

Państwo i społeczeństwo

Uwarunkowania i prognozy

Rynek pracy w Polsce w latach 2016–2018

W latach 2016–2018 sytuacja na krajowym rynku pracy istotnie się poprawiła – wzrosła liczba zatrudnionych oraz przybyło nowych miejsc pracy przy jednoczesnym spadku bezrobocia, które osiągnęło historycznie niski poziom. W styczniu 2016 r. stopa bezrobocia rejestrowanego (wyrównana sezonowo) wynosiła w Polsce 9,6%, a w grudniu 2018 r. już tylko 5,8%, co silnie kontrastowało z przekraczającą momentami 20% wartością tego wskaźnika w ciągu kilkunastu miesięcy 2003 r. i 2004 r. bezpośrednio poprzedzających akcesję Polski do UE. W konsekwencji Polska jest zaliczana do państw Unii Europejskiej mających najlepszą sytuację, z odsetkiem osób w wieku 15-74 lata nieposiadających pracy wynoszącym w grudniu 2018 r. 3,5% (licząc według metodologii Eurostat), a zatem kształtującym się znacznie poniżej średniej dla całej UE (6,6%). Pozytywne zmiany nie mogą przysłonić tego, że rynek pracy cechuje wiele strukturalnych słabości, które ograniczają możliwość aktywności zawodowej Polaków. To z kolei utrudnia sprostanie wyzwaniom demograficznym związanym ze spadkiem liczby ludności oraz procesem starzenia się polskiego społeczeństwa, traktowanym w rządowej Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, jako jedna z głównych pułapek rozwojowych.

PAWEŁ WIECZOREK**Cel i zakres analizy**

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie kondycji rynku pracy w Polsce w latach 2016–2018, ze wskazaniem przyczyn i uwarunkowań zaobserwowanych zjawisk. W powyższym kontekście omówiono:

- zalety i ograniczenia metod pomiaru sytuacji na rynku pracy,
- kształtowanie się podstawowych parametrów charakteryzujących sytuację na rynku pracy,
- strukturalne słabości rynku pracy rzutujące na aktywność zawodową Polaków,
- wpływ migracji zarobkowych na rynek pracy,
- uwarunkowania demograficzne długookresowej sytuacji na rynku pracy.

Problemy pomiaru sytuacji na rynku pracy

Prezentowane przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) dane na temat rynku pracy pochodzą głównie z trzech źródeł, a mianowicie¹:

- sprawozdawczości przedