł do poziomu 47% w roku 2015. Natomiast udział drugich urodzeń rósł nieprzerwanie – w 2000 roku stanowił 30,4% wszystkich urodzeń, podczas gdy w 2015 roku było to 37,6%. Jeszcze ciekawsze i ważniejsze zmiany zaszły w strukturze urodzeń według wykształcenia matki. W 2000 r., liczba urodzeń przez kobiety z wykształceniem wyższym stanowiła mniej niż 20% ogółu urodzeń, a w 2015 liczba ta stanowiła już ponad 51% wszystkich urodzeń. Dodatkowo coraz powszechniejsze stały się urodzenia pozamałżeńskie, które podwoiły swój udział w całkowitej liczbie urodzeń (wzrost z 12,1% w 2000 roku do 24,6% w 2015).

Bez wątpienia struktura polskich rodzin znacznie się zmieniła, ale niestety reakcja państwa na te zmiany była znikoma. Pomimo rosnącej świadomości znaczenia zmian płodności dla dynamiki populacji oraz starzenia się ludności, brakowało zrozumienia, jak reagować na te zmiany. W roku 2003 przyjęta została ustawa o świadczeniach rodzinnych, która weszła w życie w maju 2004 roku. Od tego czasu była ona nowelizowana wielokrotnie, ale wciąż pozostaje głównym aktem prawnym dotyczącym świadczeń rodzinnych w Polsce. W kolejnych latach zaimplantowane zostały istotne zmiany w systemie urlopów macierzyńskich, ulg podatkowych, regulacji dotyczących zapewnienia opieki oraz innych instrumentów polityki rodzinnej. Wszystkie te zmiany stanowiły dobry początek do budowania nowej, przyjaznej polityki rodzinnej.

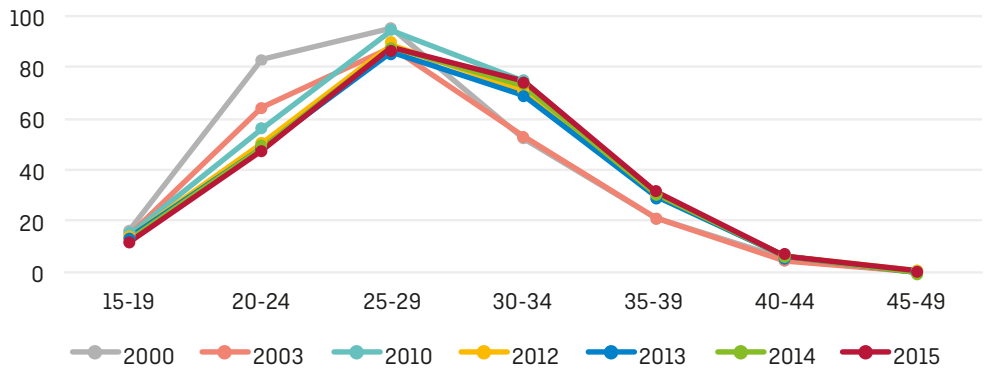
Dopiero rok 2008 przyniósł kolejne duże zmiany w polityce rodzinnej, którym przyświecał jeden główny cel - poprawa możliwości godzenia pracy z życiem rodzinnym i opieką nad dziećmi. Reformie został poddany system urlopów macierzyńskich. Przede wszystkim wydłużona została jego długość – z 18 do 20 tygodni (w przypadku narodzin jednego dziecka). W kolejnych latach wprowadzony został również 6-tygodniowy dodatkowy urlop macierzyński, w czasie którego matka otrzymywała 100% swojego wynagrodzenia (sprzed porodu). Dodatkowo reforma umożliwiała łączenie tego dodatkowego urlopu macierzyńskiego z pracą w niepełnym wymiarze czasu (lecz nie większym niż na pół etatu). W roku 2013 wprowadzony został urlop rodzicielski (26 tygodni), z którego można korzystać po wykorzystaniu urlopu macierzyńskiego, i w czasie którego rodzic otrzymuje zasiłek w wysokości 60% swojego wynagrodzenia sprzed narodzin dziecka. Co istotne urlop ten może być wykorzystywany zarówno przez matki, jak i ojców. Rodzice, którzy zdecydują się na wykorzystanie pełnej puli urlopów związanych z narodzinami dziecka (w sumie 52 tyg.) mogą przez ten okres otrzymywać zasiłek macierzyński wynoszący 80% ich wynagrodzenia. Od 2010 roku polskie prawo przewiduje również korzystanie z urlopu ojcowskiego (tylko dla ojców), w czasie którego

Wykres 1. Liczba urodzeń i współczynnik dzietności (TFR).



Źródło: Rocznik demograficzny Polski.

Wykres 2. Współczynniki płodności kobiet w latach 1989 -2016 (liczba urodzeń na 1000 kobiet).



Źródło: Rocznik demograficzny Polski.

ojciec otrzymuje 100% swojego wynagrodzenia – w 2010 roku był to tydzień, a od 2011 roku są to 2 tygodnie. Od stycznia 2016 roku zwiększono elastyczność korzystania z zarówno urlopu rodzicielskiego, jak i ojcowskiego. Co więcej, dodatkowy urlop macierzyński został włączony do urlopu rodzicielskiego, wydłużając go do 32 tygodni.

Reformie poddany został również system instytucji opieki nad dziećmi, takich jak żłobki i przedszkola. Wprowadzona w 2011 roku ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3 przekazała nadzór na żłobkami Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej (wcześniej żłobki podlegały Ministerstwu Zdrowia), ułatwiając ich tworzenie i późniejsze funkcjonowanie. Ustawa dopuszczała funkcjonowanie nowych form opieki nad dziećmi do lat 3 (takich jak klubiki dziecięce, dzienni opiekunowie czy nianie), kreując bodźce do ich rozwoju. W rezultacie, choć wciąż bardzo niska, liczba dzieci do lat 3 objętych opieką żłobkową zwiększyła się ponad dwukrotnie w okresie 2011-2015 (osiągając prawie 7%). Dodatkowo, w okresie 2010-2015 odsetek dzieci w wieku 3-6 lat w przedszkolach wzrósł prawie o ¼ (GUS 2015).

System wsparcia finansowego dla rodzin również ewoluował. W roku 2013 zmieniły się progi dochodowe uprawniające do otrzymywania świadczeń rodzinnych oraz same wartości tych świadczeń, a w 2015 roku zmodyfikowany został system podatkowych ulg prorodzinnych. W styczniu 2016 roku wprowadzono nową formę wsparcia finansowego „świadczenie rodzicielskie" dla matek nieuprawnionych do standardowego zasiłku macierzyńskiego (1000 zł miesięcznie, przez 12 miesięcy)[1]. Innym ważnym elementem polityki prorodzinnej tamtego okresu była Karta Dużej Rodziny, która zaczęła obowiązywać od czerwca 2014 roku, lecz pełen system zniżek na poziomie krajowym został wprowadzony od stycznia 2015 roku[2]. Karta Dużej Rodziny jest dostępna dla każdej rodziny z trójką lub większą liczbą dzieci i nie przewiduje żadnych progów dochodowych.

Jednak to program Rodzina 500+ jest największym przedsięwzięciem finansowym w Polskiej polityce rodzinnej od wielu lat. Program wszedł w życie w kwietniu 2016 roku. Jest nakierowany na zwiększenie dzietności, zmniejszenie ubóstwa wśród dzieci oraz poprawienie warunków życia rodzin w Polsce. Program Rodzina 500+ to nieopodatkowane miesięczne świadczenie w wysokości 500 zł na każde drugie i kolejne dziecko poniżej 18 roku życia. Świadczenie jest również dostępne dla rodzin z jednym dzieckiem, jeżeli dochód netto per capita w tym gospodarstwie domowym nie przekracza 800 zł miesięcznie. Co ważne, świadczenie Rodzina 500+ nie jest wliczane do dochodu gospodarstwa domowego w sytuacji, gdy wnioskuje ono o inne świadczenia rodzinne, społeczne i alimentacyjne.

Program Rodzina 500+ znacznie zwiększył wydatki publiczne na świadczenia rodzinne w Polsce. Przed wprowadzeniem programu były one niskie w porównaniu z innymi krajami UE czy OECD. W 2014 roku wynosiły 24,3 miliarda zł (dane Eurostatu, bez rodzinnych ulg podatkowych) i stanowiły 1,4% PKB, podczas gdy średnio w UE 28 proporcja ta wynosiła 2,4% PKB. Jeżeli dodatkowo weźmiemy pod uwagę wartość ulg podatkowych dla rodzin, wydatki na politykę rodzinną w odniesieniu do PKB w Polsce wynosiły 1,8%, podczas gdy przeciętnie w OECD było to 2,4% PKB (2012, dane OECD).

Koszt programu Rodzina 500+ w 2016 roku to 17 miliardów zł. Według prognoz koszt ten w kolejnych latach wyniesie ponad 25 miliardów zł (około 1,5% PKB) – to dwa razy tyle, ile wynosiły całkowite publiczne wydatki na politykę rodzinną w 2014 roku. Prawdopodobnie w kolejnych latach wydatki publiczne na politykę rodzinną przekroczą 3% PKB, dzięki czemu Polska stanie się krajem o jednym z najwyższych udziałów PKB przeznaczanych na politykę rodzinną. O hojności programu Rodzina 500+ świadczą również przeciętne wielkości świadczeń rodzinnych wypłacanych przed wprowadzeniem programu. W 2015 roku przeciętne świadczenie rodzinne na jednego świadczeniobiorcę wynosiło 320 zł i obejmowało ponad 1,8 milionów rodzin (MRPiPS, 2016), podczas gdy świadczenie Rodzina 500+ to 500 zł miesięcznie i do tej pory zostało przyznane ponad 2,74 milionom rodzin (na dzień 30 listopada 2016, MRPiPS).

Instrumenty polityki rodzinnej zmniejszają zarówno koszt pośredni, jak i bezpośredni wychowywania dzieci, przez co powinny zwiększać dzietność. Pomoc finansowa dla rodzin w Polsce, w szczególności dużych, wzrosła znacząco. Ma to swoje odbicie w ich lepszej sytuacji finansowej. W okresie 2005-2015 dochody rodzin z dziećmi, w szczególności tych dużych, wzrosły bardziej niż rodzin bez dzieci (Kotowska, Sączewska-Piotrowska, 2015). W latach 2009-2015 rodziny, w których głowa rodziny była w wieku 25-34 lat, doświadczyły znacznego wzrostu majątku (Kośny, Sienniak-Szczepaniak, 2015). Dotyczyło to głównie rodzin z jednym dzieckiem. Powinniśmy jednakże pamiętać, że w ostatnich latach sytuacja na rynku pracy znacznie się poprawiła, co objawiało się głównie zwiększonymi szansami i perspektywami zatrudnienia, także przekładając się na rosnące dochody.

[1] Czyli takich, które przed porodem nie pracowały lub pracowały, ale w oparciu o umowę, która nie gwarantuje opłacania składek na ubezpieczenia chorobowe.

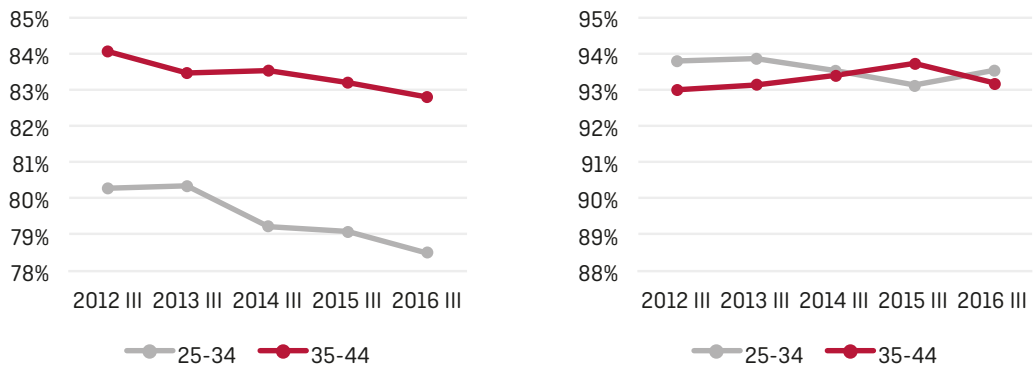
[2] Rozporządzenie Rady Ministrów nr 85 z dnia 27 maja 2014 roku (Dziennik Ustaw, poz. 430) w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych.

Polityka rodzinna ma istotny wpływ na decyzję o uczestnictwie w rynku pracy, w szczególności dla kobiet. Obecna polityka rodzinna w Polsce kreuje sprzeczne bodźce. Z jednej strony, coraz to większy (choć wciąż niski) dostęp do publicznych żłobków i przedszkoli oraz innych form opieki nad dziećmi, powinien zwiększyć aktywność zawodową obojga rodziców. Z drugiej strony, dłuższe urlopy związane z narodzinami dziecka, wraz ze zwiększonym dostępem do relatywnie wysokich świadczeń rodzinnych prawdopodobnie zmniejszają bodźce do podjęcia pracy lub jej poszukiwania. Efekt ten jest szczególnie silny dla kobiet, głównie tych gorzej wykształconych, z mniejszym doświadczeniem zawodowym oraz (potencjalnie) mało zarabiających. Istnieją obawy, że wprowadzony niedawno program Rodzina 500+ może właśnie w ten sposób wpłynąć na aktywność zawodową kobiet. Kobiety mogą być mniej zmotywowane do podjęcia pracy przed porodem i bardziej skłonne do pozostania poza rynkiem pracy, pogarszając w ten sposób swoją przyszłą sytuację finansową (bardzo niskie emerytury, które tak czy inaczej, prawdopodobnie będą musiały być dotowane z wydatków rządowych).

Pewne niepokojące trendy na rynku pracy już się pojawiły. Współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 25-44 lata zmniejsza się począwszy od roku 2012/2013 (Wykres 3). Mimo że zmiany te są niewielkie, tendencja spadkowa wydaje się być stabilna. Jak do tej pory brak dowodów, że jest to wynik tylko i wyłącznie zmian w polityce rodzinnej, ale jednocześnie trudno przypisać tę malejącą aktywność jakimkolwiek innym zmianom instytucjonalnym, jakie miały miejsce w ostatnich latach w Polsce. Dodatkowo liczba kobiet, które pozostają nieaktywne zawodowo z powodu obowiązków rodzinnych (opieka nad dziećmi i innymi osobami) rośnie.

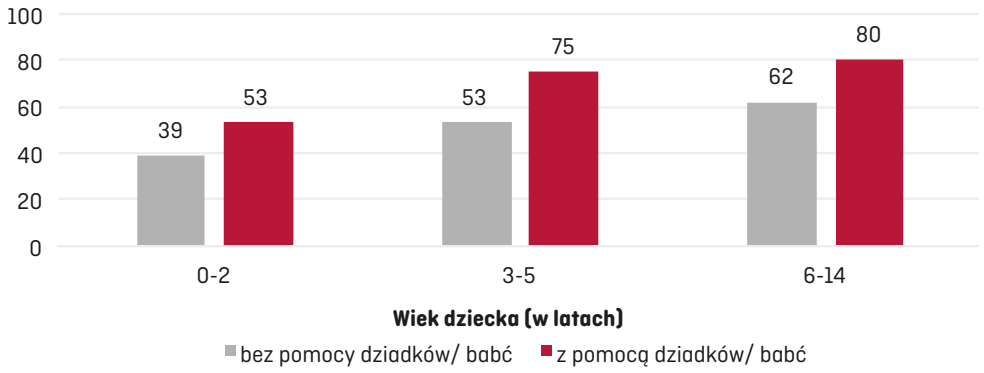
Czy wprowadzone instrumenty polityki rodzinnej zachęcają do posiadania dzieci i zwiększają dzietność w Polsce? Czy może zmniejszają one aktywność zawodową rodziców i potęgują nierówności między kobietami a mężczyznami? Wdrożone zmiany powinny zmniejszać istniejące przeszkody na drodze do rodzicielstwa, takie jak m.in. godzenie pracy z obowiązkami rodzinnymi. Wyższe świadczenia rodzinne z kolei znacznie zmniejszą ryzyko ubóstwa wśród dzieci, poprawiają

Wykres 3. Współczynnik aktywności zawodowej kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel) w wieku 25-34 i 35-44.



Źródło: Dane BAEL.

Wykres 4. Wskaźnik zatrudnienia matek wg wieku najmłodszego dziecka i korzystania z pomocy dziadków/ babć.



Źródło: Kotowska et al. 2016, p. 33.

sytuacją finansową rodzin i powinny zwiększać standard życia dzieci. Zwiększona elastyczność korzystania z urlopów związanych z narodzinami dziecka pozwala z kolei na łączenie macierzyństwa z pracą. Jednak, mimo że miejsc w żłobkach i przedszkolach przybyło, to nadal nie ma w nich miejsca dla wszystkich dzieci (w szczególności w żłobkach). Ponadto nieprzyjazna rodzinie organizacja zajęć w szkołach podstawowych to jedno z ważniejszych wyzwań, którym powinni zająć się teraz decydenci oraz politycy odpowiedzialni za projektowanie polityki rodzinnej. Wciąż zatrudnienie matek w dużej mierze zależy od tego, czy może ona liczyć na wsparcie innych osób (głównie dziadków) w opiece nad dziećmi zarówno w wieku przedszkolnym, jak i szkolnym (Wykres 4).

Istnieje coraz większa potrzeba, aby zrozumieć wpływ polityki rodzinnej zarówno na dzietność, jak i na rynek pracy. Decydenci powinni odpowiedzieć sobie na kilka pytań, patrząc z perspektywy rodziców. Po pierwsze, które z wprowadzonych instrumentów polityki rodzinnej zachęcają ludzi do posiadania dzieci, a które z nich są mniej efektywne? Jakie przeszkody w posiadaniu dzieci wciąż istnieją? W jaki sposób decyzje prokreacyjne związane są ze statusem zatrudnienia rodziców? Czy obecna polityka rodzinna ułatwia łączenie pracy i obowiązków rodzinnych oraz czy zachęca do zakładania lub powiększenia rodziny? Czy, i kogo, zwiększone świadczenia rodzinne zniechęcają do podjęcia pracy? Dodatkowo decydenci powinni wiedzieć, do jakiego stopnia obserwowane negatywne zmiany w aktywności zawodowej kobiet wynikają ze zwiększonych transferów pieniężnych dla dzieci i jakie mogą być długookresowe skutki tej bierności zawodowej. Szczególnie ważne są tu skutki dla rynku pracy, finansów publicznych oraz systemu emerytalnego.

Poza koniecznością ewaluacji zmian już wprowadzonych, wiele jest jeszcze do zrobienia. Potrzebne są kolejne instrumenty ułatwiające rodzicom godzenie pracy z opieką nad dziećmi oraz zachęcające do równego podziału obowiązków między rodzicami. Polska pozostaje daleko w tyle za innymi krajami UE pod względem oferty usług opieki żłobkowej, w szczególności na wsi. Dlatego decydenci powinni kontynuować rozwój wysokiej jakości instytucji opieki na dziećmi. Wiele do życzenia pozostawia również jakość i dostępność świetlic oraz zajęć pozalekcyjnych w szkołach. Obecnie funkcjonujący system urlopów związanych z narodzeniem dziecka musi stać się bardziej przejrzysty i elastyczny. Kluczowa jest także polityka rynku pracy. Promowanie równego podziału obowiązków oraz zachęcanie ojców do większego zaangażowania w wychowywanie dzieci samo w sobie zachęci kobiety do pozostawania lub wrócenia na rynek pracy. Jeżeli ciężar opieki nad dziećmi będzie dzielony równo przez kobiety i mężczyzn, zmniejszy się również luka płacowa między zarobkami kobiet i mężczyzn, co korzystnie wpłynie na decyzje kobiet o podejmowaniu pracy, a mężczyzn zachęci do korzystania z urlopów rodzicielskich. W końcu większa elastyczność godzin pracy oraz poprawa jakości pracy – zarówno dla kobiet jak i mężczyzn – przyczyni się do zrealizowania celów, jakie stawiają sobie polityka rodzinna oraz polityka rynku pracy.

Literatura

I.E. Kotowska, A.Sączewska-Piotrowska, 2015, Przebieg życia a nierówności dochodowe, w: I.E.Kotowska (red.), Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków - Diagnoza Społeczna 2015, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 90-100.

M.Kośny, J.Sienniak-Szczepaniak, 2015, Sytuacja ekonomiczna i zamożność rodzin, w: I.E.Kotowska (red.), Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków - Diagnoza Społeczna 2015, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 128-150.

I.E.Kotowska, A. Matysiak, M. Mynarska (eds.), 2016, The life of Poles: From leaving the parental home to retirement. Insights from the Generations and Gender Survey (GGS-PL), Institute of Statistics and Demography, Collegium of Economic Analysis, Warsaw School of Economics.

J.Kurkiewicz, 2017, Urodzenia i płodność w Polsce z perspektywy europejskiej, w: Sytuacja demograficzna w Polsce – raport 2016, Rządowa Rada Ludnościowa (w druku).

MRPiPS, 2016, *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2015 r.*

Starzenie się ludności a podaż pracy w Polsce w horyzoncie roku 2050

Aneta Kiełczewska, Piotr Lewandowski

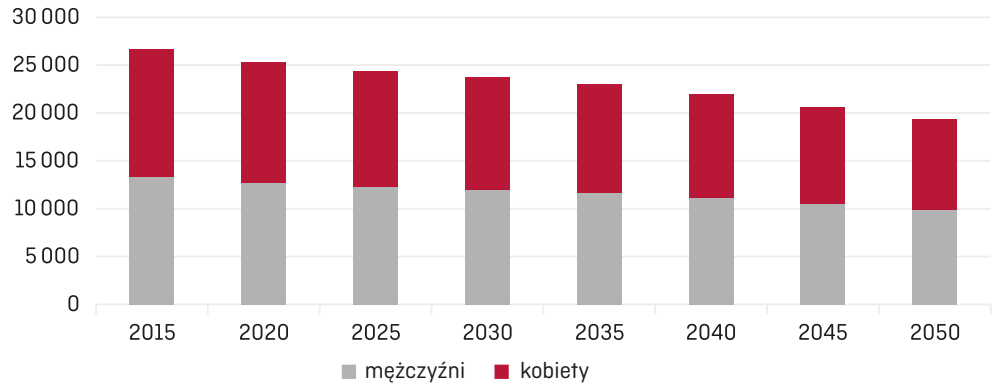
W artykule prezentujemy projekcję podaży pracy w Polsce do 2050 roku, w kilku scenariuszach instytucjonalnych. Szybkie starzenie się ludności doprowadzi do spadku zasobu siły roboczej w Polsce. Jego skutki będą dostrzegalne już w najbliższych pięciu latach, a z czasem ulegną nasileniu. Do 2050 roku liczba pracowników zmniejszy się prawie o 30% w porównaniu do 2015 roku, głównie ze względu na zmiany w strukturze wieku ludności. Wpłynie to w znaczny, negatywny sposób na poziom zatrudnienia, dochodów i konsumpcji. Obniżenie wieku emerytalnego pogłębi ten spadek. Pożądanymi zmianami w polityce publicznej w odpowiedzi na proces starzenia się ludności w Polsce jest podniesienie wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet do 67 lat oraz zwiększenie aktywności zawodowej kobiet w wieku od 20 do 44 lat. Zmiany te pozwoliłyby złagodzić spadek aktywności zawodowej powodowany przez czynniki demograficzne jedynie o około 50%. W celu uniknięcia spadku podaży pracy w horyzoncie roku 2050, konieczny jest znaczny wzrost imigracji.

W nadchodzących dekadach ludność Polski będzie stawała się coraz starsza i coraz mniej liczna. Projekcje demograficzne wskazują, że spadek liczebności populacji wyniesie 3% między 2015 a 2030 rokiem, oraz 10% między 2015 a 2050 rokiem. Liczba osób w grupie wieku 15-64 lat obniży się jeszcze silniej, o 11% w latach 2015-2030 oraz o 28% w latach 2015-2050. Natomiast liczba osób w wieku 65 lat lub więcej lat wzrośnie o 43% między 2015 a 2030 rokiem oraz o 83% między 2015 i 2050 rokiem.

Znaczne zmiany w liczebności i strukturze wieku populacji wpłyną w istotny sposób na wielkość i strukturę siły roboczej w Polsce. Będzie to miało ważne konsekwencje dla rynku pracy, ponieważ mniejsza liczba potencjalnych pracowników przełoży się na niższy poziom zatrudnienia, a to z kolei może ograniczyć przyszłe tempo wzrostu gospodarczego oraz poziom dochodów i konsumpcji. Osłabi również możliwości finansowania państwa dobrobytu w jego obecnej postaci, wymuszając albo znacznie wyższy poziom redystrybucji od osób w wieku produkcyjnym do osób starszych, albo ograniczenie transferów do osób starszych, co jednak obniżyłoby standard życia tej grupy ludności.

Obecne wzorce aktywności zawodowej w Polsce nie wróżą dobrze na przyszłość. W ostatnich dwudziestu latach Polska charakteryzowała się dość niskim współczynnikiem aktywności zawodowej, kształtującym się pomiędzy 63% a 68% wśród osób w wieku 15-64 lat w latach 1997-2015. Współczynniki te były szczególnie niskie wśród starszych pracowników. Najniższy poziom osiągnęły w latach 2001-2006, kiedy współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 lat wyniósł przeciętnie 30% (a wśród kobiet jedynie 21%).

Wykres 1. Populacja w wieku produkcyjnym (15-64) będzie zmniejszała w ciągu najbliższych kilku dekad. Prognoza liczby ludności w wieku 15-65 lat (tys. osób).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie prognozy demograficznej GUS dla lat 2014-2050.

Na szczęście współczynnik aktywności zawodowej osób starszych w Polsce wzrósł w okresie 2008-2015, osiągając 37% wśród kobiet w wieku 55-64 lat oraz 58% wśród mężczyzn w tej samej grupie wieku (oraz 47% dla ogółu ludności w wieku 55-64 lata). Zmiany te szerzej omawia Lewandowski w odrębnym tekście niniejszej publikacji. W celu uwzględnienia w naszej projekcji podaży pracy w Polsce, wykorzystujemy metodologię zaproponowaną przez Burniaux i in. (2004) oraz prognozy demograficzne GUS na lata 2014-2050. Metodologia została omówiona w załączniku. W scenariuszu *status quo* zakładamy, że ustawowy wiek emerytalny pozostaje na poziomie z 2015 roku, czyli 60,5 lat dla kobiet i 65,5 lat dla mężczyzn[1].

Starzenie się ludności będzie prowadziło do głębokiego spadku podaży pracy w Polsce. Wykres 2 pokazuje, że liczebność populacji aktywnej zawodowo, która wynosiła 18,5 mln osób w 2015 roku, do 2030 roku spadnie o 1,4 mln osób. Po 2030 roku spadek przyspieszy, powodując zmniejszenie liczby osób aktywnych zawodowo do 13,6 mln osób w 2050 roku, czyli o 4,9 mln mniej niż w 2015 roku. Oznacza to spadek o 27% w porównaniu do 2015 roku. Aby lepiej zrozumieć czynniki stojące za tymi zmianami, zmianę liczby osób aktywnych zawodowo dekomponujemy na trzy efekty:

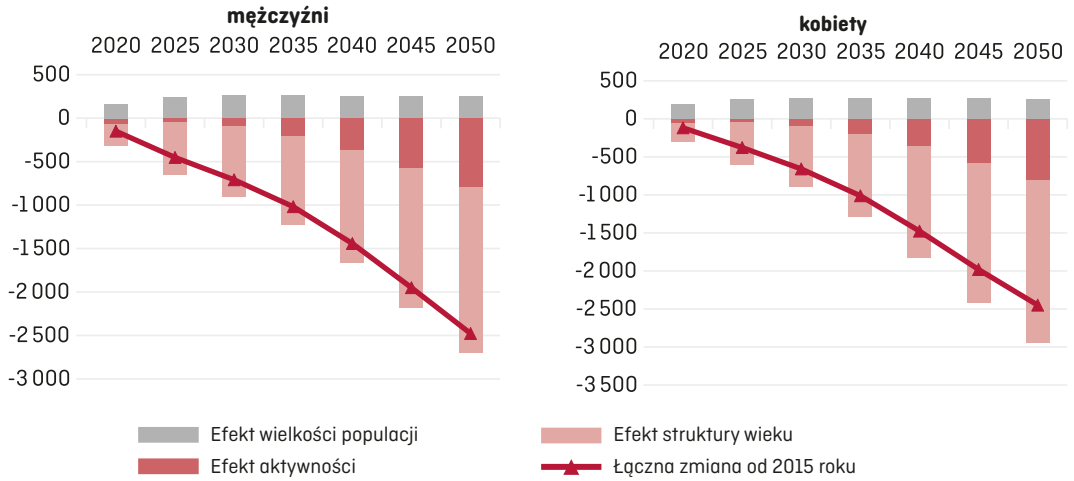
- Wielkość populacji – zmiana podaży siły roboczej, która miałaby miejsce, jeśli wielkość populacji zmieniłaby się zgodnie z prognozą, ale jej struktura oraz współczynniki aktywności zawodowej według wieku pozostałyby na poziomie z 2015 roku.
- Struktura wieku – zmiana podaży pracy, która miałaby miejsce, jeśli struktura populacji według wieku zmieniłaby się zgodnie z prognozą, ale liczebność populacji oraz współczynniki aktywności według wieku pozostałyby na poziomie z 2015 roku.
- Aktywność – zmiana podaży pracy, która miałaby miejsce, jeśli współczynniki aktywności zawodowej zmieniłyby się zgodnie z prognozą, ale liczebność i struktura populacji według wieku pozostałyby na poziomie z 2015 roku.

Większość spadku podaży pracy może być powiązana z efektem zmian w strukturze populacji według wieku. Zwiększenie udziału osób starszych w strukturze ludności, charakteryzujących się niższymi współczynnikami aktywności zawodowej, kosztem zmniejszenia się udziału osób w wieku *prime-age* (25-45 lat), charakteryzujących się wyższymi współczynnikami aktywności zawodowej, wyjaśnia 75% spodziewanego spadku podaży pracy (por. Wykres 2). W wartościach bezwzględnych, efekt ten tłumaczy 4,0 mln z 4,9 mln całkowitego spodziewanego spadku liczby osób aktywnych zawodowo między 2015 a 2050 rokiem. Efekt zmian wielkości populacji ogółem jest zdecydowanie niższy – odpowiada on za spadek liczby osób aktywnych zawodowo o 1,6 mln osób do 2050 roku.

Negatywnym skutkom zmian w strukturze i liczebności populacji będzie w pewnym stopniu przeciwdziałać pozytywny efekt zmian w aktywności zawodowej. Współczynniki aktywności zawodowej osób starszych wzrosną na skutek efektów kohortowych – osoby, które obecnie są młode lub w *prime-age*, po osiągnięciu wieku 55 lat będą charakteryzowały się wyższymi współczynnikami aktywności zawodowej niż osoby znajdujące się obecnie w wieku 55+. Stanie się tak dlatego, że kolejne kohorty są lepiej wykształcone niż poprzednie, a także ze względu na fakt ograniczenia w latach 2000. Możliwości przechodzenia na wcześniejsze

[1] Od 2013 roku ustawowy wiek emerytalnych stopniowo wzrastał z 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn, aby osiągnąć wartość docelową 67 lat dla obu płci, co było planowane w 2020 roku w przypadku mężczyzn oraz 2040 roku dla kobiet. Proces podwyższania wieku emerytalnego został cofnięty ustawą z 16 listopada 2016 roku, która ponownie wprowadziła wiek emerytalny na poziomie 60/65 lat, począwszy 1 października 2017 roku.

Wykres 2. Większość spadku podaży pracy można przypisać wpływowi zmian w strukturze wieku.
Dekompozycja prognozowanych zmian w liczbie osób aktywnych zawodowo (w tys. osób) względem 2015 roku według scenariusza bazowego (status quo).



Source: Own calculations based on Eurostat data and Polish Statistical Office population projections for 2014-2050.

emerytury. Podniesienie aktywności zawodowej osób starszych będzie przekładać się na dodatkowe 0,5 mln osób aktywnych zawodowo w 2050 roku. Jest to liczba zauważalna, lecz zdecydowanie niewystarczająca do zrównoważenia spadku podaży pracy następującego z przyczyn demograficznych.

Choć współczynniki aktywności zawodowej wśród osób starszych umiarkowanie wzrosną, to współczynniki aktywności dla całej populacji w wieku 15+ będą się stopniowo zmniejszać (por. Wykres 5). To samo dotyczyć będzie wskaźników zatrudnienia. W grupie wieku 15-64 lat spadki te nie będą znaczne. Wśród osób w wieku 15 lat i więcej, czyli kategorii obejmującej także osoby w wieku 65+, staną się jednak bardzo wyraźne – o ile w 2015 roku 65% mężczyzn i 49% kobiet było aktywnych zawodowo, to nasza projekcja wskazuje, że w 2050 roku będzie to odpowiednio 53% i 38%. Po 2040 roku więcej niż połowa osób w wieku 15 lat i więcej będzie nieaktywna zawodowo.

Nadchodzący spadek podaży pracy w Polsce można ograniczyć przez polityki zwiększające poziom aktywności zawodowej. Najbardziej obiecującym rozwiązaniem jest skupienie się na tych grupach wieku, które do tej pory charakteryzowały się stosunkowo niskimi współczynnikami aktywności, zwłaszcza jeśli ich znaczenie w strukturze populacji będzie rosło. Z tego względu kluczowe znaczenie ma podnoszenie poziomu aktywności zawodowej wśród osób starszych oraz wśród kobiet.

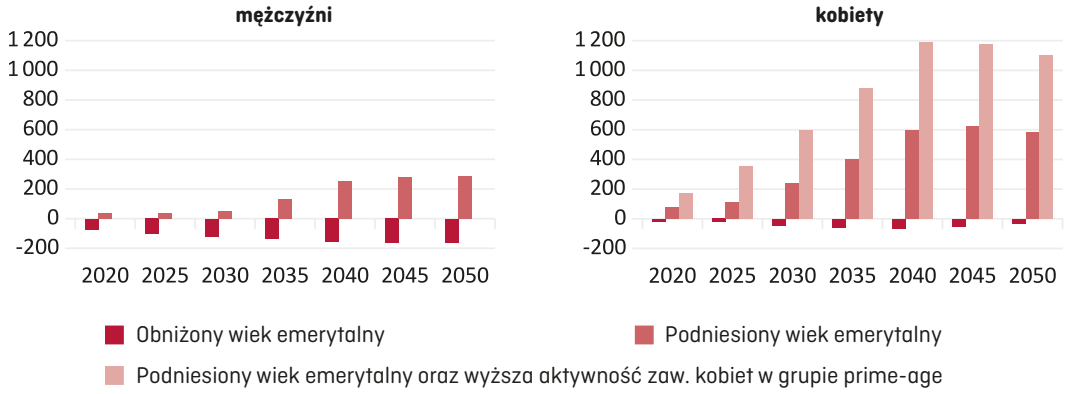
W celu oszacowania skali wpływu powyższych zmian, analizujemy trzy scenariusze: dwa, w których przeciętny okres aktywności zawodowej zostaje wydłużony a poziom aktywności zawodowej wzrasta, oraz jeden, w którym okres aktywności zawodowej ulega skróceniu (szczegóły w Metodologii na końcu artykułu):

- Podniesienie ustawowego wieku emerytalnego do 67 lat zarówno dla mężczyzn (do 2020 roku) jak i kobiet (do 2040 roku).
- Podniesienie ustawowego wieku emerytalnego do 67 lat zarówno dla mężczyzn (do 2020 roku) i kobiet (do 2040 roku), a także stopniowe zwiększanie współczynników aktywności wśród kobiet w wieku prime-age tak, aby do 2040 roku luka we współczynnikach aktywności między kobietami a mężczyznami zmniejszyła się o połowę.
- Zmniejszenie ustawowego wieku emerytalnego do 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet począwszy od 2018 roku.

Obniżenie wieku emerytalnego pogłębi spadek podaży pracy wywołany zmianami demograficznymi. W krótkim okresie, spadek podaży pracy z tego powodu wyniesie około 100 tys. osób. Bezpośredni wpływ jest umiarkowany, ponieważ stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego rozpoczęło się dopiero w 2013 roku i wiek emerytalny wzrósł tylko o 6 miesięcy. Jednak w porównaniu do scenariusza dalszego podnoszenia wieku emerytalnego, różnice są znaczące (por. Wykres 3) – w 2020 roku różnica wyniesie 200 tys. osób, a 2030 roku – 450 tys. osób. Po 2040 roku rezygnacja z podnoszenia wieku emerytalnego oznaczać będzie ponad milion osób aktywnych zawodowo mniej, co jest równoważne jednej trzeciej spadku podaży pracy wywołanego zmianami demograficznymi.

Większość „utraconej" podaży pracy wystąpi wśród kobiet. W publikacji NBP (2016) pokazano, że stosunkowo niski poziom aktywności zawodowej kobiet w Polsce w dużej mierze można przypisać nieproporcjonalnie dużemu obciążeniu kobiet obowiązkami związanymi z opieką nad dziećmi i innymi osobami zależnymi. Przykłady polityk, które mogą stanowić odpowiedź na ten problem, to:

Wykres 3. Podnoszenie wieku emerytalnego oraz zwiększanie współczynników aktywności w grupie prime-age są kluczowym sposobem odpowiedzi na skutki starzenia się ludności.
Prognozowany wpływ zmian ustawowego wieku emerytalnego oraz współczynników aktywności zawodowej kobiet na liczbę ludności aktywnej zawodowo, odchylenia od scenariusza bazowego (status quo), tys. osób.



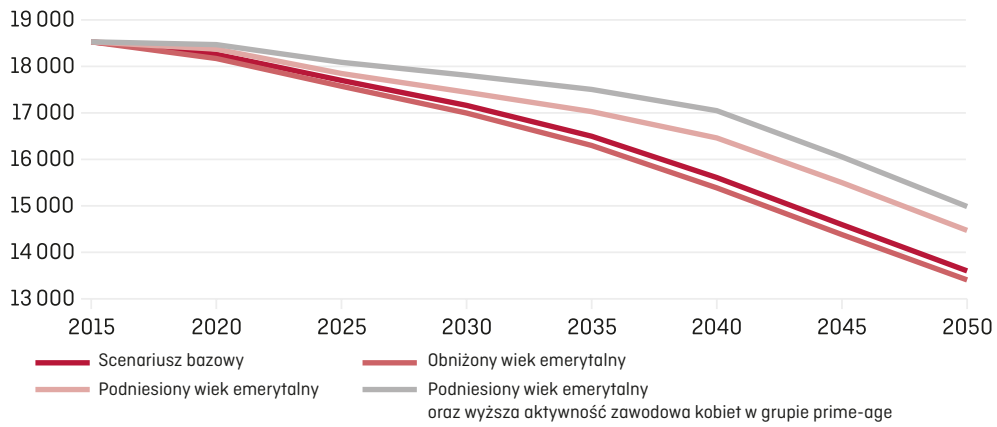
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat oraz prognozy demograficznej GUS dla lat 2014-2050.

zwiększenie dostępności do usług opiekuńczych oraz upowszechnienie możliwości pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, promowanie elastycznych zasad czasu pracy (więcej na ten temat w niniejszej publikacji piszą Kotowska i Magda). Po stronie popytu na pracę, dalszy rozwój sektora usług tworzyć będzie miejsca pracy, które często są zajmowane przez kobiety.

Zwiększenie aktywności zawodowej kobiet w wieku *prime-age* jest niemal równie istotne jak podniesienie wieku emerytalnego. Jeśli luka w poziomie aktywności zawodowej między kobietami a mężczyznami w wieku *prime-age* stopniowo zmniejszałaby się, tak by do 2040 roku spaść o połowę, to (w połączeniu ze wzrostem wieku emerytalnego) podaż pracy wzrosłaby o kolejne 250 tys. osób w ciągu 10 lat, a o 500 tys. osób o w ciągu 20 lat. Ponadto wzrost współczynników aktywności zawodowej wśród kobiet w wieku *prime-age* wzmocniłby korzyści z podniesienia wieku emerytalnego, gdyż kontynuowanie zatrudnienia jest najprostszym sposobem na wydłużanie okresu aktywności zawodowej. Wyższe współczynniki aktywności zawodowej osób w wieku 25-44 lat przekładałyby się na wyższe współczynniki aktywności zawodowej tych kohort, gdy przekroczą 50. a potem 60. rok życia.

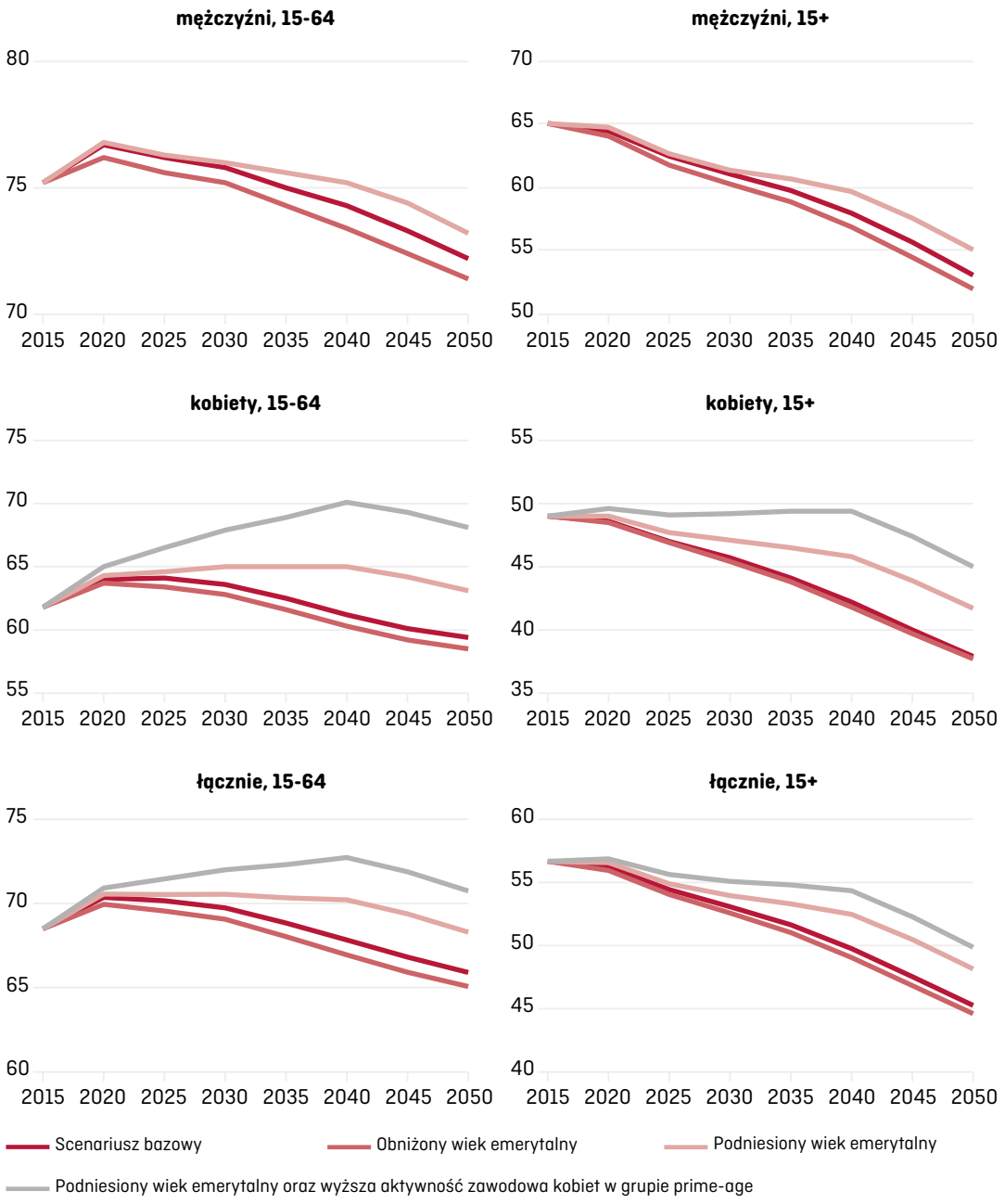
Podniesienie wieku emerytalnego oraz poprawa poziomu aktywności zawodowej wśród kobiet w grupie *prime-age* są kluczowe dla ograniczenia spadku podaży pracy w Polsce, lecz nie są w stanie go powstrzymać. W porównaniu do scenariusza obniżonego wieku emerytalnego, zmiany te pozwoliłyby zmniejszyć spadek liczby osób aktywnych zawodowo o 50% w perspektywie roku 2030 oraz o 40% w perspektywie roku 2050.

Wykres 4. Wzrost wieku emerytalnego oraz podniesienie poziomu aktywności zawodowej kobiet pozwoliłoby uniknąć połowy spadku wielkości siły roboczej, który nastąpi w związku z obniżeniem wieku emerytalnego.
Prognoza liczby ludności w wieku 15-65 lat (tys. osób).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat oraz prognozy demograficznej GUS dla lat 2014-2050.

Wykres 5. Podniesienie wieku emerytalnego oraz zwiększenie poziomu aktywności zawodowej kobiet nie są wystarczające, aby ustabilizować współczynnik aktywności zawodowej oraz wskaźnik zatrudnienia w grupie 15+.
Prognoza współczynników aktywności zawodowej dla różnych scenariuszy wieku emerytalnego oraz poziomu aktywności zawodowej kobiet w Polsce, 2015-2050 (%).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat oraz prognozy demograficznej GUS dla lat 2014-2050.

Byłyby wystarczające do ustabilizowania współczynnika aktywności zawodowej wśród osób w wieku 15-64 lat, lecz nie są wystarczające, aby zapobiec obniżeniu się współczynnika aktywności populacji w wieku 15+ (por. Wykres 5). Wynikające z tego wyzwania, takie jak spadek zatrudnienia, spadek produktu krajowego brutto oraz dochodów gospodarstw domowych byłyby mniej dotkliwe niż w przypadku obniżenia wieku emerytalnego, lecz nadal znaczące. Biorąc pod uwagę tempo procesu starzenia się ludności w Polsce, do utrzymania wielkości populacji w wieku produkcyjnym oraz zatrudnienia na poziomie zbliżonym do obserwowanego w ostatnich latach, potrzebny będzie znaczny napływ względnie młodych pracowników z zagranicy (piszą o tym w niniejszej publikacji Fihel i Okólski).

Metodologia

Prognozy podaży pracy zostały przygotowane w oparciu o metodologię zaproponowaną przez Burniaux i in. (2004) i Loichinger (2015). Wykorzystując dane za lata 1998-2015, obliczono stopy napływu na rynek pracy (dla kohort o rosnącej aktywności zawodowej) oraz stopy odpływu z rynku pracy (dla kohort o zmniejszającej się aktywności zawodowej) dla pięcioletnich grup wieku, osobno dla obu płci:

$$EnR^{t}_{x,x+4} = \frac{PR^{t}_{x,x+4} - PR^{t-5}_{x-5,x-1}}{PR_{max} - PR^{t-5}_{x,-5,x-1}} \quad ;$$

$$ExR^{2015}_{x,x+4} = \frac{PR^{t-5}_{x-5,x-1} - PR^{t}_{x,x+4}}{PR^{t-5}_{x-5,x-1}} \quad ;$$

gdzie:

$EnR^{t}_{x,x+4}$ – stopa napływu między rokiem t-5 a t, pomiędzy grupą wieku (x-5,x-1) a (x,x+4);

$ExR^{t}_{x,x+4}$ – stopa odpływu między rokiem t-5 a t, pomiędzy grupą wieku (x-5,x-1) a (x,x+4);

$PR^{t}_{x,x+4}$ – współczynnik aktywności zawodowej w roku t dla grupy wieku (x,x+4);

PR_{max} – najwyższy możliwy współczynnik aktywności zawodowej: 0,97 dla mężczyzn oraz 0,95 dla kobiet.

Prognozy współczynników aktywności zawodowej bazują na założeniach, że stopy napływu oraz stopy odpływu pozostają na stałych poziomach dla kolejnych kohort. Współczynniki aktywności zawodowej są więc obliczane w oparciu o jedno z poniższych równań (zależnie od tego, czy zastosowanie ma stopa napływu czy stopa odpływu):

$$PR^{t}_{x,x+4} = EnR^{2015}_{x,x+4} * \left(PR_{max} - PR^{t-5}_{x-5,x-1}\right) + PR^{t-5}_{x-5,x-1} \quad ;$$

$$PR^{t}_{x,x+4} = \left(1 - ExR^{2015}_{x,x+4}\right) * PR^{t-5}_{x-5,x-1} \quad .$$

Do obliczenia scenariusza bazowego wykorzystano średnie wartości stóp napływu oraz stóp odpływu obliczone dla lat 2010-2015. W scenariuszu, w którym założono obniżenie wieku emerytalnego, wykorzystano stopy odpływu dla kobiet w wieku 50+ oraz dla mężczyzn w wieku 55+ obliczone dla okresu 2006-2011 (czyli okresu przez podwyższeniem wieku emerytalnego) oraz współczynniki aktywności zawodowej od 2015 roku. Do stworzenia scenariusza zakładającego podwyższenie wieku emerytalnego użyto średnich wartości stóp napływu i odpływu, obliczonych dla lat 2010-2015, oraz elastyczności stóp odpływu z badania Duval (2003), które następnie zostały sparametryzowane dla okresu 2008-2015, oraz współczynniki aktywności od 2015 roku. W scenariuszu, zakładającym zwiększenie aktywności zawodowej kobiet w wieku prime-age, założono, że luka w poziomie aktywności zawodowej między kobietami a mężczyznami dla poszczególnych pięcioletnich grup wieku w przedziale 15-44 zmniejszy się o połowę względem scenariusza bazowego do 2040 roku. Osiągnięty w ten sposób wzrost współczynników aktywności zawodowej kobiet został następnie interpolowany na lata 2016-2040. Stopy napływu i odpływu zostały wykorzystane do obliczenia współczynników aktywności dla kobiet w wieku 45+. Metodologia Burniaux i in. (2004) uwzględnia występowanie efektów kohortowych. Powoduje to, że prognozowane współczynniki aktywności zawodowej stają się stabilne po 15-25 okresach, co w naszej prognozie oznacza okres między 2030 i 2040 rokiem. Zakładamy brak zmian we współczynnikach aktywności zawodowej dla poszczególnych grup wieku po 2040 roku. Przyszłe wskaźniki zatrudnienia są obliczone na podstawie prognozowanych współczynników aktywności zawodowej, zakładając, że stopa bezrobocia dla poszczególnych grup wieku nie ulegnie zmianie. Tak więc prognoza przyszłych wskaźników zatrudnienia jest silnie skorelowana z prognozą współczynników aktywności zawodowej i w efekcie prowadzi do tych samych wniosków. Dlatego też nie prezentujemy prognoz zatrudnienia w niniejszym artykule.

Do obliczenia liczby osób aktywnych zawodowo wykorzystano najnowsze prognozy demograficzne dla lat 2014-2050 opracowane przez Główny Urząd Statystyczny (GUS, 2014). Dekompozycja zmian podaży pracy na wpływ: zmian wielkości populacji, zmian struktury według wieku oraz zmian poziomu aktywności, została obliczona zgodnie z formułami zaprezentowanymi w publikacji IBS i MPiPS (2010).

Literatura

Burniaux, J. M., Duval, R., & Jaumotte, F. (2004). Coping with Ageing: A dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries. Economic Department Working Papers No. 371.

Duval, R. (2003). The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries, Department of Economics, OECD.

IBS i MPiPS. (2010). Zatrudnienie w Polsce 2008. Praca w cyklu życia. Warszawa

GUS. (2014). Prognoza ludności na lata 2014-2050. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa

Loichinger, E. (2015). Labor force projections up to 2053 for 26 EU countries, by age, sex, and highest level of educational attainment. Demographic Research, 32, 443-486.

NBP. (2016). Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2016. Narodowy Bank Polski. Warszawa

Międzypokoleniowy rozkład konsumpcji i dochodów w Polsce w kontekście starzenia się ludności

Agnieszka Chłoń-Domińczak

Starzenie się ludności w Polsce spowoduje istotne zmiany w strukturze wieku, co w znacznym stopniu wpłynie na całą gospodarkę, poziom konsumpcji i wysokość dochodów z pracy dla przyszłych pokoleń. Narodowe Rachunki Transferów (ang. National Transfer Accounts – NTA) to nowe podejście analityczne pozwalające zidentyfikować ekonomiczne konsekwencje starzenia się ludności w ujęciu międzypokoleniowym. Według analiz NTA wiek, w którym Polacy nie są w stanie finansować swojej konsumpcji z dochodów z pracy jest jednym z najniższych. Wskaźnik obciążenia ekonomicznego, który mierzy zagregowany deficyt w cyklu życia osób poza wiekiem produktywnym w stosunku do całkowitych dochodów z pracy w Polsce jest stosunkowo wysoki, szczególnie jeśli uwzględnimy obecną strukturę demograficzną ludności Polski. Jeśli obecne wzorce konsumpcji i dochodów z pracy zostaną utrzymane, starzenie się ludności doprowadzi do szybszego spadku dochodów z pracy w porównaniu do konsumpcji, co zwiększy zagregowany deficyt w cyklu życia, szczególnie dla osób starszych[1].

Jednym z podejść analitycznych pozwalających na określenie ekonomicznych konsekwencji starzenia się ludności jest oszacowanie i analiza Narodowych Rachunków Transferów (z ang. *NTA – National Transfer Accounts*). Metoda ta została opracowana przez Lee i Masona (por. Lee i Mason, 2011) i jest obecnie stosowana w ponad 60 krajach świata, w tym dla 26 państw członkowskich Unii Europejskiej[2]. Narodowe Rachunki Transferów zostały tak zaprojektowane, aby dostarczyć systematycznego i wszechstronnego narzędzia do analizy i pomiaru

[1] Badanie zawarte w tym rozdziale zostało opracowane na podstawie wstępnych wyników oszacowań profili NTA dla Polski w ramach projektu POLNTA "Narodowy Rachunek Transferów oraz Narodowy Rachunek Transferów Czasu dla Polski" finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2013/10/M/HS4/00466) realizowanego w Instytutcie Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (SGH). Profile wieku zostały opracowane przez zespół projektowy do którego należy autor oraz Wojciech Łątkowski.

[2] Zharmonizowany zbiór danych NTA dla państw UE został opracowany w ramach projektu AGENTA, finansowanego w ramach Siódmego Programu Ramowego (www.agenta-project.eu).

przepływów ekonomicznych z międzypokoleniowego punktu widzenia. Ich podstawą jest pojęcie gospodarki pokoleniowej, zdefiniowane przez Lee i Masona (2011). W ramach tego podejścia, dla każdego wieku określa się całkowite (zarówno prywatne jak i publiczne) dochody z pracy oraz całkowitą konsumpcję. Wartości te są spójne z wartościami w systemie rachunków narodowych. Dzięki temu możliwe jest stwierdzenie, czy dana kohorta jest w stanie sfinansować swoją konsumpcję z dochodów z pracy, czy też niezbędne są dodatkowe transfery (publiczne lub prywatne) lub inne źródła finansowania pochodzące z realokacji aktywów lub oszczędności[3]. Profile NTA oszacowano dla Polski dla roku 2012.

Potencjalny wpływ zmian struktury wieku ludności na konsumpcję i dochody z pracy w Polsce

Profile konsumpcji i dochodów z pracy dla Polski, oszacowane na podstawie metodologii NTA, wskazują, że granice wieku produktywnego w Polsce to 26 i 56 lat. Wiek produktywny to okres, w którym dochody z pracy przewyższają wydatki konsumpcyjne. Dla kohort młodszych (do 25 roku życia) i starszych (powyżej 56 roku życia) uzupełnienie różnicy pomiędzy wydatkami a dochodami wymaga dodatkowego finansowania w postaci prywatnych lub publicznych transferów albo wykorzystania oszczędności.

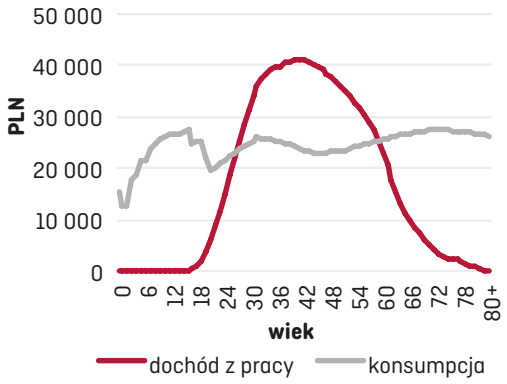
Profile NTA dochodów z pracy oraz konsumpcji pozwalają na oszacowanie zagregowanego poziomu konsumpcji oraz dochodów z pracy, co przedstawiono na Wykresie 3 (panel a). W 2012 roku, deficyt zagregowany w cyklu życia populacji poniżej 26 roku życia (201 mld PLN) był wyższy niż dla populacji powyżej 56 roku życia (182 mld PLN).

Jeśli założymy stałe profile wieku *per capita* i zastosujemy je do projekcji ludności, możliwe jest oszacowanie wpływu zmieniającej się struktury demograficznej na zagregowany poziom deficytu w cyklu życia w przyszłości, kiedy proces starzenia się ludności będzie już zaawansowany. Przy powyższym założeniu, w 2030 roku **wysokość zagregowanego deficytu w cyklu życia wyniosłaby 128% poziomu bazowego (z 2012 roku), a w 2050 roku wzrosłaby do poziomu 166,6%.**

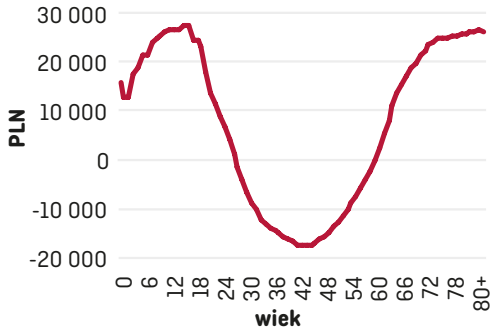
Założenie to jest nierealistyczne, jednak pozwala na oszacowanie wpływu zmieniającej się struktury wieku na zagregowany w cyklu życia dochód, konsumpcję i wynikający z nich deficyt. Wyniki tej symulacji przedstawiono na Wykresie 3 (panel b oraz c). Jeśli obecne profile konsumpcji i dochodów z pracy *per capita* pozostaną takie same, to zarówno zagregowany dochód z pracy jak i konsumpcja zmniejszą się na skutek zmniejszenia całkowitej liczby ludności oraz ludności w wieku produkcyjnym. W roku 2030 zagregowany dochód z pracy wyniósłby 91% poziomu z 2012 roku, a w 2050 zmalałby jeszcze bardziej do poziomu 74%, czyli o ponad jedną czwartą. Zagregowana konsumpcja zmalałaby nieznacznie - do 98,4% w 2030 i do 92,4 % w roku 2050. Co więcej, poziom zagregowanego deficytu dla populacji powyżej 56 roku życia byłby wyższy niż dla populacji poniżej 26 roku życia.

Rosnący deficyt w cyklu życia oznacza, że **obecny poziom konsumpcji jest niemożliwy do utrzymania przy obecnym poziomie dochodów z pracy.** Redukcja zagregowanego w cyklu życia deficytu wymagałaby albo wzrostu

Wykres 1. Profile wieku dochodów z pracy oraz wydatków konsumpcyjnych per capita, 2012



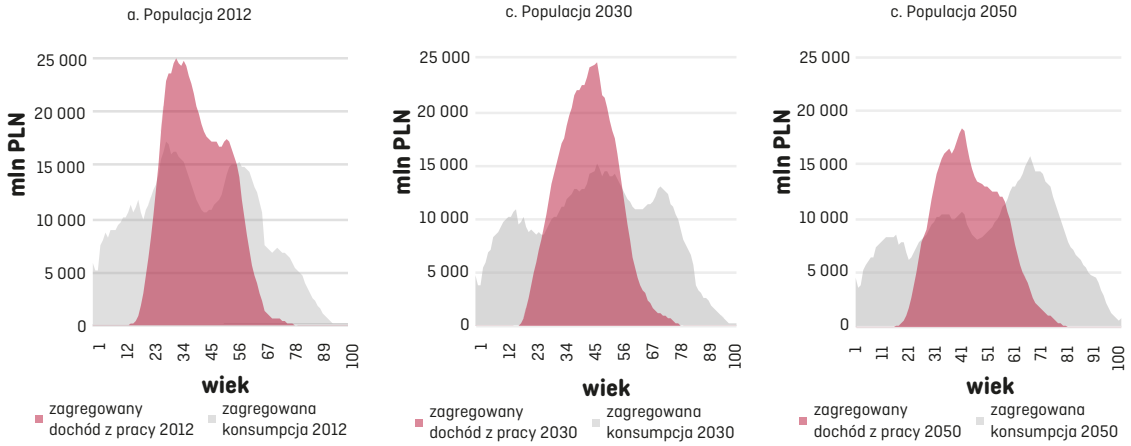
Wykres 2.Profile wieku deficytu w cyklu życia per capita, 2012



Źródło: Wstępne oszacowania w ramach projektu POLNTA, SGH

[3] Krótka notka metodologiczna dotycząca NTA znajduje się w aneksie.

Wykres 3. Zagregowany dochód z pracy oraz konsumpcja na podstawie profili NTA z 2012 roku



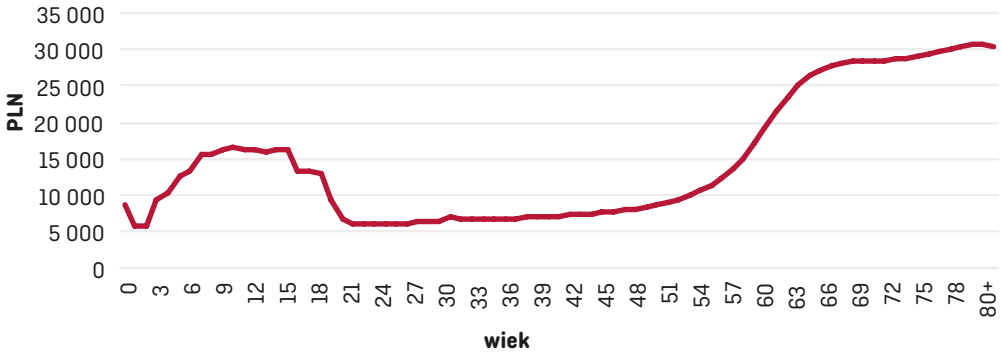
Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych oszacowań w ramach projektu POLNTA, SGH, danych demograficznych GUS (2012) oraz prognoz ludności Eurostat dla roku 2030 oraz 2050.

dochodów z pracy albo zmniejszenia poziomu konsumpcji (albo obydwu naraz). Jednym z możliwych rozwiązań jest zwiększenie całkowitego dochodu *per capita* z pracy poprzez wydłużenie okresu pracy, co będzie skutkowało wydłużeniem granicy wieku, w której deficyt w cyklu życia staje się dodatni. Drugą możliwością jest zwiększenie produktywności pracy, a w konsekwencji zagregowanych dochodów z pracy per capita.

Wkład populacji powyżej 56 roku życia do zagregowanego deficytu w cyklu życia będzie się zwiększał wraz z upływem czasu (Wykres 3). Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia prowadzenia polityki publicznej, gdyż transfery publiczne mające na celu zrównoważenie tego deficytu będą musiały najprawdopodobniej wzrosnąć. Wynika to z faktu, że deficyt w cyklu życia dla osób starszych jest finansowany prawie w całości z transferów publicznych, do których zalicza się przede wszystkim wypłaty emerytur oraz konsumpcję publiczną w postaci usług medycznych. Dochody z pracy dla osób powyżej 60 roku życia są niższe dla każdej kolejnej kohorty, a zatem finansowanie prywatnej konsumpcji dla tych osób pochodzi przede wszystkim z publicznych transferów, w szczególności z emerytur (por. Wykres 4). Z drugiej strony, deficyt w cyklu życia dla osób młodych jest w dużej mierze finansowany poprzez transfery prywatne (tj. rodzice finansują konsumpcję swoich dzieci). Ze względu na fakt, że w przyszłości będzie się rodzić coraz mniej dzieci, wymagany poziom transferów ze strony rodziców będzie niższy.

Poziom transferów publicznych per capita w grupie wieku powyżej 60 roku życia rośnie bardzo szybko wraz z przechodzeniem na emeryturę. Wraz ze starzeniem się ludności stwarza to ryzyko wzrostu wydatków publicznych. Ryzyko to jest ograniczone poprzez reformę emerytalną wprowadzoną w roku 1999. Reforma ta będzie skutkować zmianą profili wieku transferów emerytalnych, przez zmniejszenie relatywnej wysokości świadczeń otrzymanych przez kolejne pokolenia, co można zaobserwować już w chwili obecnej (por. Chłoń-Domińczak, Strzelecki i Łątkowski, 2016).

Wykres 4. Profile transferów publicznych per capita (transfery pieniężne oraz konsumpcja publiczna), 2012



Źródło: Wstępne oszacowania w ramach projektu POLNTA, SGH

Mierzenie obciążenia ekonomicznego

W porównaniu do pozostałych państw UE, zakres produktywnych grup wieku, które wykazują ujemny deficytu w cyklu życia jest wąski w Polsce (tzn. grup wieku, dla których dochody z pracy przewyższają konsumpcję) i obejmuje jedynie 31 kohort. Dla innych państw, dla których oszacowano profile NTA, deficyt ten obejmuje od 31 kohort (dla Wielkiej Brytanii) do 38 kohort w Szwecji (por. Wykres 5). W porównaniu do innych państw, Polskę cechuje stosunkowo późny wiek, do którego deficyt w cyklu życia pozostaje dodatni, i najmłodszy wiek, dla którego ponownie staje się dodatni.

W wyniku wąskiego zakresu wieku produktywnego, wskaźnik obciążenia ekonomicznego konsumpcją młodszych i starszych pokoleń jest stosunkowo wysoki w porównaniu do wskaźnika obciążenia demograficznego.

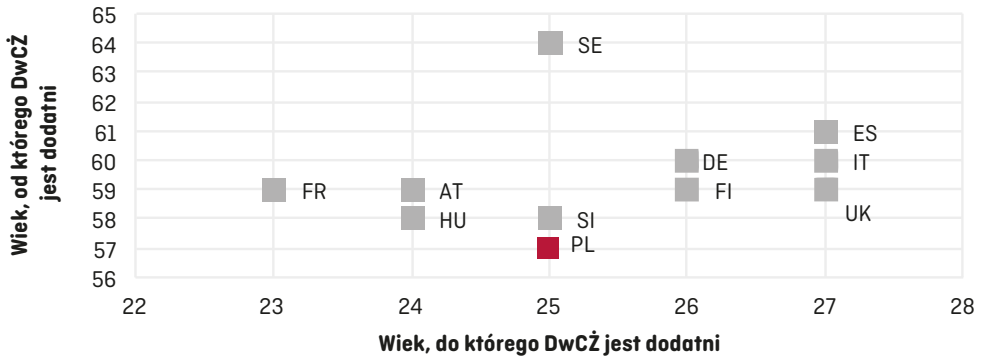
Biorąc pod uwagę różnice w granicach wieku produktywnego oraz różnice w poziomach konsumpcji i dochodów z pracy, tradycyjne wskaźniki obciążenia nie odzwierciedlają prawdziwych poziomów transferów niezbędnych do sfinansowania deficytu zagregowanego w cyklu życia. Profile NTA mogą być wykorzystane do oszacowania obciążenia ekonomicznego, które bierze pod uwagę elastyczne granice wieku produktywnego oraz poziom konsumpcji oraz dochodów z pracy dla osób w różnym wieku.

Porównanie dwóch miar obciążenia: demograficznego[4] oraz miary bazującej na metodologii NTA zaproponowanej przez (Loichinger i in., 2017), dla wybranych państw UE oraz Polski pokazane jest w Tabeli 1. Wskaźnik obciążenia ekonomicznego w Polsce jest porównywalny do Węgier, Niemiec oraz Finlandii, które mają jednocześnie wyższe wskaźniki obciążenia demograficznego, wynikające w głównej mierze z większej populacji osób starszych. Z kolei w Szwecji występuje jednocześnie wysoki wskaźnik obciążenia demograficznego i niski wskaźnik obciążenia ekonomicznego[5].

Wnioski

Ekonomia pokoleniowa dostarcza dokładniejszych informacji o ekonomicznych konsekwencjach starzenia się ludności. **Zmieniająca się struktura populacji Polski jest przyczyną wielu wyzwań, które mogą być zidentyfikowane, a przede wszystkim skwantyfikowane za pomocą metody Narodowych Rachunków Transferów.** Przy obecnie przewidywanych zmianach demograficznych, potencjalny poziom zagregowanego deficytu w cyklu życia, t.j. różnicy pomiędzy zagregowaną konsumpcją a zagregowanymi dochodami z pracy, może wzrosnąć. Jest to wynik szybszego spadku potencjalnych zagregowanych dochodów z pracy w porównaniu do zagregowanej konsumpcji.

Wykres 5. Granice wieku, do którego i od którego deficyt w cyklu życia jest dodatni dla wybranych państw UE (2010/2011) oraz dla Polski (2012))



Źródło: Loichinger i in. (2017) oraz wstępne oszacowania w ramach projektu POLNTA dla Polski

[4] Odnosząc stosunek populacji w grupie wieku 0-19 oraz powyżej 65 do populacji w wieku produkcyjnym, t.j. 20-64.

[5] Metoda NTA pozwala również na analizę innych wskaźników obciążenia ekonomicznego, np. bazujących na zależności pomiędzy dochodami z pracy, obrotem aktywami i konsumpcją lub zależności fiskalnej uwzględniającej wypłacone i otrzymane transfery publiczne (por. Chłoń-Domińczak, Abramowska-Kmon, i in. 2016; Chłoń-Domińczak, Kotowska, i in. 2016; Lee i Edwards 2002; Loichinger i in.2017; Prskawetz i Sambt 2014).

Tabela 1. Wskaźnik obciążenia demograficznego (WOD) oraz wskaźnik obciążenia NTA (WONTA) dla osób młodszych, starszych oraz całej populacji (2012 dla Polski oraz 2010 dla pozostałych państw)

Państwo	Wskaźnik obciążenia demograficznego			Wskaźnik obciążenia NTA		
	Młodzi	Starsi	Łącznie	Młodzi	Starsi	Łącznie
Austria	0,33	0,28	0,61	0,20	0,26	0,46
Finlandia	0,38	0,29	0,67	0,26	0,26	0,52
Francja	0,42	0,29	0,71	0,26	0,29	0,55
Niemcy	0,31	0,34	0,65	0,19	0,31	0,50
Węgry	0,33	0,27	0,60	0,24	0,26	0,50
Włochy	0,31	0,34	0,65	0,26	0,34	0,60
Słowenia	0,30	0,26	0,56	0,24	0,24	0,48
Hiszpania	0,31	0,27	0,58	0,25	0,21	0,46
Szwecja	0,40	0,32	0,72	0,26	0,22	0,48
Wlk. Brytania	0,40	0,28	0,68	0,27	0,26	0,53
Polska	0,32	0,22	0,54	0,27	0,24	0,51

Źródło: Loichinger i in. (2017) oraz wstępne oszacowania w ramach projektu POLNTA dla Polski

Oznacza to, że głównym wyzwaniem stojącym przed decydentami politycznymi w Polsce jest **wprowadzenie polityk mających na celu wzrost zagregowanych dochodów z pracy.** Istnieje kilka metod osiągnięcia tego celu. Po pierwsze, jest to możliwe poprzez wydłużenie długości pracy w przebiegu życia i przesunięcie profilu wieku dochodów z pracy *per capita* w prawo. W wyniku tego wiek, dla którego deficyt staje się dodatni wzrósłby. Porównanie sytuacji Polski z innymi państwami europejskimi wskazuje na to, że takie przesunięcie jest możliwe. Jednak ostatnie decyzje dotyczące zmniejszenia wieku emerytalnego w Polsce będą miały przeciwny skutek (Chłoń-Domińczak, 2016). Drugą możliwością jest **przyspieszenie wejścia na rynek pracy.** Jak już zostało to powiedziane, młodzi Polacy stosunkowo późno rozpoczynają karierę zawodową. Nauka w szkole powinna zaczynać się w wieku 6 lat, a nie jak obecnie w wieku lat 7. Istotne jest również przyspieszenie przejścia pomiędzy edukacją a pracą. Trzecim możliwym kierunkiem działania jest **zwiększenie poziomu produktywności, które zwiększyłoby poziom dochodów z pracy per capita.** Wymagałoby to wprowadzenia krajowej strategii podnoszenia umiejętności, w tym promocję kształcenia ustawicznego. Podczas gdy w ostatnich latach udział młodych osób z wykształceniem wyższym wzrósł do poziomu 43,4% (2015), przewyższając średnią dla UE, udział osób dorosłych uczestniczących w programach edukacyjnych i szkoleniowych pozostaje na poziomie 3,5% (2015), co jest jednym z najniższych wskaźników dla UE. Obszarem wymagającym poprawy jest również zwiększenie dopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy. Zgodnie z opracowaniem Mcgowan and Andrews (2015), działania w tym kierunku mogą przyczynić się do poprawy produktywności o zaledwie 2%. Wzrost produktywności pracy może być osiągnięty również poprzez wprowadzanie zmian technologicznych.

Starzenie się ludności jest również wyzwaniem dla **finansowania rosnącego deficytu w cyklu życia osób w wieku poprodukcyjnym.** Obecnie deficyt ten jest w Polsce niemal wyłącznie finansowany z transferów publicznych, gdyż poziom prywatnych emerytalnych oszczędności nadal jest niski. Jak wspomniano wcześniej, **wprowadzenie reformy emerytalnej doprowadzi do stopniowej poprawy równowagi systemu emerytalnego. Kluczowe jest, aby monitorować poziom pozostałych transferów publicznych kierowanych do osób starszych, takich jak konsumpcja usług medycznych, która bardzo szybko wzrasta dla tej grupy wieku.** Aby ograniczyć te wydatki, powinno się przykładać więcej wagi do profilaktyki zdrowotnej i dążyć do wydłużenia życia w zdrowiu, co jest szczególnie istotne w kontekście starzenia się ludności.

W szerszym kontekście, **istotne jest monitorowanie obciążenia międzypokoleniowego, zwracając uwagę nie tylko na strukturę demograficzną, ale też na przepływy ekonomiczne.** Wykorzystanie tych wskaźników do oceny skutków starzenia się ludności w UE może stanowić dobre uzupełnienie dla istniejących zaleceń zawartych w „Ageing Report" (tj. cykliczne raporty o skutkach fiskalnych starzenia się ludności) (Komisja Europejska DG ECFIN 2015 oraz lata wcześniejsze). Stanowiłoby to doskonałą okazję dla decydentów do poznania współczesnych wyzwań w kontekście rozwiązań w poszczególnych państwach związanych z kształtowaniem się dochodów z pracy, konsumpcją i transferami publicznymi.

Literatura

Chłoń-Domińczak, Agnieszka. 2016. "Reversing the 2013 Retirement Age Reform in Poland." *ESPN Flash Report* (7):2013–14.

Chłoń-Domińczak, Agnieszka, Anita Abramowska-Kmon, Irena E. Kotowska, Wojciech Łątkowski, and Hoadong Qi. 2016. "Demographic Developments and Public Finances in the Past Two Decades in the EU Countries." *AGENTA project deliverable 4.1*.

Chłoń-Domińczak, Agnieszka, Irena E. Kotowska, Tanja Istenic, Joze Sambt, and Bernhard Hammer. 2016. "Measruing the Economic and Fiscal Challenges of Population Ageing." *AGENTA project policy brief* (1):1–9.

Chłoń-Domińczak, Agnieszka, Paweł Strzelecki, and Wojciech Łątkowski. 2016. "Labour Market and Old-Age Transfers : Measuring the Cohort Effects of the Pension Reforms in Poland Using APC Approach." Str. 1–9 in *Presentation at 2016 European Population Conference*.

European Commission DG ECFIN. 2015. "The 2015 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060)." *European Economy* 3.

Lee, Ronald and Ryan Edwards. 2002. *The Fiscal Effects of Population Aging in the U.S.: Assessing the Uncertainties*.

Lee, Ronald and Andrew Mason. 2011. *Population Aging and the Generational Economy. A Global Perspective*. Edward Elgar Publishing Limited.

Loichinger, Elke, Bernhard Hammer, Alexia Prskawetz, Michael Freiberger, and Joze Sambt. 2017. "Quantifying Economic Dependency." *European Journal of Population*.

Mcgowan, Müge Adalet and Dan Andrews. 2015. "Skill Mismatch and Public Policy in Oecd Countries." (1210).

Prskawetz, Alexia and Jože Sambt. 2014. "Economic Support Ratios and the Demographic Dividend in Europe." *Demographic Research* 30(1):963–1010.

Aneks metodologiczny

Narodowe Rachunki Transferów (ang. National Transfer Accounts – NTA) w skrócie

W każdym etapie życia, pokolenia mają różne wzorce konsumpcji i dochodów z pracy, które określają ich deficyt w cyklu życia. Można to zapisać jako:

$$C(x) - Y^l(x) = \tau^+(x) - \tau^-(x) + Y^A(x) - S(x) \quad (1)$$

gdzie:

$C(x)$ – konsumpcja
$Y^l(x)$ – dochody z pracy
$\tau^+(x)$ – transfery otrzymane
$\tau^-(x)$ – transfery zapłacone (podatki)
$Y^A(x)$ – dochody z aktywów
$S(x)$ – oszczędności

Lewa strona równania (1) oznacza deficyt w cyklu życia, podczas gdy prawa strona składa się z transferów netto $(\tau^+(x) - \tau^-(x))$ oraz realokacji zasobów $(Y^A(x) - S(x))$. Metoda NTA została zaprojektowana tak, by oszacować przepływy w podziale na publiczne i prywatne, biorąc pod uwagę przekrojowe profile wieku dla każdego składnika równania (1). Oszacowanie jest wykonane na podstawie istniejących danych administracyjnych, demograficznych oraz ankietowych, włączając badanie budżetów gospodarstw domowych. Profile wieku są oszacowane w wartościach nominalnych jak i relatywnych, jako procent dochodów z pracy kohort w grupie wieku 30-49.

Miara obciążenia ekonomicznego

Miara zaproponowana przez Loichinger i in. (2017) bazuje na metodzie NTA. W celu otrzymania miary obciążenia ekonomicznego dla grup młodych i starszych, liczona jest najpierw średnia miara obciążenia ekonomicznego dla każdego wieku, która jest mnożona przez odpowiadającą wielkość populacji a następnie dodawana w ramach tych grup wieku dla których różnica pomiędzy konsumpcją a dochodami z pracy jest dodatnia (określane jako dodatni deficyt w cyklu życia).

Na podstawie tych wartości liczone są dwa współczynniki obciążenia $NtaDR_{young}$ oraz $NtaDR_{old}$ poprzez odniesienie całkowitego obciążenia młodych i starych, tzn. części konsumpcji, która nie jest finansowana z dochodów z pracy, do całkowitych dochodów z pracy. Miara ta odzwierciedla jednocześnie strukturę populacji (podobnie do tradycyjnego wskaźnika obciążenia demograficznego) oraz transfery ekonomiczne w przebiegu życia.

$$NtaDR_{young} = \frac{\sum_{i=0}^{L}(C_i - YL_i)}{\sum_{i=0}^{80+}(YL_i)} \quad (2)$$

$$NtaDR_{old} = \frac{\sum_{i=O}^{80+}(C_i - YL_i)}{\sum_{i=0}^{80+}(YL_i)} \quad (3)$$

gdzie indeks L oznacza wiek, dla którego deficyt w cyklu życia dla osób młodych jest jeszcze dodatni, zaś indeks O oznacza najniższy wiek, dla którego deficyt w cyklu życia staje się znowu dodatni. Dodając te dwie wartości, otrzymujemy całkowity wskaźnik obciążenia NTA, który porównuje całkowity dodatni deficyt w cyklu życia do całkowitych dochodów z pracy.

Źródła wzrostu zatrudnienia osób starszych w Polsce

Piotr Lewandowski

W analizie przedstawiam najważniejsze fakty dotyczące zatrudnienia osób starszych w Polsce, w szczególności w kontekście reformy wcześniejszych emerytur oraz podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego. W ostatnich latach przeciętny wiek dezaktywizacji zawodowej wzrósł, odwracając trend wieloletniego spadku. Grupy, które zostały objęte zmianami w systemie emerytalnym, wykazywały po 50. roku życia wyższy poziom aktywności zawodowej niż grupy nieobjęte zmianami, gdy te były w tym samym wieku. Blisko połowę łącznego wzrostu wskaźnika zatrudnienia w latach 2006-2015 można przypisać wzrostowi prawdopodobieństwa zatrudnienia wśród osób w wieku 55-64 lat. Stopa bezrobocia wśród osób starszych wzrosła przejściowo w okresie Wielkiej Recesji, pozostając jednak poniżej stopy bezrobocia dla całej populacji, a następnie spadła do wyjątkowo niskiego poziomu 5,4% w 2015 roku. Wyzwaniami dla polityki zmierzającej do dalszego podnoszenia zatrudnienia osób starszych w Polsce są kwalifikacje i zdrowie pracowników oraz zarządzanie wiekiem w firmach.

W ciągu ostatnich 25 lat Polska zanotowała niski współczynnik aktywności zawodowej oraz niski wskaźnik zatrudnienia osób starszych. W latach 2001-2006 współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 lat był jednym z najniższych w Europie i wynosił przeciętnie 30% (szczególnie niski był wśród kobiet – przeciętnie 21%). Polska miała także dość niski współczynnik aktywności zawodowej w populacji w wieku produkcyjnym 15-64 lat, który kształtował się między 64% (2005-2009) a 68% (1992-1994 oraz 2014-2015).

Między początkiem lat 1990. a połową lat 2000. przeciętny wiek wychodzenia z rynku pracy obniżał się, pomimo wzrostu oczekiwanego trwania życia. Wiek dezaktywizacji obniżył się aż do poziomu 57 lat wśród kobiet oraz 58 lat dla mężczyzn (por. Wykres 1). Przyczyn tego zjawiska upatruje się m.in. w pasywnych politykach rynku pracy oraz wcześniejszych emeryturach i innych transferach do osób w wieku przedemerytalnym. O ich wpływie na przedwczesną dezaktywizację zawodową oraz niską aktywność zawodową starszych Polaków napisano wiele (m.in. Bukowski i in., 2005).

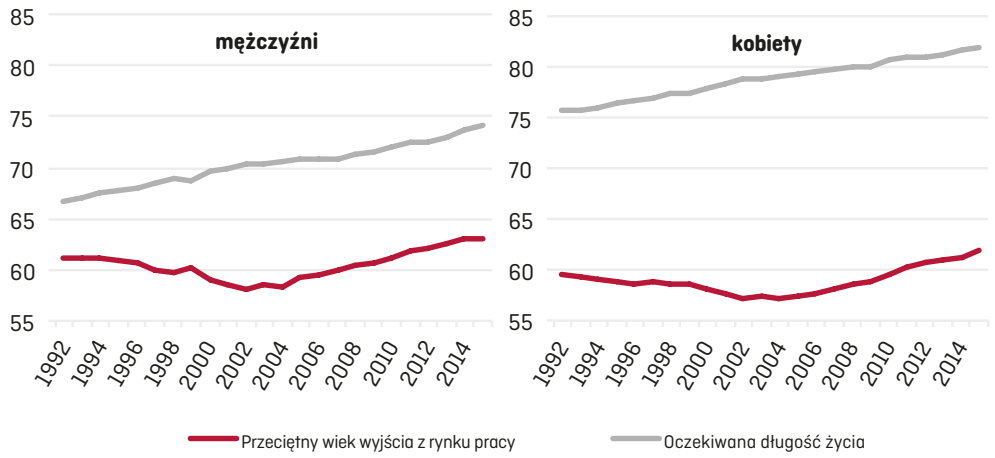
W ostatnich kilku latach współczynniki aktywności zawodowej osób starszych oraz przeciętny wiek opuszczania rynku pracy w Polsce zaczęły rosnąć. Dzięki temu, w 2015 roku współczynnik aktywności oraz wskaźniki zatrudnienia osób w wieku 50-64 lat były rekordowo wysokie[1]. Poprawa sytuacji osób starszych była kluczowym czynnikiem stojącym za całkowitym wzrostem zatrudnienia w Polsce.

Połowę łącznego wzrostu wskaźnika zatrudnienia między 2006 a 2015 rokiem można przypisać wzrostowi

[1] Od początku realizacji w Polsce Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, czyli od 1992 roku.

Wykres 1. Po wieloletnim spadku, przeciętny wiek opuszczania rynku pracy w Polsce zaczął rosnąć i w ostatnich latach powrócił do poziomu z początku lat 1990.

Przeciętny wiek opuszczenia rynku pracy oraz oczekiwane trwanie życia (w momencie narodzin) wg płci w Polsce, 1992-2015.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL oraz GUS.

prawdopodobieństwa zatrudnienia wśród osób w wieku 55-64 lat. W tym okresie wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat wzrósł o 8,2 pkt proc., z czego aż 5,4 pkt proc. stanowił wkład osób w wieku 55-64 lat. W przypadku grupy wieku 15-74 lat było to odpowiednio: 6,5 pkt proc. wzrostu wskaźnika zatrudnienia oraz 4,7 pkt proc. wkładu osób w wieku 55-64 lat. Zmiany te następnie można zdekomponować na wpływ trzech czynników (metodologia dekompozycji znajduje się w pracy Lewandowski i in., 2013):

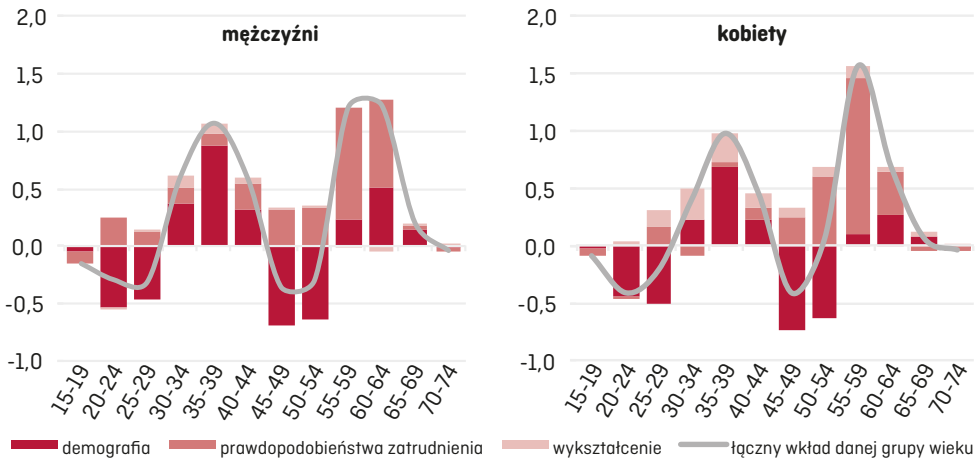
- Wpływ zmiany struktury wieku - zmiana łącznego wskaźnika zatrudnienia, która wystąpiłaby, gdyby struktura populacji według wieku zmieniła się zgodnie z rzeczywistością, a struktura wykształcenia oraz wskaźniki zatrudnienia dla poszczególnych grup wieku i wykształcenia pozostałyby bez zmian.
- Wpływ zmiany struktury wykształcenia - zmiana łącznego wskaźnika zatrudnienia, która wystąpiłaby, gdyby struktura wykształcenia w każdej grupie wieku zmieniła się zgodnie z rzeczywistością a struktura wieku całej populacji oraz wskaźniki zatrudnienia dla każdej grupy wg wieku i wykształcenia pozostałyby bez zmian.
- Wpływ zmiany prawdopodobieństw zatrudnienia – zmiana łącznego wskaźnika zatrudnienia, która wystąpiłaby, gdyby wskaźniki zatrudnienia dla poszczególnych grup wg wykształcenia i wieku zmieniły się zgodnie z rzeczywistością, zaś struktura populacji według wieku i wykształcenia pozostałyby bez zmian.

Wzrost prawdopodobieństwa zatrudnienia wśród osób starszych, niezależnie od ich poziomu wykształcenia, stanowił najważniejszy czynnik wpływający na poprawę łącznego wskaźnika zatrudnienia między 2006 a 2015 rokiem w Polsce (por. Wykres 2). Efekt ten był silniejszy wśród kobiet niż wśród mężczyzn. Drugim kluczowym czynnikiem była poprawa struktury wykształcenia osób młodych oraz osób w wieku *prime-age* (25-45 lat), tzw. boom edukacyjny. Wkład poprawy struktury wykształcenia osób do 45 roku życia do wzrostu wskaźnika zatrudnienia był jednak o połowę mniejszy niż wkład z tytułu wzrostu prawdopodobieństwa zatrudnienia wśród osób starszych. Unaocznia to, jak duże znaczenie dla polskiego rynku pracy w ostatnich latach miał wzrost zatrudnienia wśród osób starszych.

W ostatnich latach przeprowadzone zostały w Polsce dwie ważne reformy, które miały na celu wydłużenie okresu aktywności zawodowej (Chłoń-Domińczak 2016). Pierwsza, z 2009 roku, wycofała wprowadzone w 1983 roku wcześniejsze emerytury, pozwalające pracownikom wielu zawodów przechodzić na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego[2]. Reforma z 2009 roku zastąpiła system wcześniejszych emerytur systemem emerytur pomostowych, mających zastosowanie do węższego katalogu zawodów oraz charakteryzujących się większymi ograniczeniami dostępu. Reforma z 2009 roku objęła mężczyzn urodzonych po 1948 roku oraz kobiety urodzone po 1953 roku. Kolejną ważną reformą było stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego. Począwszy

[2] W większości przypadków wcześniejsza emerytura była możliwa pięć lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, czyli w wieku 55 lat w przypadku kobiet oraz 60 lat w odniesieniu do mężczyzn. W niektórych zawodach przejście na wcześniejszą emeryturę było możliwe jeszcze wcześniej.

Wykres 2. Wzrost prawdopodobieństwa zatrudnienia wśród osób w wieku 55-64 lat tłumaczy połowę wzrostu łącznego wskaźnika zatrudnienia w okresie 2006-2015.
Wkład poszczególnych grup wieku i płci do łącznej zmiany wskaźnika zatrudnienia dla całej populacji w wieku 15-74 lat w Polsce w latach 2006-2015.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

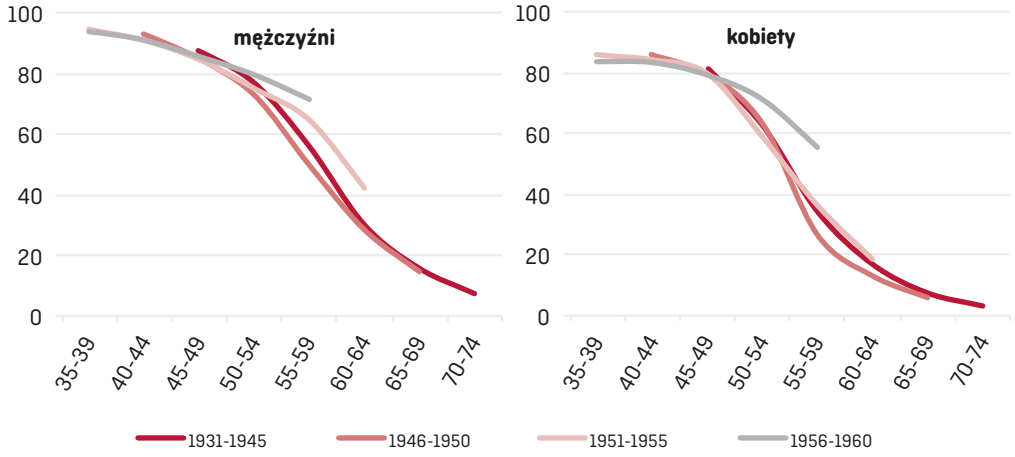
od 2013 roku, wiek emerytalny podnoszony był o cztery miesiące rocznie, z poziomu 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn do 67 lat dla obu płci. Reforma objęła mężczyzn urodzonych po 1947 roku i kobiety urodzone po 1952 roku. Proces podwyższania wieku emerytalnego został jednak cofnięty ustawą z 16 listopada 2016 roku, która ponownie wprowadziła wiek emerytalny na poziomie 60/65 lat, począwszy od 1 października 2017 roku[3].

Reforma wcześniejszych emerytur oraz podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego pociągnęły za sobą wzrost współczynników aktywności zawodowej kohort objętych reformami. Wykres 3. pokazuje, że kohorty urodzone w latach 1930. oraz 1940. charakteryzowały się niemal identyczną ścieżką aktywności zawodowej w starszych grupach wieku – ich współczynniki aktywności gwałtownie spadały, gdy osoby te przekroczyły wiek 50 lat. Osoby urodzone w latach 1950. miały natomiast wyraźnie wyższe współczynniki aktywności zawodowej po 50. roku życia. Chociaż ogólna poprawa sytuacji na rynku pracy mogła być czynnikiem stojącym za obserwowanymi zmianami zachowań kohort, to porównanie różnic między kobietami i mężczyznami urodzonymi w latach 1951-1955 sugeruje, że reformy emerytalne odegrały tu kluczową rolę. Kobiety urodzone między 1951 a 1955 rokiem były w większości objęte tymi samymi uwarunkowaniami instytucjonalnymi, co kobiety urodzone pięć lat wcześniej, tj. w latach 1946-1950. Współczynniki aktywności zawodowej kobiet urodzonych w latach 1951-1955 były na kolejnych etapach życia również bardzo zbliżone do współczynników aktywności zawodowej starszych kohort. Jednak mężczyźni urodzeni w latach 1951-1955 zostali objęci dwiema wspomnianymi reformami, więc obejmujące ich uwarunkowania instytucjonalne dotyczące przejść na emeryturę różniły się od zasad, które dotyczyły mężczyzn urodzonych między 1946 a 1950 rokiem. W efekcie, mężczyźni urodzeni w latach 1951-1955 osiągnęli znacznie wyższe współczynniki aktywności zawodowej po 55. roku życia niż mężczyźni urodzeni w latach 1946-1950. Różnica między kohortami była jeszcze większa w przypadku osób po 60. roku życia. Wśród kobiet różnicę współczynników aktywności zawodowej widać dopiero dla kohorty urodzonej w latach 1955-1960 – jest to pierwsza kohorta kobiet, którą w całości objęły skutki obu reform emerytalnych. Zmiana wzorców aktywności zawodowej wśród osób starszych objętych reformami emerytalnymi przełożyła się na dodatkowe 692 tys. osób aktywnych zawodowo.

Wyższe współczynniki aktywności zawodowej przełożyły się na wyższe wskaźniki zatrudnienia głównie dlatego, że osoby starsze kontynuowały zatrudnienie w tym samym miejscu pracy. Stopa pozostawania w pracy (*retention rate*), czyli odsetek pracowników w wieku 55-59 lat, którzy pracowali dalej w tym samym miejscu pracy po przekroczeniu 60. roku życia – podwoiła się między rokiem 2003 a 2013. Był to dominujący mechanizm wzrostu zatrudnienia wśród osób starszych w Polsce (por. Wykres 4). Pod tym względem, Polska osiągnęła wyraźnie lepsze wyniki

[3] Do końca 2016 roku ustawowy wiek emerytalny został podniesiony do 61 lat dla kobiet oraz 66 lat dla mężczyzn. Docelowa wartość 67 lat miała zostać osiągnięta w 2020 roku w przypadku mężczyzn oraz w 2040 roku w przypadku kobiet.

Wykres 3. Kohorty objęte zmianami w systemie emerytalnym charakteryzowały się wyższymi współczynnikami aktywności zawodowej po 50. roku życia niż starsze kohorty, gdy te były w analogicznym wieku.
Współczynniki aktywności zawodowej w cyklu życia dla kolejnych kohort w Polsce.

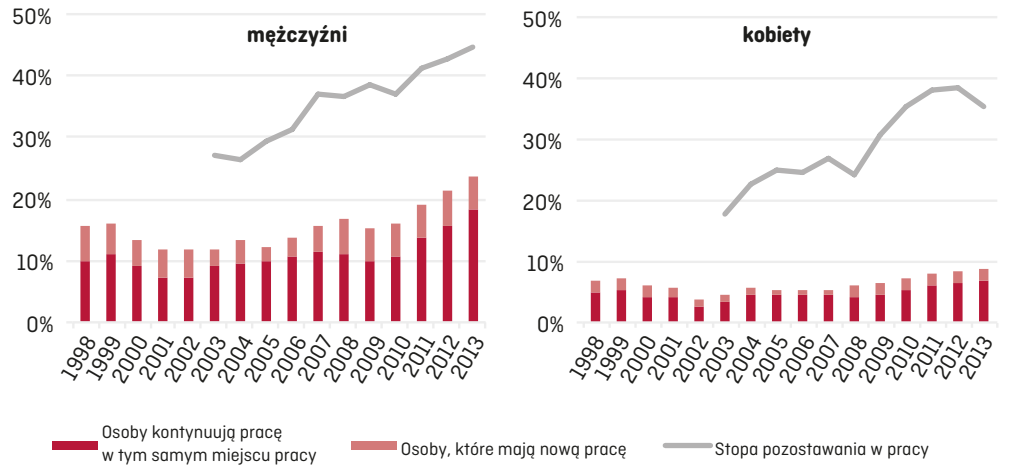


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BAEL.

niż inne kraje regionu (Hardy i in., 2016). Wzrost stopy pozostawania w pracy (zwłaszcza wśród mężczyzn) do pewnego stopnia wynikał z tego, że kolejne pokolenia pracowników były coraz lepiej wykształcone i pracowały w zawodach i branżach, w których praca po 60. roku życia była częściej spotykana. Jednak połowę wzrostu stopy pozostawania w pracy można przypisać pozytywnemu trendowi, który wystąpił niezależnie od charakterystyk miejsca pracy, wykształcenia i płci pracownika (Hardy i in., 2016). Potwierdza to, że sytuacja starszych pracowników w Polsce poprawiła się na przestrzeni ostatnich lat.

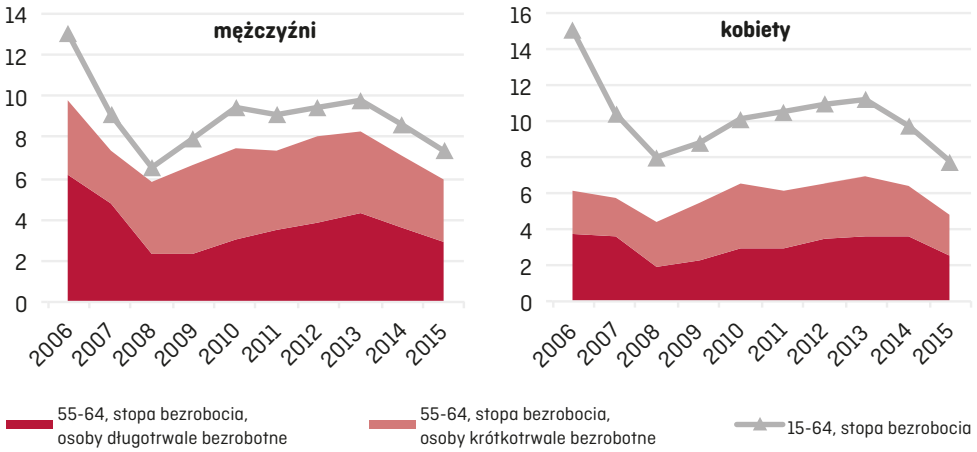
Stopa bezrobocia osób starszych kształtowała się poniżej całkowitej stopy bezrobocia osób w wieku produkcyjnym także po wprowadzeniu wspomnianych reform emerytalnych. Wykres 5. pokazuje, że stopa bezrobocia osób w wieku 55-64 lat wzrosła w okresie Wielkiej Recesji, lecz zaczęła się ponownie obniżać od 2013 roku, a w 2015 roku powróciła do poziomu z roku 2008 (5,4%). W ujęciu absolutnym, liczba osób bezrobotnych w wieku 55 lat lub więcej wzrosła między 2008 a 2015 rokiem, ale wprost proporcjonalnie do wzrostu liczby osób aktywnych zawodowo. Ryzyko bezrobocia wśród osób starszych nie zwiększyło się. W 2015 roku odsetek osób

Wykres 4. Wzrost zatrudnienia pracowników starszych związany jest przede wszystkim z możliwością kontynuacji zatrudnienia w dotychczasowych miejscach pracy po przekroczeniu przez pracowników 60. roku życia.
Dekompozycja wskaźników zatrudnienia na osoby, które pozostały w tym samym miejscu pracy oraz znalazły nową pracę, oraz stopy pozostawania w pracy dla kobiet i mężczyzn w wieku 60-64 lat w Polsce, 1998-2013 (%).



Źródło: Hardy i in. (2016).

Wykres 5. Stopa bezrobocia osób starszych kształtowała się poniżej stopy bezrobocia ogółem, również po wprowadzeniu reform emerytalnych.
Stopa bezrobocia osób w wieku 55-64 lat, w podziale na osoby długotrwale i krótkotrwale bezrobotne, oraz stopa bezrobocia osób w wieku 15-64 lat w Polsce w latach 2006-2015 (%).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

w wieku 55+ wśród wszystkich bezrobotnych wynosił 11%, mniej niż przeciętnie w UE28 (11,8%). Obawy, że wyższa aktywność zawodowa osób starszych przełoży się na wyższe ryzyko bezrobocia, wyrażane m.in. w uzasadnieniu do projektu ustawy o obniżeniu wieku emerytalnego do poziomu 60/65 lat (Kancelaria Prezydenta RP, 2015), nie znajdują poparcia w danych.

Bezrobocie jest oczywiście poważnym wyzwaniem dla starszych pracowników. Jednak w Polsce starsi pracownicy nie są już bardziej zagrożeni utratą pracy niż pracownicy w wieku *prime-age*, choć trudniej jest im znaleźć pracę, jeśli znajdują się w bezrobociu (Magda i Rugda-Sierdzińska, 2012). Między 2006 a 2015 rokiem około połowa bezrobotnych w wieku 55-64 lat pozostawała bez pracy przez okres ponad jednego roku (por. Wykres 5). Analogiczny odsetek dla osób bezrobotnych w wieku do 55. roku życia był niższy. Starsi bezrobotni będący bez pracy ponad rok opuszczali rynek pracy (dezaktywizowali się) częściej niż podejmowali nową pracę. Należy jednak pamiętać, że długie poszukiwanie pracy i dezaktywizacja długotrwale bezrobotnych to problemy całego rynku pracy w Polsce, a nie wyłącznie osób starszych. Od 2008 roku przeciętny okres poszukiwania pracy w Polsce nie spadł poniżej 12 miesięcy, a odpływy do bierności były wyższe niż odpływy do zatrudnienia również wśród długotrwale bezrobotnych w sile wieku (Lewandowski i Magda, 2016). Problemy te wymagają wszechstronnych rozwiązań w ramach polityki rynku pracy, nie zaś rozwiązań polegających na ponownym obniżaniu wieku emerytalnego lub pasywnej polityce rynku pracy adresowanej do osób starszych.

Sytuacja osób starszych na polskim rynku pracy poprawiła się, ale dalszy wzrost zatrudnienia tej grupy wymaga zmierzenia się z kilkoma wyzwaniami. Najważniejsze z nich dotyczą kwalifikacji, zdrowia oraz zarządzania wiekiem w firmach.

Potrzeba rozwoju systemu kształcenia ustawicznego (*life-long learning*) jest coraz istotniejsza, zwłaszcza ze względu na postęp techniczny, za którym osoby starsze mogą nie nadążać. Starsi pracownicy posiadają niższy poziom umiejętności związanych z wykorzystywaniem nowoczesnych technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ICT). Według wyników badania PIAAC odsetek dorosłych w wieku 55-64 lat wśród osób posiadających najwyższy poziom (poziom 2 lub 3) umiejętności rozwiązywania problemów w środowisku bogatym w technologie jest niski we wszystkich badanych krajach[4], a najniższy właśnie w Polsce (OECD 2013).

Bezpieczeństwo i higiena pracy, ergonomia miejsca pracy, identyfikacja przeciwskazań zdrowotnych oraz ryzyk związanych z daną pracą powinny stanowić priorytet z punktu widzenia wydłużania aktywności zawodowej. Oczekiwana długość trwania życia w zdrowiu, wyrażona w odniesieniu do oczekiwanego dalszego trwania życia w wieku 65 lat, jest w Polsce nieco poniżej średniej dla krajów UE28. Równocześnie odsetek osób w wieku 55-64 lat, które deklarują problemy zdrowotne związane z wykonywaną pracą, jest w Polsce jednym z najwyższych w UE (23% w 2013 roku, za EU-OSHA, 2016). Odsetek ten jest także wyraźnie wyższy wśród osób w wieku 55-64 niż wśród osób w wieku 35-54 lat. Różnorakie zdolności

[4] Badanie obejmowało kraje OECD oraz niektóre kraje poza OECD (OECD 2013).

pracowników pogarszają się wraz z wiekiem. Badania dla Polski wskazują, że ocena zdolności pracowników pracujących w zawodach wymagających pracy fizycznej powinna być przeprowadzana już wśród pracowników w wieku 40. lat (Bugajska i in., 2011). Chociaż takie rodzaje pracy będą stawały się mniej powszechne ze względu na postępujące przesunięcie w strukturze zawodów – od zawodów manualnych do umysłowych – to zmiana ta spowoduje zmianę natury ryzyk powiązanych z wiekiem, a nie ich zmniejszenie. Dzieje się tak ze względu na fakt, że również zdolności kognitywne, sensoryczne i psychologiczne ewoluują z wiekiem (Kucharska, 2013).

Upowszechnienie pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz elastyczne jej godziny są kluczowe dla wspierania wydłużania aktywności zawodowej osób starszych. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy łączone z częściową emeryturą pozwala przesunąć decyzję o dezaktywizacji zawodowej (Eurofound, 2016). Niestety polski system emerytur częściowych, uchwalony w 2012 roku, a wprowadzony w 2014 roku, objął jedynie mężczyzn urodzonych w latach 1949-1950[5]. W 2015 roku odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy wśród wszystkich pracowników w wieku 50+ wynosił w Polsce 11%, wyraźnie poniżej średniej dla EU28 równej 23%. Wśród kobiet, które częściej niż mężczyźni podejmują pracę w niepełnym wymiarze czasu, różnica między Polską a EU28 była jeszcze większa (14% a 35%). W ostatnich latach, odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu wśród starszych pracowników obniżał się w miarę wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób starszych. Podniesienie stosowania zmniejszonego wymiaru etatu oraz elastycznych godzin pracy wśród pracowników 50+ mają pierwszoplanowe znaczenie z punktu widzenia wydłużania okresu aktywności zawodowej oraz poprawy równowagi między pracą a życiem prywatnym i obowiązkami rodzinnymi.

Literatura

Bugajska, J., Makowiec-Dąbrowska, T., Bortkiewicz, A., Gadzicka, E., Marszałek, A., Lewandowski, Z., Konarska, M. 2011, Physical Capacity of Occupationally Active Population and Capability to Perform Physical Work, International Journal of Occupational Safety and Ergonomics, 17 (2), p. 129-138

Bukowski M., Kowal P., Lewandowski P..Zawistowski J., 2005, Impact of the structure and level of public sector revenues and expenditures on the labor market: international experiences and implications for Poland, Narodowy Bank Polski 2006

Kancelaria Prezydenta. 2015. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Kancelaria Prezydenta, Warszawa

Chłoń-Domińczak, A. 2016. Reversing the 2013 retirement age reform in Poland. ESPN Flash Report 2016/7

Chłoń-Domińczak, A., Strzelecki, P., & Łątkowski, W. (2016). Labour market and old-age transfers: Measuring the cohort effects of the pension reforms in Poland using APC approach. *Mimeo*

Eurofound. 2016. Extending working lives through flexible retirement schemes: Partial retirement. Publications Office of the European Union, Luksemburg

Hardy W., Kiełczewska A., Lewandowski P., Magda, I., 2016, Job retention among older workers in Central and Eastern Europe, IBS Working Paper 11/2016

Kucharska, A. 2013. Pracownik 60+, Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy, Warszawa

Lewandowski, P., Magda, I., Baran, J., Fedyuk, O., Bartha, A. 2013. Gender Dimensions of the Labour Markets over the Past Two Decades, IBS Working Paper 1/2013

Lewandowski, P., Magda, I., 2016, Long-term unemployment in Poland, w: Long-Term Unemployment After the Great Recession: Causes and Remedies, Bentolila, S. i M. Jansen (ed.), CEPR Press

Magda, I., Ruzik-Sierdzińska, A. (2012). Sytuacja osób starszych na rynku pracy w Polsce. Ekonomista, 5

OECD, *OECD Skills Outlook 2013,* Paris, 2013

EU-OSHA, 2016, Analysis report on EU and Member States policies, strategies and programmes on population and workforce ageing, European Agency for Safety and Health at Work

[5] Warunki przejścia na emeryturę częściową były następujące: wiek co najmniej 65 lat lub co najmniej 40 lat okresów składkowych dla mężczyzn lub wiek 62 lata oraz 35 lat okresów składkowych w przypadku kobiet. Wiek emerytalny dla kobiet miał osiągnąć 62 lata w 2021 roku i wtedy kobiety miały także nabyć prawa do emerytur częściowych. Obniżenie wieku emerytalnego do 60/65 lat, począwszy od 1 października 2017 roku, spowoduje, że system emerytur częściowych przestanie mieć zastosowanie.

Niski wiek emerytalny, wysoka cena

Magda Malec, Joanna Tyrowicz

Obniżenie wieku emerytalnego (do 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn) zmniejszy wysokość przyszłych emerytur ze względu na mniejszą sumę odprowadzonych składek oraz dłuższy okres pobierania emerytury. Przyszłe emerytury obniżą się silniej w przypadku pracowników o wysokich zarobkach. W przypadku pracowników o najniższych zarobkach spadek emerytur nie będzie tak dotkliwy ze względu na prawo do emerytury minimalnej. Liczba osób pobierających emerytury minimalne podwoi się względem sytuacji, w której wiek emerytalny osiąga 67 lat. Oznacza to wzrost przyszłych wydatków budżetowych przy jednoczesnym spadku wpływów składkowych. W celu zbilansowania finansów publicznych rząd będzie musiał bądź obniżyć wydatki publiczne na inne cele, bądź podnieść poziom obciążeń podatkowych. Niższy wiek emerytalny oznacza spadek produktu krajowego na mieszkańca o 7% w porównaniu do scenariusza z wiekiem emerytalnym na poziomie 67 lat. Zmiana ta w większości wynika ze spadku podaży pracy, przy niewielkim pozytywnym wpływie zwiększonych oszczędności prywatnych[1].

Niższy wiek emerytalny oznacza spadek wysokości emerytur. W systemie zdefiniowanej składki, przez lata aktywności zawodowej odkładamy procent swojego wynagrodzenia, akumulując w ten sposób kapitał, który w momencie przejścia na emeryturę jest dzielony przez dalsze oczekiwane trwanie życia. Wynik dzielenia jest wypłacany dożywotnio w postaci emerytury. Niższy wiek emerytalny (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) nie zmienia konstrukcji systemu emerytalnego. W porównaniu do poprzedniego rozwiązania (67 lat dla kobiet i mężczyzn) wszystkie świadczenia będą niższe. Okres odprowadzania składki będzie krótszy, a więc zgromadzony kapitał mniejszy i dodatkowo zostanie podzielony przez dłuższy czas pobierania emerytury. Zmiana wieku emerytalnego to nie tylko niższe świadczenia w kieszeni każdego emeryta. Reforma pociągnie za sobą lawinę skutków, do których oceny ekonomiści posługują się modelami symulacyjnymi. Wyniki symulacji na podstawie naszego modelu przedstawiamy poniżej.

Emerytury będą niższe dla wszystkich, ale w różnym stopniu. To, o ile obniży się przyszła emerytura będzie zależeć od bieżącego wynagrodzenia i okresu zatrudnienia. Osoby zarabiające średnią krajową (ok. 4 tys. zł) przy wieku emerytalnym na poziomie 67 lat mogły liczyć na emeryturę stanowiącą ok. 30% swojej ostatniej płacy. Niższy wiek emerytalny oznacza, że będą otrzymywać emeryturę minimalną (ok. 1 tys. zł). Dla osób o wysokich zarobkach, spadek emerytury będzie najwyższy i przekroczy 40%. Dzieje się tak dlatego, że osoby o wysokich płacach

[1] Niniejszy tekst jest streszczeniem wyników badania zespołu GRAPE (Group for Research in Applied Economics) prowadzonego na Wydziale Nauk Ekonomicznych UW przez Marcina Bieleckiego, Krzysztofa Makarskiego i Joannę Tyrowicz. Więcej o badaniu i o grupie GRAPE można przeczytać na stronie internetowej http://grape.org.pl/blog/co-dokladnie-oznacza-obnizanie-wieku-emerytalnego-w-polsce/ oraz w raporcie http://grape.org.pl/emeryt/obnizanie-wieku/.
Autorki dziękują Krzysztofowi Makarskiemu, Piotrowi Lewandowskiemu, Beacie Kwiatkowskiej oraz Janowi Rutkowskiemu za cenne uwagi przy opracowaniu tekstu.

nie przekazują do ZUS pełnych 19% dochodów. Zgodnie z prawem, po przekroczeniu pewnego limitu (250% rocznego przeciętnego wynagrodzenia), ZUS nie pobiera już od nich składek. Dla tych osób dłuższe składkowanie było sposobem wypracowania rozsądnej stopy zastąpienia, bo nie mogły wpłacać do ZUS tyle, ile wynikałoby z wysokości ich wynagrodzenia. Natomiast wśród najbiedniejszych, niższy wiek emerytalny nie spowoduje dużych zmian w wysokości emerytur. Wynika to z faktu, że ta grupa już dzisiaj otrzymuje najniższe możliwe świadczenie.

Niższy wiek emerytalny zadziała szczególnie na niekorzyść kobiet. Spadek ich świadczeń będzie dużo większy niż w przypadku mężczyzn. Wynika to z dwóch powodów: krótszego okresu płacenia składek oraz dłuższego okresu pobierania świadczenia (7 lat różnicy w obu przypadkach w porównaniu do mężczyzn). Zagrożenie ubóstwem będzie więc szczególnie wysokie w tej grupie. Tym bardziej, że kobiety odprowadzają składkę od przeciętnie niższego wynagrodzenia niż mężczyźni. Przy wieku emerytalnym na poziomie 67 lat, świadczenia minimalne miało otrzymywać ok. 20% kobiet. Obniżenie wieku spowoduje, że będzie ich dwa razy więcej. Pogłębi to jeszcze bardziej nierówności dochodowe wśród emerytów, szczególnie nierówność między kobietami i mężczyznami.

Obniżenie wieku emerytalnego spowoduje konieczność finansowanie większej liczby emerytur minimalnych. Liczba osób, które nie uzbierają na emeryturę minimalną będzie ponad dwa razy większa niż przy wieku emerytalnym na poziomie 67 lat. Od 2040 roku połowa wszystkich emerytów będzie otrzymywać świadczenie minimalne, a ich procent będzie stale wzrastać. Ok. 70% roczników urodzonych na przełomie lat 80. i 90 może liczyć tylko na najniższą emeryturę. Ciężar utrzymywania tych emerytów przeniesie się na budżet państwa, czyli na wszystkich podatników.

Niższy wiek emerytalny spowoduje wyższe obciążenia fiskalne. Wzrost podatków wydaje się nieunikniony. Nie tylko wzrosną wydatki publiczne ze względu na obciążenie budżetu z tytułu świadczeń minimalnych, ale w tym samym czasie zmaleją wpływy do budżetu. Mniej zatrudnionych to spadek wpływów z podatku dochodowego. Dodatkowo, można oczekiwać, że ludzie obawiając się niskich emerytur w przyszłości, zaczną oszczędzać prywatnie (tzw. oszczędności dobrowolne). Będzie miało to negatywne konsekwencje dla bieżącej konsumpcji i zmniejszy przychody podatkowe z tego tytułu. Spadające wpływy do budżetu trzeba będzie czymś zrekompensować.

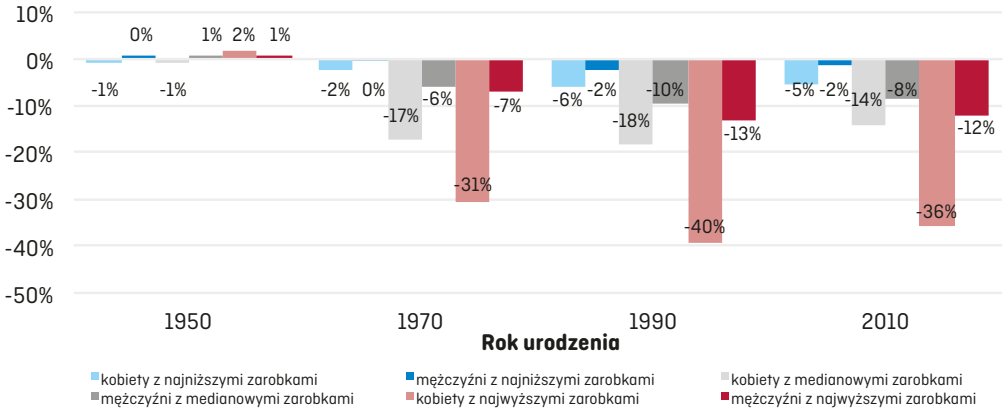
Jak sfinansować rosnące obciążenia fiskalne wynikające z niższego wieku emerytalnego? Jest kilka możliwości:

- Zmniejszenie wydatków publicznych na inne cele;
- Wzrost opodatkowania pracy;
- Wzrost opodatkowania konsumpcji.
- Wzrost długu publicznego.

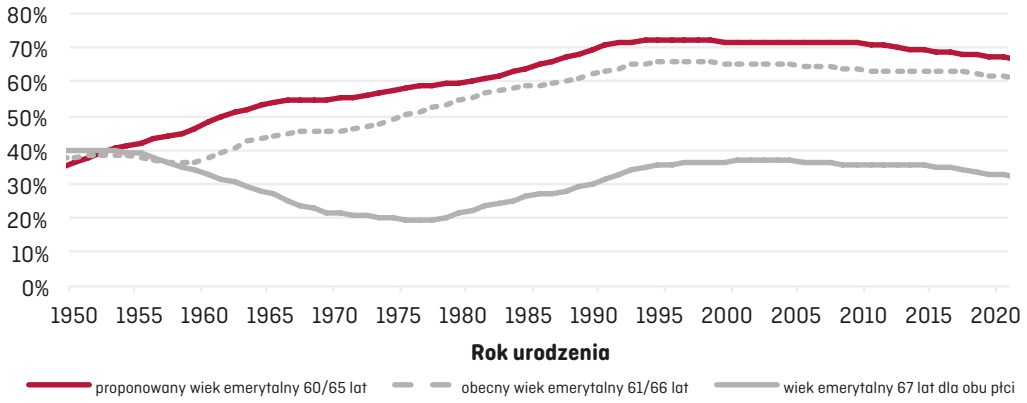
Rosnące koszty systemu emerytalnego można płacić obniżając obecne wydatki publiczne na inne cele. Zaciśnięcie pasa musiałoby być jednak duże – ok. 1,2% obecnego PKB, czyli około 6% wszystkich obecnych wydatków rządu. To mniej więcej jedna czwarta tego, co obecnie wydajemy na ochronę zdrowia. Trudno wskazać, które wydatki miałyby zostać zmniejszone, aby było to społecznie akceptowalne. To rozwiązanie jest więc mało realistyczne.

Innym rozwiązaniem jest podniesienie opodatkowania pracy. Spowoduje to spadek zatrudnienia, ponieważ wyższe podatki to mniejsze zachęty do podejmowania pracy i do zatrudniania. Mniejsza podaż pracy to kolejny spadek wpływów z podatku dochodowego, a dochody ludności będą niższe.

Wykres 1. Emerytury kobiet i najlepiej zarabiających spadną najbardziej.
Zmiana wysokości emerytur.



Wykres 2. Niższy wiek emerytalny sprawi, że ponad 70% dzisiejszych 20-latków będzie otrzymywało emeryturę minimalną.
Procent emerytów, których emerytura nie przekroczy minimalnej.

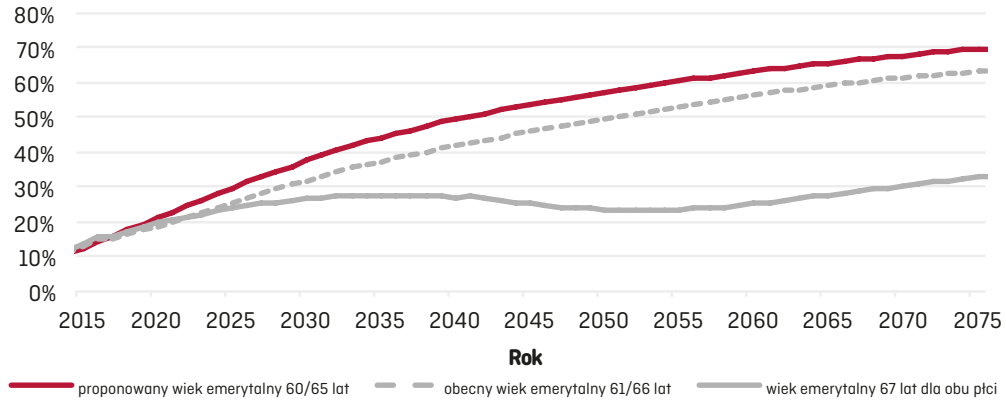


Rosnące obciążenia fiskalne można sfinansować podniesieniem opodatkowania konsumpcji, czyli wzrostem stawki VAT. Pokrycie świadczeń minimalnych po obniżeniu wieku emerytalnego wymagałoby podniesienia stawki VAT o 2 punkty procentowe. Wyższy o 2 punkty procentowe VAT można też potraktować jako miarę luki wygenerowanej w sektorze finansów publicznych na skutek obniżenia wieku emerytalnego. Wyższy VAT spowoduje, że koszt konsumpcji wzrośnie – produkty i usługi będą droższe. Prowadzi to do dalszego spadku jej poziomu oraz dochodów realnych ludności.

Nie można sfinansować wyższych kosztów systemu emerytalnego długiem publicznym. Poziom zadłużenia w Polsce jest już na tyle duży, że nie można go dalej zwiększać. Obecnie zadłużenie wynosi ok. 51% PKB i przekroczenie poziomu 55% długu w relacji do PKB spowoduje uruchomienie procedury ostrożnościowej.

Emerytura minimalna jest odstępstwem od zasady naliczania wysokości emerytury na podstawie sumy wpłaconych składek. Jeżeli w latach aktywności zawodowej pracownik nie uzbierał na koncie emerytalnym wystarczających środków na minimalne świadczenie, a jednocześnie nabył uprawnienia do pobierania emerytury, wtedy ZUS pokrywa brakującą różnicę. Pracując krócej, niższe kwoty uzbieramy na kontach emerytalnych, a więc wzrośnie liczba osób, którym państwo będzie musiało dołożyć do świadczenia minimalnego. Osoby, które nie wypracują stażu pracy wymaganego do uzyskania minimalnego świadczenia, nie mogą liczyć na dofinansowanie z budżetu państwa. W takim przypadku ich emerytura będzie prostym wynikiem dzielenia kapitału, który zgromadzili na koncie emerytalnym przez oczekiwane dalsze trwanie życia. Jeżeli w latach aktywności zawodowej nie oszczędzili wystarczająco na starość, to można spodziewać się, że o pomoc zwrócą się do opieki społecznej.

Wykres 3. Za 15 lat budżet państwa będzie musiał dopłacać do emerytury połowy emerytów, aby zapewnić im emeryturę minimalną.
Procent emerytów, których emerytura nie przekroczy minimalnej.



Niższy wiek emerytalny spowoduje wzrost oszczędności, ale niewystarczająco duży, aby przeważyć inne negatywne skutki obniżenia wieku emerytalnego. Oszczędności prywatne zwiększają kapitał w gospodarce. Skoro ludzie zaczną oszczędzać więcej, aby zabezpieczyć finanse na lata starości, to baza dla podatku od przychodów kapitałowych wzrośnie. Szacunki wskazują, że wzrost ten jest jednak niewystarczający, aby pokryć ubytki wywołane spadkiem konsumpcji i podaży pracy. Wzrost oszczędności co prawda złagodzi efekt spadku podaży pracy, lecz nie skompensuje go w pełni. Dodatkowo, badania empiryczne prowadzone dla Polski[2] sugerują, że w praktyce wzrost oszczędności prywatnych jest raczej znacznie mniejszy niż wynikałoby to z modeli symulacyjnych. Założeniem takich modeli jest bowiem pełna racjonalność ludzi i perspektywa długiego horyzontu czasowego. Ludzie zdają sobie bowiem sprawę, że przy niższym wieku emerytalnym świadczenia będą niższe, a więc chcąc utrzymywać podobny standard życia, muszą więcej oszczędzać. Praktyka pokazuje co innego: oszczędności rosną niewiele, a decyzje o oszczędzaniu są z reguły odkładane w czasie.

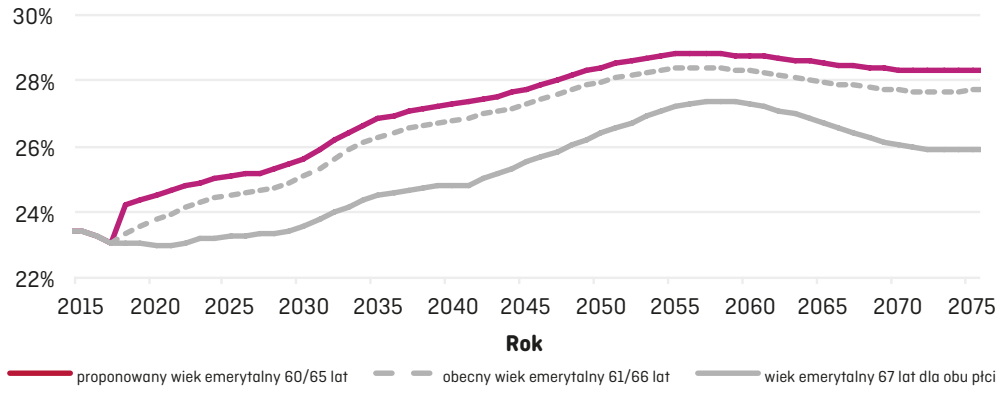
Starzenie się ludności Polski pogłębi negatywne skutki niższego wieku emerytalnego. Nawet przy utrzymaniu wieku emerytalnego na poziomie 67 lat podatki muszą wzrosnąć – głównie z uwagi na pomijane w szacunkach ZUS oraz Ministerstwa Finansów emerytury minimalne i tzw. emerytury wdowie. Ponadto, prognozy demograficzne stojące u podstaw naliczania świadczeń emerytalnych nie mają charakteru aktuarialnego, tj. nie uwzględniają ryzyka dalszego wydłużania się czasu trwania życia. Z biegiem czasu kwota związana z tymi dwoma świadczeniami stanie się coraz większa, a brakującą kwotę pokrywa ZUS, czyli budżet państwa.

Niższy wiek emerytalny spowoduje spadek dochodu narodowego. Obniżenie wieku emerytalnego skutkuje spadkiem PKB per capita o 7% w relacji do scenariusza, gdy wynosi on 67 lat. Poziom potencjalnego PKB zależy przede wszystkim od trzech czynników: podaży pracy, kapitału (oszczędności) oraz postępu technologicznego. Tylko ten ostatni nie zmienia się na skutek obniżenia wieku emerytalnego. Oznacza to, że różnice w PKB per capita będą spowodowane zmianami podaży pracy i poziomu kapitału. Obniżenie podaży pracy będzie miało wpływ decydujący. Spowoduje, że produkcja będzie niższa – w gospodarce będzie wytwarzane mniej dóbr i usług. Jeśli oszczędności prywatne wzrosną tylko nieznacznie (mniej, niż to zakłada model symulacyjny), to PKB per capita spadnie więcej niż o 7%. Gdyby dodatkowo lukę wynikającą z emerytur minimalnych finansować z oszczędności w systemie kapitałowym (np. likwidacja II lub III filara), spadek kapitału się pogłębi, obniżając jeszcze bardziej PKB.

Informacje metodologiczne

Przedstawione powyżej wnioski zostały sformułowane w oparciu o model, który stanowi uproszczenie złożonej gospodarki. Jest to narzędzie uczciwe i przejrzyste – model zbudowano w oparciu o w pełni jawny zestaw założeń i jest powszechnie stosowaną metodą w badaniach ekonomicznych. Model jest deterministyczny. Nie ma kryzysów gospodarczych ani okresów boomu. Tempo wzrostu gospodarczego determinują łącznie: podaż pracy, dostępność kapitału (oszczędności) oraz postęp technologii. Postęp technologii ma charakter egzogeniczny (i taki sam w ścieżce bazowej i reformy). Podaż pracy i kapitał wynikają z decyzji ludzi w modelu. Mogą oni dowolnie dużo pracować do osiągnięcia wieku emerytalnego, z preferencją dla czasu wolnego.

Wykres 4. Stawki VAT musiałyby wzrosnąć o 2pp, aby sfinansować większą liczbę emerytur minimalnych po obniżeniu wieku emerytalnego.
Prognozowane wysokości podatku VAT.



[2] M.in. Lachowska, M. i Myck, M. 2015. „The Effect of Public Pension Wealth on Saving and Expenditure," Upjohn Working Papers and Journal Articles 15-223, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Bez pracy nie mogą jednak konsumować, dopóki nie osiągną wieku emerytalnego (kiedy to mogą nie pracować i pobierać świadczenia emerytalne).

Założenia dotyczące demografii zaczerpnięte są z prognoz GUS do 2060 roku. Po tym czasie zakładamy stacjonarną populację, czyli bardzo optymistyczny scenariusz stałego poziomu urodzeń i tablic trwania życia. Rząd w naszym modelu nie prowadzi autonomicznej polityki w kontekście reformy wieku emerytalnego – wydaje 20% PKB na konsumpcję publiczną, a relacja długu publicznego do PKB oraz stopy podatkowe są stałe w czasie. Oczywiście z wyjątkiem stopy podatku VAT, który dostosowuje się, aby zrównoważyć budżet państwa i wypełnić lukę spowodowaną wzrostem świadczeń minimalnych. Przyjęliśmy założenie o endogenicznej stopie procentowej, czyli takiej, która wylicza się w modelu, aby zrównoważyć rynek finansowy. Dostosowuje się ona do gospodarki, więc uwzględnia oszczędności gospodarstw domowych oraz zadłużenie sektora finansów publicznych.

Na podstawie dostępnych szacunków ZUS i Ministerstwa Finansów nie wyciągniemy żadnych wniosków dotyczących ew. nierówności i ich konsekwencji. Wyliczenia są bowiem oparte o założenia dotyczące średniego Polaka – średnio pracującego, całe życie średnio zarabiającego i średnio odkładającego składki do systemu emerytalnego. Tymczasem w rzeczywistości ludzie różnią się podejściem do oszczędzania, zdolnościami i stosunkiem do pracy zawodowej. Dlatego w naszym modelu każdy rocznik jest zróżnicowany pod względem aktywności na rynku pracy (która determinuje, jak dużo pracujemy), cierpliwości (która determinuje, jak dużo oszczędzamy) oraz produktywności (która determinuje, jak dużo zarabiamy). Dzięki temu replikujemy strukturę dochodu i majątku (nierówności), które obserwowane są w społeczeństwie Polski AD 2010-2015. Więcej szczegółów technicznych modelu można znaleźć w publikacjach zespołu GRAPE (patrz: literatura).

Literatura

Bielecki, M., Goraus, Hagemejer K., Tyrowicz, J. 2016. „Decreasing fertility vs increasing longevity: Raising the retirement age in the context of ageing processes." Economic Modelling 52, Part A: 125-143

Tyrowicz, J., Makarski, K., Bielecki, M. 2016. „Reforming retirement age in DB and DC pension systems in an aging OLG economy with heterogenous agents." IZA Journal of Labor Policy 5(1): 8

Goraus, K., Makarski, K., Tyrowicz, J. 2014. „Does social security reform reduce gains from increasing the retirement age?". WNE UW Working paper 3/2014(120)

Lachowska, M. i Myck, M. 2015. "The Effect of Public Pension Wealth on Saving and Expenditure," Upjohn Working Papers and Journal Articles 15-223, W.E. Upjohn Institute for Employment Research

Starzenie się ludności w Polsce w warunkach intensywnej migracji międzynarodowej

Agnieszka Fihel, Marek Okólski

W odróżnieniu od większości krajów europejskich, w Polsce w ostatnich dziesięcioleciach zaobserwowano znaczną emigrację wśród młodych osób dorosłych. Zjawisko intensywnej migracji przyczynia się do pogłębienia procesów depopulacji, starzenia się ludności oraz spadku liczby urodzeń. Wielkość odpływu Polaków za granicę zmniejszy się jednak w najbliższej przyszłości i zostanie zrównoważona przez wzrastający napływ obcokrajowców. W rezultacie, około roku 2025-29 Polska przestanie być obszarem emigracji netto i stanie się zamiast tego obszarem imigracji netto. Do roku 2060 liczba imigrantów zamieszkujących w Polsce wzrośnie, a ich rola na rynku pracy może okazać się znacząca.

Starzenie się ludności oznacza, między innymi, zwiększone zapotrzebowanie na opiekę nad osobami w podeszłym wieku. Jednoczesne występowanie bardzo niskiej dzietności oraz emigracji młodych dorosłych prowadzi do zjawiska „kurczenia się rodzin", polegającego na zmniejszaniu się liczby osób mogących w przyszłości zaopiekować się starszymi krewnymi. Zinstytucjonalizowana opieka nad osobami starszymi nie jest niestety dostępna – ze względów infrastrukturalnych lub finansowych – dla wszystkich, którzy jej potrzebują. Krewni osób starszych, nawet ci pragnący opiekować się nimi osobiście, potrzebują wsparcia w postaci dobrze skoordynowanej polityki społecznej, łączącej instytucje publiczne i prywatne, organizacje pozarządowe i członków rodzin.

Wstęp

Proces starzenia się ludności w Polsce w świetle wszystkich dostępnych prognoz demograficznych jest jednym z najszybciej i najgłębiej postępujących w Unii Europejskiej. Niniejszy artykuł prezentuje wstępne wyniki trwającego projektu badawczego Mig/Ageing[1]. Podstawowym celem projektu Mig/Ageing jest identyfikacja zmian struktury demograficznej w Polsce w długim okresie i ocena ich wpływu na instytucje opiekuńcze. Pomimo że przeprowadzone obszerne analizy biorą pod uwagę wszystkie komponenty zmiany populacji

[1] Pełny tytuł projektu, kryjący się za akronimem Mig/Ageing, brzmi: *Niezakończone przejście migracyjne a starzenie się ludności w Polsce. Asynchroniczność przemian ludnościowych a zmiana formalnych i nieformalnych instytucji opiekuńczych.* Projekt, rozpoczęty 1 października 2013 roku w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, jest finansowany przez Narodowe Centrum Nauki w ramach prestiżowego programu „Maestro" (grant numer 2013/08/A/HS4/00602). Zespół dwunastu badaczy pod kierownictwem prof. Marka Okólskiego prowadzi w jego ramach obszerne, interdyscyplinarne badania. Więcej informacji: http://migageing.uw.edu.pl/.

oraz szerokie spektrum jej bezpośrednich i pośrednich konsekwencji, to jednak szczególny nacisk położono na efekt migracji z i do Polski – czynnik w dużej mierze niedoszacowywany w dotychczasowych badaniach nad zmianami struktury populacji w długim okresie. Dużo uwagi poświęcono także zaistniałemu wyzwaniu związanemu z opieką nad osobami starszymi, szczególnie będącymi krewnymi Polaków przebywających na emigracji.

Migracje międzynarodowe pogłębiają proces starzenia się populacji w Polsce

W odróżnieniu od sytuacji w większości krajów europejskich, w Polsce emigracja przewyższa ilościowo imigrację, tym samym pogłębiając proces starzenia się ludności. Według stylizowanej teorii przejścia demograficznego, starzenie się populacji rozpoczyna się wtedy, gdy śmiertelność jest już bardzo niska, a spadek dzietności zaczyna się intensywnie pogłębiać. Zazwyczaj w tej fazie przejścia demograficznego poziom emigracji maleje, a poziom imigracji zaczyna – z pewnym opóźnieniem – wzrastać. To zjawisko, stanowiące część tzw. przejścia migracyjnego, czyli zmiany salda migracji zagranicznej z ujemnego na dodatnie, łagodziło skalę starzenia się ludności w większości krajów europejskich. W Polsce jednak ogromny potencjał migracyjny wynikający z niezwykle wysokiej liczby osób urodzonych w okresie powojennego wyżu demograficznego nie znalazł ujścia zagranicę. Powodem tego był brak możliwości emigracji do co najmniej początku lat 90., a w rzeczywistości nawet do 1 maja 2004 roku, dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Masowy odpływ ludności z Polski rozpoczął się wtedy, gdy Polacy uzyskali swobodę zamieszkania w krajach Unii Europejskiej oraz dostęp do tamtejszych rynków pracy.

Kiedy weźmie się pod uwagę rzeczywiste tendencje migracji zagranicznych, nie tylko te wynikające z oficjalnych statystyk, zmienia się perspektywa spojrzenia na zjawisko starzenia się populacji w Polsce. Wpływ migracji na starzenie się ludności w Polsce nie został jak dotąd w pełni zbadany, ponieważ duża część emigracji nie jest ani rejestrowana, ani oficjalnie rozpoznana. Dla przykładu, w latach 2004-2014 ponad 300 tysięcy osób wymeldowało się z miejsca stałego pobytu w Polsce z powodu emigracji, jednak liczba mieszkańców Polski przebywających za granicą (bez wyrejestrowania się) wzrosła z około 1 do 2,4 mln. Dlatego wydaje się niezbędne, aby prognozy demograficzne odzwierciedlały rzeczywiste tendencje w zakresie migracji międzynarodowych i by tym samym możliwe było zbadanie ich konsekwencji. Projekt Mig/Ageing – w przeciwieństwie do statystyki publicznej i badań opartych na oficjalnych danych – opiera się w swych analizach na koncepcji ludności rezydującej i bierze pod uwagę rzeczywistą i długoterminową (trwającą dłużej niż 1 rok) mobilność zagraniczną.

Polska doświadcza spadku liczby ludności ze względu na jednoczesne występowanie bardzo niskiej płodności i masowej emigracji. Choć oficjalne statystyki wskazują na stabilizację liczby ludności Polski, projekt Mig /Ageing pokazuje, że proces wyludniania się kraju postępuje już od początku lat 2000. Od końca lat 80. rejestruje się gwałtowny spadek liczby urodzeń, a współczynnik dzietności osiągnął jeden z najniższych poziomów w historii Europy. W następstwie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, co piąty Polak w wieku 25-34 zdecydował się na długotrwałe opuszczenie kraju. Liczba wszystkich polskich emigrantów pod koniec 2015 roku wynosiła 2,4 mln osób. W związku z tym liczba ludności rezydującej w Polsce może wynosić zaledwie 36,5 miliona osób, czyli o 2 mln mniej niż według oficjalnych statystyk.

Utrwalenie się bardzo niskiej dzietności pozostaje główną i podstawową przyczyną procesu starzenia się ludności w Polsce. Nasze symulacje demograficzne pokazują, że gdyby współczynnik dzietności pozostał na poziomie zarejestrowanym w latach 1985-89, udział osób młodych (poniżej 20 roku życia) w populacji ustabilizowałby się na poziomie około 30% i nie zmieniałby się istotnie – ani pomimo odpływu ludności za granicę, ani pomimo wzrastającej przeciętnej długości życia. W rzeczywistości jednak, w 2010 roku udział osób młodych w populacji wynosił zaledwie 23%. Co więcej, w długim okresie będzie on się zmniejszać, gdyż rodzące się właśnie pokolenia są mniej liczne niż pokolenia ich rodziców.

Występująca obecnie emigracja młodych osób dorosłych pogłębia proces starzenia się populacji. Największe straty ludności spowodowane niedawnym odpływem za granicę zaobserwowano w kohortach urodzonych na przełomie lat 70. i 80., czyli wśród osób mających w chwili wyjazdu z Polski po dwadzieścia, trzydzieści lat. W rezultacie, ze względu na masowe podejmowanie decyzji o emigracji w latach 90. i pierwszej dekadzie XXI wieku, udział osób w wieku aktywności zawodowej (20-64 lata) w populacji zmniejszył się, a udział osób starszych (w wieku 65 lat i więcej) wzrósł. Mimo że ilościowy efekt tej zmiany wyniósł tylko 1 punkt procentowy – udział wspomnianej grupy w populacji wzrósł lub zmalał o 1 pp. – to współczynnik obciążenia ludźmi starymi wzrósł do 20,5% w 2010 roku. Gdyby migracja zagraniczna, począwszy od lat 90., nie występowała, wyniósłby on 19,3%.

Emigranci zakładają rodziny i wychowują swoje dzieci za granicą, co pogłębia depresję urodzeniową w Polsce. Liczbę urodzeń, które miałyby miejsce w Polsce, gdyby nie emigracja, oszacowano na 672 tysiące (stanowi to 4% rzeczywistych urodzeń w Polsce w latach 1990-2010), w tym 315 tysięcy (1,9%) w latach 2005-2009. Większość migrantów przebywa za granicą już od kilku lat, a oficjalne statystyki głównych krajów przyjmujących wskazują na istotny wzrost liczby dzieci urodzonych z polskiego rodzica

(rodziców) za granicą. Oznacza to, że emigranci często decydują się na założenie rodziny za granicą – tym samym ich powroty do Polski stają się mało prawdopodobne.

Makroperspektywa: wzrost imigracji do Polski w najbliższej przyszłości

W najbliższym czasie Polska stanie się krajem, w którym imigracja przewyższy emigrację. Według prognoz demograficznych dla lat 2015-2060 przeprowadzonych w ramach projektu Mig/Ageing (Ramka 1) nastąpi stopniowe zmniejszanie się emigracji obywateli polskich oraz znaczący wzrost imigracji cudzoziemców (Wykres 1). Imigracja przewyższy emigrację już około roku 2025-2029. Pozostałe migracje: powrót polskich emigrantów z zagranicy oraz odpływ zagranicznych obywateli pozostaną stabilne w czasie, a ich rola będzie wyraźnie mniejsza. Rezultat netto współwystępowania czterech wymienionych przepływów (napływu i odpływu obywateli polskich oraz cudzoziemców) stanie się dodatni około roku 2025-2029 – wówczas prawdopodobnie dokona się ostatecznie w Polsce przejście migracyjne. Napływ netto osiągnie szczytowy poziom w wysokości ponad 120 tysięcy w latach 2040-44, a potem stopniowo zmaleje.

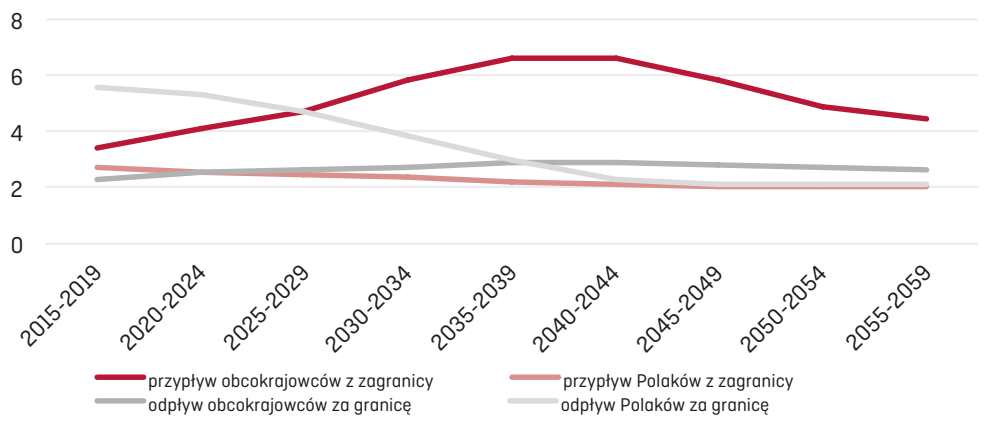
Imigracja będzie w pewnym stopniu opóźniać proces depopulacji oraz starzenia się ludności w Polsce. W przyszłości liczba obcokrajowców (nie uwzględniając ich potomków) wzrośnie do ponad 3,8 mln, a ich udział w populacji - do 11% w 2060 roku (Wykres 2). Na podstawie badań prowadzonych w ramach projektu Mig/Ageing oceniamy, że populacja Polski będzie prawdopodobnie młodsza niż by to wynikało z innych prognoz demograficznych (GUSu, Eurostatu). Wniosek ten wynika z dwóch czynników: po pierwsze, większość dzisiejszych emigrantów prawdopodobnie nie powróci w przyszłości do kraju pochodzenia, a po drugie, imigranci przybywający do Polski będą stosunkowo młodzi. Liczba i udział osób w wieku 55-79, a także współczynnik obciążenia ludźmi starymi, będą znacznie niższe w 2050 roku niż przewidują pozostałe prognozy.

Cudzoziemcy będą odgrywać coraz większą rolę na polskim rynku pracy. Jak wynika z prognozy Mig/Ageing, w 2060 roku w grupie wiekowej 15-64 lat będą oni stanowili prawie 16% ludności. Obecne współczynniki aktywności zawodowej dla cudzoziemców mieszkających

Ramka 1. Metodologia prognozy demograficznej Mig/Ageing, lata 2015-2060.

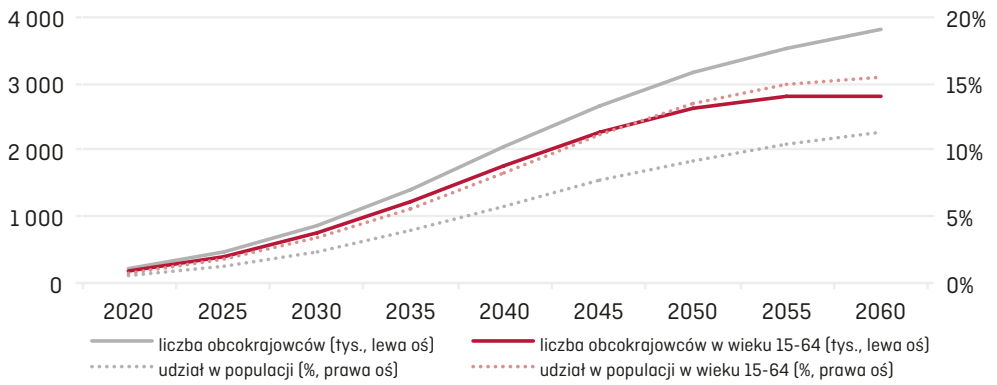
- Ludność rezydująca (faktycznie zamieszkująca w Polsce) jest główną kategorią analizy. Oznacza to, że długotrwała emigracja, bez względu na to, czy została ujęta w oficjalnych statystykach, czy nie, jest uważana za rzeczywisty odpływ.
- Założenia dotyczące kształtowania się dzietności i umieralności w przyszłości mają charakter probabilistyczny. Nie zostały zaproponowane żadne „docelowe wartości" przeciętnego dalszego trwania życia w momencie narodzin [ang. life expectancy at birth] ani współczynnika dzietności teoretycznej [ang. Total Fertility Ratio]. W związku z tym, oszacowania przyszłych zmian płodności i umieralności wiążą się z określonym poziomem niepewności.
- Założenia dotyczące przyszłych trendów w migracji międzynarodowej zostały zaproponowane na podstawie modelu ekonometrycznego bazującego na dotychczasowych doświadczeniach ponad trzydziestu krajów europejskich, z których większość doświadczyła już tzw. przejścia migracyjnego (względnie trwałej zmiany salda migracji z ujemnego na dodatnie). Prognozowane uwarunkowania demograficzne i gospodarcze również zostały włączone do modelu ekonometrycznego, co oznacza między innymi, że starzenie się ludności jest postrzegane jako możliwy czynnik wpływający na przyszły napływ ludności do Polski.
- Jest to pierwsza prognoza demograficzna dla Polski, która wyróżnia cztery przepływy międzynarodowe: odpływ i napływ obywateli polskich i cudzoziemców. Jedyny migracyjny komponent innych prognoz, migracja netto, będąca sztuczną miarą statystyczną, niezwiązaną z żadnym rzeczywistym zdarzeniem demograficznym, nie jest przedmiotem analizy.

Wykres 1. Roczne stopy napływu z zagranicy i odpływu za granicę (na 1000 mieszkańców) – prognoza Mig/Ageing.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie prognoz demograficznych GUS-u dla lat 2014-2050.

Wykres 2. Liczba obcokrajowców w Polsce i ich udział w populacji – prognoza Mig/Ageing.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat-u i prognoz demograficznych GUS-u dla lat 2014-2050.

w Polsce są porównywalne do tych zarejestrowanych dla polskich obywateli, jednak pozostają istotnie wyższe dla starszych grup siły roboczej (w wieku 60 lat i więcej). Jeśli ta tendencja utrzyma się w przyszłości, a proces starzenia się ludności będzie postępował, to do 2060 roku udział obcokrajowców w populacji Polski wzrośnie do 18% wśród osób aktywnych zawodowo w wieku 15-64 lat.

Mezzoperspektywa: niedobory opieki nad osobami starszymi

Zinstytucjonalizowana opieka nad osobami starszymi w Polsce cechuje się wieloma brakami i niedoskonałościami, co jest widoczne już teraz, na początku procesu starzenia się populacji. Pomimo istnienia sieci klubów seniora, ośrodków dziennej opieki, publicznych i prywatnych domów opieki i centrów medycznych, ośrodków opieki społecznej zapewniających opiekę w domu oraz instytucji pozarządowych, nie wszystkie osoby starsze mają dostęp do opieki. Korzystanie z publicznych instytucji opiekuńczych wiąże się z kosztami, które często są zbyt wysokie dla potencjalnych beneficjentów i ich rodzin. Prywatne instytucje świadczące opiekę nad osobami starszymi nie mogą stanowić remedium na braki instytucjonalne w sektorze publicznym, gdyż zazwyczaj, utrzymując koszty opieki na relatywnie niskim poziomie, nie zapewniają wysokiej jakości opieki medycznej.

Współczesne migracje zagraniczne personelu opiekuńczo-pielęgnacyjnego dodatkowo pogłębiają trudności w funkcjonowaniu instytucji opiekuńczych. Pracownicy zatrudnieni zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, podejmują migracje zarobkowe do Niemiec, Włoch i innych krajów Unii Europejskiej. Badania przeprowadzone w miastach średniej wielkości w Polsce (Ramka 2) wykazały, że niski poziom płac oferowanych na lokalnych rynkach pracy jest głównym powodem, dla którego pielęgniarki i pozostały personel opiekuńczy decydują się na emigrację. Co więcej, brak zachęt ekonomicznych hamuje napływ tej grupy pracowników z zagranicy i powstrzymuje rozwój lokalnych sieci migracyjnych.

Rosnące zapotrzebowanie na opiekę nad osobami starszymi wymaga dobrze skoordynowanej polityki społecznej łączącej instytucje publiczne i prywatne, organizacje pozarządowe i członków rodzin. Ostatnia fala emigracji, która objęła przede wszystkim osoby będące w wieku o największej mobilności, może znacznie osłabić powszechny w Polsce rodzinny model świadczenia opieki osobom starszym, w dużej mierze opierający się na systemie transferów międzypokoleniowych i wsparcia wewnątrz rodzin. Masowy odpływ za granicę młodych osób dorosłych, powiązany z utrzymywaniem się niskiej dzietności, pociąga za sobą zjawisko „kurczenia się" rodzin, w których coraz mniej osób może świadczyć opiekę na rzecz starszych pokoleń.

Mikroperspektywa: emigranci biorą udział w opiece nad starszymi członkami rodzin

W obliczu niedoborów instytucjonalnych oraz finansowych, polskie rodziny często uciekają się do prowizorycznych rozwiązań w zakresie opieki nad osobami starszymi. Jak wykazały badania

Ramka 2. Badania przeprowadzone w miastach średniej wielkości.
Aby ocenić skutki starzenia się ludności, przebadano w ramach projektu Mig/Ageing mieszkańców dwóch miast średniej wielkości (20-30 tys. mieszkańców), charakteryzujących się względnie wysokim poziomem starzenia, jednego zlokalizowanego na południu, a drugiego w centrum Polski. W obu miastach przeprowadzono pogłębione wywiady z członkami różnych grup społecznych: uczniami, osobami dorosłymi, osobami starszymi (w wieku 60 lat i więcej), członkami rodzin migrantów, personelem świadczącym opiekę nad osobami starszymi oraz z przedstawicielami władz lokalnych (łącznie ponad 130 respondentów). W przypadku 50 rodzin przeprowadzono pogłębione wywiady zarówno ze starszymi rodzicami emigrantów, jak i z ich dorosłymi dziećmi przebywającymi na stałe za granicą.

przeprowadzone w miastach średniej wielkości (Ramka 2), w wielu rodzinach opieka nad osobami w podeszłym wieku, wymagającymi codziennej pomocy, opiera się na tymczasowych i prowizorycznych rozwiązaniach. Polegają one zazwyczaj na równoczesnym korzystaniu z pomocy opiekunów, pielęgniarek, sąsiadów, krewnych, przyjaciół itd. Każdy z tych podmiotów – zarówno instytucjonalnych, jak i nieinstytucjonalnych – świadczy pomoc jedynie częściowo, sporadycznie. Tego typu praktyki stanowią tani substytut pełnej, całodziennej opieki, jednak ze względu na swoją strukturę mogą łatwo ulec dezorganizacji – wystarczy np. wyjazd pielęgniarki za granicę, by trzeba było organizować od nowa cały system opieki.

Dorosłe, mieszkające za granicą dzieci osób starszych biorą udział w opiece nad pozostającymi w kraju rodzicami. W większości rodzin migrantów krewni mieszkający w Polsce przejmują zajęcia opiekuńczej wymagające fizycznej obecności, podczas gdy emigranci wspierają osoby starsze finansowo, materialnie i emocjonalnie. W niektórych przypadkach emigranci zarządzają na odległość organizacją opieki świadczonej przez kilka wzajemnie się uzupełniających podmiotów. Bardzo często emigranci deklarują swoje zaangażowanie w opiekę nad osobami starszymi w przyszłości – albo na odległość, albo poprzez wzięcie osoby starszej do siebie.

Zapewnianie opieki wpisuje się w złożony system współzależności i transferów międzypokoleniowych w obrębie rodziny. Mimo że osoby w podeszłym wieku są często beneficjentami tej opieki, to zdarza się, że niektóre z nich – szczególnie będąc wciąż aktywnymi fizycznie – zapewniają szeroką opiekę swoim wnukom. Także w rodzinach migrantów dziadkowie często dbają o wnuki żyjące za granicą. Ten złożony system współzależności i transferów międzypokoleniowych skutkuje problemem tzw. „układu równań moralnych", w którym każdy członek rodziny uzależnia swoje zaangażowanie w opiekę nad innymi od tego, jaką pomoc od krewnych otrzymał w przeszłości, otrzymuje obecnie i, prawdopodobnie, otrzyma w przyszłości. Co ciekawe, osoby starsze nie biorą udziału w tego typu „rachunkach" będących domeną dorosłych dzieci, które, na podstawie otrzymanej w przeszłości pomocy, decydują się bądź nie, by uczestniczyć w opiece nad rodzicami.

Wnioski

W najbliższej przyszłości Polska, w większym stopniu niż pozostałe kraje europejskie, doświadczy zjawiska starzenia się populacji. Proces ten, napędzany przez bardzo niską dzietność, masową emigrację młodych osób dorosłych i wzrastającą długość życia, będzie wywierać decydujący i najprawdopodobniej nieodwracalny wpływ na funkcjonowanie rodzin oraz model opieki nad ich najstarszymi członkami. Opieka nad osobami starszymi to dziedzina, w której dają się obecnie zaobserwować istotne braki instytucjonalne. Zjawisko „kurczenia się rodzin", polegające na spadku liczby osób mogących świadczyć opiekę na rzecz swoich krewnych w przyszłości, wpłynie na relacje i transfery międzypokoleniowe wewnątrz rodzin. Skuteczna polityka społeczna w zakresie opieki nad osobami starszymi wymaga koordynacji działań i środków finansowych pochodzących od różnych podmiotów - instytucjonalnych i nieinstytucjonalnych, od społeczeństwa, sektora prywatnego, organizacji pozarządowych i członków rodzin.

Opieka długoterminowa w Polsce wobec starzenia się ludności

Piotr Błędowski

Jakkolwiek opieka długoterminowa (OD) może dotyczyć osób we wszystkich grupach wieku, najliczniejszą grupę świadczeniobiorców stanowią osoby starsze. Zarówno badania zagraniczne, jak i polskie potwierdzają, że wśród pacjentów przeważają osoby w wieku 80 lat i więcej (Błędowski 2011, 33; Błędowski 2012, 454). Niniejsze opracowanie ma na celu zasygnalizować społeczno-demograficzne uwarunkowania rozwoju opieki długoterminowej. Po omówieniu głównych cech OD w Polsce i jej stanu wskazane zostały możliwe kierunki jej reorganizacji w celu stworzenia wielopłaszczyznowego systemu opieki nad osobami niesamodzielnymi.

Zmiany demograficzne jako przesłanka budowy systemu OD

Biorąc pod uwagę prognozy demograficzne, zapowiadające szybki wzrost liczby i odsetka osób w wieku 80+ (tzw. podwójne starzenie się ludności), a także ograniczone możliwości zapewnienia przez rodzinę opieki nad osobami niesamodzielnymi, należy oczekiwać znacznego wzrostu zapotrzebowania na świadczenia opieki długoterminowej. Wzrost popytu na świadczenia OD wymaga stworzenia systemu opieki długoterminowej, uwzględniającego zarówno zaspokojenie potrzeb zdrowotnych, jak i społecznych oraz bytowych.

Dlatego bardzo ważnym zadaniem staje się nowy sposób zorganizowania systemu wsparcia dla osób niesamodzielnych, wśród których z przyczyn naturalnych przeważają osoby starsze, a zwłaszcza w wieku 80 lat i więcej. Potrzeba reorganizacji tego systemu wynika z kilku powodów. Należą do nich:

- Częstsze niż wcześniej pojawienie się jednoosobowych gospodarstw domowych oraz gospodarstw domowych emerytów i rencistów. Pociąga to za sobą **zwiększone zapotrzebowanie na wsparcie**, którego najbliższa rodzina nie jest w stanie zapewnić, a także osłabienie funkcji rodziny. W efekcie, nawet rodzina mieszkająca wraz z osobą niesamodzielną nie zawsze jest w stanie zapewnić jej właściwą opiekę i pomoc.
- Generalne wydłużanie się długości życia w warunkach niesamodzielności. Prowadzi to do zwiększenia obciążeń dla rodziny i opiekunów nieformalnych, a czasami powoduje także **kumulację zadań ze względu na obecność więcej niż jednej osoby niesamodzielnej w rodzinie**.
- Podniesienie poziomu sprawowanej opieki i pielęgnacji, między innymi dzięki wykorzystaniu specjalnych urządzeń ułatwiających świadczenie opieki z należytą starannością. Koszt wykorzystania tych urządzeń oraz umiejętności potrzebne do ich obsługi powodują, że **wsparcie zewnętrzne staje się niezbędne**.

Zmiana modelu życia rodzinnego towarzysząca przemianom społeczno-gospodarczym oraz osłabienie funkcji opiekuńczych rodziny stanowią istotne wyzwanie dla instytucji polityki społecznej, zwłaszcza w skali lokalnej. Coraz częściej te ostatnie powinny organizować wsparcie dla osób niesamodzielnych, wśród których jest wiele owdowiałych oraz samotnych kobiet.

Wśród zmian społeczno-gospodarczych towarzyszących starości, największy wpływ na popyt na opiekę długoterminową wywiera proces singularyzacji, a także wzrost liczby oraz odsetka jednoosobowych gospodarstw domowych prowadzonych przez osoby w wieku 65+.

Fakty te będą miały istotne skutki dla polityki społecznej. Po pierwsze, znacznie ponad 1/3 gospodarstw domowych będzie osiągać dochody głównie lub wyłącznie ze świadczeń emerytalnych. Jak wiadomo, poziom dochodów z emerytury będzie na stosunkowo niskim poziomie, więc dochody gospodarstw domowych emerytów mogą okazać się niewystarczające do pokrycia ewentualnych kosztów związanych z samodzielnym finansowaniem usług opieki i pielęgnacji dla osób niesamodzielnych. Po drugie, coraz większa liczba dwuosobowych gospodarstw domowych będzie składała się z pary osób w wieku emerytalnym, co oznacza, że wiele potrzeb gospodarstwa domowego może okazać się trudnych lub wręcz niemożliwych do samodzielnego zaspokojenia przez dwoje starzejących się małżonków. Wreszcie, jednoosobowe gospodarstwa domowe będą stanowić coraz większą część gospodarstw domowych emerytów, co znacznie zwiększy zapotrzebowanie na usługi opieki świadczone przez wyspecjalizowane instytucje.

W 2030 roku ponad połowa wszystkich jednoosobowych gospodarstw domowych będzie prowadzona przez osoby w wieku 65+, a **co szóste gospodarstwo jednoosobowe będą prowadziły osoby w wieku 80 lub więcej lat**. To wskazuje na możliwą skalę popytu na kluczowe usługi oraz niektóre świadczenia, na przykład opieki i pielęgnacji. Ponieważ udział gospodarstw jednoosobowych w najstarszych grupach wieku będzie rósł stosunkowo najszybciej do 2030 roku, konieczne jest, aby program organizacji instytucji świadczących usługi na rzecz osób starszych brał pod uwagę te zmiany.

Ponadto, należy oczekiwać, że **przewaga liczby kobiet nad mężczyznami w starszych grupach wieku** będzie zmniejszała się bardzo powoli. Jest to zjawisko charakterystyczne dla osób starszych na całym świecie, a wynika przede wszystkim z wyższej umieralności mężczyzn w niższych grupach wieku. Ostatnie lata charakteryzowały się pewnym spadkiem współczynnika feminizacji, a prognozy demograficzne zapowiadają dalszy wzrost udziału mężczyzn w grupie osób powyżej 65 roku życia. Jednak problem feminizacji starości będzie skupiał uwagę osób kształtujących politykę społeczną jeszcze przez wiele lat. Kilka najważniejszych aspektów tego problemu to:

- niższy poziom emerytur kobiet, co utrudnia zaspokojenie potrzeb związanych z dostępem do usług zdrowotnych i usług opieki długoterminowej;
- intensyfikacja poczucia osamotnienia i faktyczny brak możliwości otrzymania pomocy ze strony rodziny w przypadku pojawienia się jakichkolwiek potrzeb;
- na ogół gorszy stan zdrowia i poziom zdolności wśród starszych kobiet w porównaniu do mężczyzn w tym samym wieku.

Diagnoza stanu opieki długoterminowej

Opieka długoterminowa, stanowiąca integralny i wobec demograficznego starzenia się ludności – coraz ważniejszy element systemu ochrony zdrowia – rozwija się w Polsce w sposób mało skoordynowany i nieuwzględniający realnych potrzeb. Wyrazem tego jest na przykład przewaga świadczeń instytucjonalnych nad środowiskowymi, jeśli chodzi o liczbę objętych nimi osób.

Problemy z organizacją opieki długoterminowej w Polsce zaczynają się już na poziomie diagnozy zjawiska. Chociaż **dokładna liczba osób niesamodzielnych nie jest znana**, w oparciu o dane instytucji finansujących świadczenia socjalne oraz wyniki badań empirycznych można przypuszczać, że ich liczba wynosi około 1,2 mln osób. Nie ma sposobu ustalania wśród nich odsetka osób w pełni niesamodzielnych (całkowicie zależnych), ale można zaryzykować twierdzenie, że ich liczba wynosi około 300 tysięcy osób. Tego rodzaju szacunki zostały opracowane na podstawie danych ZUS, który wypłaca świadczenia z tytułu całkowitej niesamodzielności, oraz na podstawie ogólnopolskich badań. Jeśli polegać głównie na samoocenie poziomu sprawności osób starszych, to trzeba pamiętać, że jest ona na ogół zaniżona, gdyż zgodnie z wynikami badań, prawie 2/3 osób w wieku 75 lat i więcej odczuwa całkowite lub częściowe ograniczenie zdolności. W rzeczywistości sytuacja jest prawdopodobnie lepsza, ale w tym miejscu warto wspomnieć o słabości systemu orzekania o niepełnosprawności i niesamodzielności w Polsce. Ogólnie rzecz biorąc, istnieje pięć różnych systemów orzekania, adresowanych do różnych grup ludności i stosujących różne kryteria. W efekcie, co najmniej 500 tysięcy osób ma orzeczoną niepełnosprawność w ramach dwóch systemów, a co ważniejsze - zapewne pobiera świadczenia należne im w ramach tych systemów, co oznacza dużą skalę marnotrawstwa (złego zarządzania środkami publicznymi).

Brak systematycznie aktualizowanej diagnozy oraz monitoringu sytuacji niesamodzielnych osób starszych powodują trudności w formułowaniu koncepcji rozwoju

opieki długoterminowej i prowadzą do utrwalenia jej obecnej struktury.

Obecnie **dwa najważniejsze piony udzielające świadczeń osobom niesamodzielnym** w Polsce to:

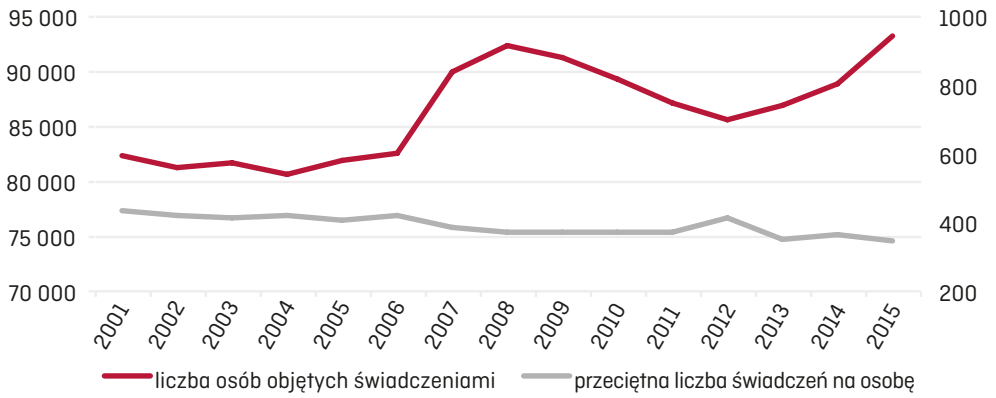
- Medyczny, obejmujący świadczenia opieki instytucjonalnej i środowiskowej. Pierwsze z nich udzielane są przede wszystkim z zakładach opiekuńczo-leczniczych (ZOL) i zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych (ZPO). Najbardziej istotna różnica między tymi instytucjami polega na tym, że w pierwszej z nich udzielane są również świadczenia lecznicze, a pobyt jest ograniczony czasowo. Opieka środowiskowa obejmuje świadczenia udzielane w miejscu zamieszkania przez pielęgniarki środowiskowe i pielęgniarki z placówek opieki długoterminowej.
- Socjalny, na który składają się świadczenia w formie instytucjonalnej (udzielane w różnych typach domów pomocy społecznej), półinstytucjonalnej (domy dziennego pobytu) i środowiskowej (pomoc opiekunów i pracowników socjalnych w miejscu zamieszkania osoby niesamodzielnej).

W przypadku opieki długoterminowej świadczonej przez ZOL i ZPO o profilu ogólnym oraz psychiatrycznym, około ¾ ogólnej liczby pacjentów stanowią osoby w wieku 65 lat i więcej. Według danych na koniec 2014 r. wśród pacjentów 685 placówek opieki długoterminowej 30,6% stanowiły osoby w wieku 65–79 lat, a 44,5% - w wieku 80 i więcej lat. Instytucje opieki długoterminowej dysponowały łącznie 32,6 tys. łóżek (*Zdrowie*, 2015, s. 162). Liczba łóżek w instytucjach opieki długoterminowej wykazuje wprawdzie lekką tendencję wzrostową, ale ciągle utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Z uwagi na postępujące przeobrażenia demograficzne i zmiany społeczne, konieczne staje się opracowanie strategii rozwoju instytucjonalnej bazy opieki długoterminowej. Rozwój tej bazy powinien postępować w ślad za rozwojem środowiskowej opieki długoterminowej. W tym przypadku dostępność świadczeń ODS jest jeszcze bardziej ograniczona.

Różnice między zakresem świadczeń udzielanych w ZPO i domach pomocy społecznej (DPS) są w istocie nieznaczne, choć sposób finansowania tych instytucji jest odmienny. Ze względu na brak koordynacji funkcjonowania obu tych rodzajów placówek i różny stopień finansowego zaangażowania osoby niesamodzielnej w finansowanie swojego pobytu, czas oczekiwania na miejsce w nich jest różny. Podobne różnice dotyczące finansowania i dostępności występują także w przypadku świadczeń środowiskowych. Również one nie są ze sobą skoordynowane, toteż żadne z nich nie gwarantuje zaspokojenia potrzeb osoby niesamodzielnej w stopniu umożliwiającym egzystencję na satysfakcjonującym poziomie.

W przypadku opieki nad osobami niesamodzielnymi zapewnianej przez placówki pomocy społecznej sytuacja wygląda podobnie, jak w pionie medycznym: większość mieszkańców instytucji stanowią osoby starsze, wymagające wielokrotnie w ciągu doby lub wręcz ciągłej opieki i pomocy w wykonywaniu podstawowych czynności. W 2014 r. liczba DPS wynosiła 1676, a liczba miejsc w nich – 111,7 tys. Wśród DPS wyróżnia się m.in. domy dla osób w podeszłym wieku (w 2014 r. było ich 490), dla osób przewlekle somatycznie chorych, przewlekle psychicznie chorych oraz dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie. Liczba tych placówek wynosiła odpowiednio 298, 230 i 195 (*Zdrowie*, 2015, s. 162). Większość mieszkańców tych domów stanowiły osoby starsze (53,6%). Ponadto ze świadczeń opiekuńczych, będących zadaniem własnym gminy (a więc bez specjalistycznych świadczeń udzielanych osobom z zaburzeniami psychicznymi), korzystało

Wykres 1. Wybrane informacje na temat świadczeń opiekuńczych udzielanych przez ośrodki pomocy społecznej w latach 2001–2015.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań MPiPS-03 dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl.

w Polsce w 2015 r. ogółem około 93,3 tys. osób (*MPiPS 03*, 2016). Oczywiście, nie wszystkie z nich to osoby starsze. Oznacza to, że w praktyce mniej osób objętych jest świadczeniami organizowanymi przez ośrodki pomocy społecznej niż znajduje wsparcie w DPS. Stawia to pod znakiem zapytania akcentowane ostatnio dążenie do deinstytucjonalizacji opieki nad osobami niesamodzielnymi, bowiem **pomoc środowiskowa nie stanowi obecnie rzeczywistej alternatywy dla pomocy instytucjonalnej**. Jak wynika z wykresu 1, odnoszące się do skali po lewej stronie zmiany liczby osób, którym zapewnione są świadczenia opiekuńcze, następują nieregularnie i pomimo jej lekkiego wzrostu przeciętna liczba świadczeń udzielanych w ciągu roku osobom nimi objętym (prawa skala) charakteryzuje się tendencją spadkową. Mimo że w 2015 r. udzielono świadczeń niemal 11 tys. osobom więcej niż w 2001 r., ogólna liczba świadczeń w tych latach zmniejszyła się o ponad 36 tysięcy! Ta sytuacja oznacza, że opieka środowiskowa staje się trudniej dostępna, nawet dla osób nie mających żadnego innego wsparcia.

Problemy i wyzwania dla polityki – możliwe rozwiązania

W istocie w Polsce mamy do czynienia z **brakiem systemu opieki długoterminowej**. Działania obu sektorów – medycznego i socjalnego – nie są dostatecznie skoordynowane, brak jest przejrzystych zasad finansowania podobnych świadczeń udzielanych w ramach obu sektorów, a zaangażowanie podmiotów prywatnych utrzymuje się ze względu na brak stabilnych i długookresowych rozwiązań dotyczących finansowania świadczeń na niskim poziomie. Wydatki na OD ponoszone ze środków publicznych są – poza wydatkami Narodowego Funduszu Zdrowia i wydatkami na utrzymanie DPS – trudne do identyfikacji i nie sposób dokonać ich całościowej analizy. Niedostatecznie rozbudowana infrastruktura opieki długoterminowej i jej nierównomierny rozwój na terenie poszczególnych regionów powodują dodatkowe koszty dla innych podmiotów, zwłaszcza dla ochrony zdrowia. Zdarza się niejednokrotnie, że pacjent przebywa w szpitalu znacznie dłużej niż wymagają tego względy lecznicze tylko dlatego, że nie można zapewnić mu możliwości stałego lub czasowego skorzystania z opieki instytucjonalnej a jego pobyt w dotychczasowym mieszkaniu nie jest już możliwy z racji jego niskiego poziomu sprawności.

Ustanowienie systemu świadczeń opieki długoterminowej wymagałoby precyzyjnego określenia obowiązków organów administracji publicznej, ustalenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego świadczeń, uprawnień świadczeniobiorców, zasad weryfikacji tych uprawnień oraz kontroli jakości udzielanych usług, zasad i poziomu finansowania świadczeń OD ze środków publicznych oraz zasad współpracy z opiekunami nieformalnymi. Zagadnienia te do tej pory nie stały się przedmiotem debaty społecznej.

W Polsce dyskusja nad modelem opieki długoterminowej trwa już od kilkunastu lat, ale w niewielkim stopniu angażują się w nią politycy, a jej rezultaty z trudem trafiają do opinii społecznej. Opracowany został projekt ustawy o społecznym ubezpieczeniu pielęgnacyjnym oraz projekt ustawy o świadczeniach opiekuńczych. Niestety, żaden z nich nie stał się dotychczas przedmiotem prac rządu i nie trafił do parlamentu.

Poza brakiem rozwiązań systemowych należy zwrócić uwagę na inną specyficzną cechę opieki długoterminowej w Polsce, wymagającą reakcji ze strony odpowiedzialnych za nią polityków. Jest nią **brak konsekwentnych działań wspierających rodzinę w pełnieniu przez nią funkcji opiekuńczych** w stosunku do osób niesamodzielnych. Część dotychczasowych uprawnień opiekunów rodzinnych została przez nich wywalczona w trakcie akcji protestacyjnych, ale nadal brak jest jasno sprecyzowanych zasad wspierania przez państwo osób łączących pracę zawodową z opieką nad członkiem rodziny, wsparcie finansowe jest trudno dostępne, a bezpieczeństwo socjalne opiekunów po długim okresie sprawowania ich funkcji jest poważnie zagrożone. Wskazuje to na brak sprecyzowanej koncepcji organizacji OD w Polsce. Rezygnacja z opieki nieformalnej, zwłaszcza rodzinnej, jest zupełnie niemożliwa, zwłaszcza wobec oczekiwanego wzrostu popytu na usługi OD. Rodzina powinna być traktowana jako najważniejszy partner w sprawowaniu opieki, objęty wszechstronnym wsparciem i mający prawo do świadczeń socjalnych.

Niezależnie od tego, czy w przyszłości zostanie wprowadzone w życie społeczne (obowiązkowe) ubezpieczenie pielęgnacyjne, czy też część świadczeń finansowana będzie ze środków budżetowych, bliższa i dalsza rodzina będzie pełniła ważne funkcje w zapewnieniu osobom niesamodzielnym poczucia godności i bezpieczeństwa.

Literatura

Błędowski P. 2011, The Economic Situation and the Care Needs of Older Persons in Poland, "Polityka Społeczna" 2011, special issue

Błędowski P. 2012, *Potrzeby opiekuńcze osób starszych,* w: *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, red. M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski, Poznań 2012

MPiPS 03, Sprawozdane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z udzielanych świadczeń pomocy społecznej w 2015 r.

Zdrowie i ochrona zdrowia w 2014 r., GUS, Warszawa 2015

Autorzy

Prof. dr hab. Piotr Błędowski – ekonomista, specjalista w dziedzinie polityki społecznej i gerontologii. Dyrektor Instytutu Gospodarstwa Społecznego w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Kierownik Zakładu Gerontologii Społecznej w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Wiceprzewodniczący Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Gerontologicznego, a w latach 2005-2013 przewodniczący. Kierował licznymi badaniami z zakresu organizacji i finansowania opieki długoterminowej, aspektów ekonomicznych polityki społecznej, integracji społecznej, walki z wykluczeniem oraz gerontologii społecznej. Autor i redaktor naukowy wielu prac naukowych poświęconych badanym zagadnieniom.

Dr Agnieszka Chłoń-Domińczak – adiunktka w Szkole Głównej Handlowej oraz w Instytucie Badań Edukacyjnych. W przeszłości – wiceministra i dyrektorka Departamentu Analiz i Prognoz Ekonomicznych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, wiceprzewodnicząca Komitetu ds. Ochrony Socjalnej. Brała udział w pracach zespołu przygotowującego reformę emerytalną z 1999 r. Jej zainteresowania badawcze obejmują: demografię, systemy emerytalne, rynek pracy, politykę społeczną, zdrowie oraz edukację.

Dr Agnieszka Fihel – adiunktka w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwentka Wydziału Nauk Ekonomicznych oraz Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, w latach 2009 oraz 2011 realizowała badania we francuskim Krajowym Instytucie Badań Demograficznych (INED). Laureatka stypendium Fundacji Nauki Polskiej i stypendium Ministra Nauki dla młodych naukowców. Jest demografką. Jej zainteresowania badawcze obejmują współczesne procesy ludnościowe, w tym migracje międzynarodowe z i do Polski, determinanty i skutki starzenia się populacji oraz zmiany dotyczące umieralności i zdrowia w krajach postkomunistycznych.

Aneta Kiełczewska – absolwentka Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego na kierunku informatyka i ekonometria. Pracuje jako analityczka w Instytucie Badań Strukturalnych. Jej zainteresowania badawcze dotyczą przed wszystkim tematyki rynku pracy i zatrudnienia osób starszych.

Prof. dr hab. Irena E. Kotowska – profesor zwyczajna, kieruje Instytutem Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Przewodnicząca Komitetu Nauk Demograficznych Polskiej Akademii Nauk. Należała do zespołu ekspertów przy Kancelarii Prezydenta RP, którzy opracowali program polityki rodzinnej wspierającej rodzicielstwo. Autorka licznych prac naukowych dotyczących współzależności procesów demograficznych i ekonomicznych, a zwłaszcza przeobrażeń rodziny i struktur ludności w powiązaniu ze zmianami na rynku pracy, oraz zagadnień polityki ludnościowej i społecznej. Członkini wielu organizacji naukowych o zasięgu krajowym i międzynarodowym. Jest także krajową koordynatorką badań realizowanych w Polsce w ramach międzynarodowego programu badawczego Generations and Gender Programme (GGP); wchodzi w skład GGP Consortium Board. Przewodniczy GGP Council of Partners.

Piotr Lewandowski – ekonomista, prezes Instytutu Badań Strukturalnych i członek sieci IZA Research Fellows. W latach 2005-2010 był pracownikiem Katedry Ekonomii I Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. W pracy badawczej zajmuje się ekonomią rynku pracy w szczególności płacą minimalną, umowami czasowymi i segmentacją rynku pracy, wpływem technologii na zatrudnienie; emeryturami i zabezpieczeniem społecznym; analizą gospodarek krajów transformacji oraz wpływem polityki klimatycznej i energetycznej na rynek pracy i ubóstwo.

Dr Iga Magda – ekonomistka, wiceprezeska Instytutu Badań Strukturalnych, adiunktka w Katedrze Ekonomii Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, gdzie wykłada makroekonomię, ekonomię pracy i ekonomię zdrowia. W przeszłości pracowała w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, gdzie koordynowała prace badawcze oraz współpracowała z Grupami Roboczymi Komisji Europejskiej i OECD w obszarze rynku pracy i polityki społecznej. Zajmuje się problematyką rynku pracy, polityki społecznej, edukacji i zdrowia. Autorka i współautorka publikacji naukowych z tych obszarów.

Magda Malec – ekonomistka, doktorantka Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej, gdzie prowadzi zajęcia z mikroekonomii. Jest asystentką naukową w projektach Narodowego Centrum Nauki. Współpracuje z ośrodkiem badawczym GRAPE|FAME.

Prof. dr hab. Marek Okólski – kieruje Katedrą Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych w Uczelni Łazarskiego. Przewodniczy Komitetowi Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk oraz Radzie Naukowej Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Jest członkiem Rządowej Rady Ludnościowej. Realizuje badania z zakresu teorii migracji, współczesnych migracji oraz związku procesów ludnościowych z wielkimi transformacjami społecznymi. Ponadto prowadzi badania nad rozwojem gospodarki światowej, dynamiką systemów ekonomicznych, transformacją gospodarki Polski oraz wieloma aspektami współczesnych zjawisk demograficznych. Autor około 400 publikacji, w tym 30 monografii z zakresu ekonomii, demografii i socjologii.

Dr Jan Rutkowski – ekonomista, w latach 1994-2016 pracownik Banku Światowego; od roku 2005 na stanowisku Lead Economist. Zajmował się problemami rynku pracy i ubóstwa w krajach Europy, Azji i Afryki Północnej oraz doradzał w sprawach reform rynku pracy w krajach transformacji gospodarczej. Autor wielu opracowań Banku Światowego. Jego zainteresowania badawcze obejmują problematykę rynku pracy oraz związku rynku pracy z ubóstwem, nierównościami społecznymi, kapitałem ludzkim, klimatem inwestycyjnym i wzrostem gospodarczym.

Dr hab. Joanna Tyrowicz – wykładowczyni Uniwersytetu Warszawskiego oraz prezeska Fundacji Adeptów i Miłośników Ekonomii (FAME). Tytuł doktora w dziedzinie nauk ekonomicznych uzyskała w 2006 roku na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego; posiada również dyplom Katholike Universiteit Leuven. Była stypendystką Fulbrighta na Uniwersytecie Columbia oraz stypendystką Mellona w Holenderskim Instytucie Badań Zaawansowanych. Pracowała jako konsultantka w projektach Banku Światowego. Od 2007 roku pełni funkcję doradczyni ekonomicznej w Instytucie Ekonomicznym Narodowego Banku Polskiego.

ibs instytut badań strukturalnych

Instytut Badań Strukturalnych (IBS) jest niezależną fundacją naukową. Naszą misją jest tworzenie i wspieranie wysokiej jakości badań w dziedzinie nauk społecznych, zwłaszcza w ekonomii i w zastosowaniach metod ilościowych. Jesteśmy organizacją apolityczną, a naszym nadrzędnym celem jest obiektywizm. Od momentu powstania w 2006 roku Instytut zgromadził bogate doświadczenie w zakresie zarządzania projektami badawczymi, w obszarze ekonomii oraz polityki społecznej. Dotychczas zrealizowaliśmy 180 projektów, spośród których 30 było długoterminowymi projektami o profilu badawczym. Nasze główne obszary badawcze to: rynek pracy, demografia, edukacja, polityka rodzinna i społeczna, finanse publiczne, system ochrony zdrowia, energia i klimat oraz makroekonomia. Szczególnie interesują nas badania tworzące wnioski istotne dla polityki publicznej na poziomie międzynarodowym, krajowym i lokalnym. Jako Instytut kładziemy duży nacisk na rozpowszechnianie i klarowną prezentację wyników naszych prac. Przeprowadziliśmy dotychczas szereg badań na zlecenie instytucji międzynarodowych (Bank Światowy, OECD), ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Prezydenta RP, Narodowego Banku Polskiego, organizacji zrzeszających przedsiębiorców oraz innych think tanków, stowarzyszeń i fundacji. Realizujemy projekty naukowe ze środków grantowych Komisji Europejskiej, Narodowego Centrum Nauki oraz Development Grant Facility.

JJ-01-17-156-PL-N

ISBN 978-92-79-66265-2
doi:10.2775/210871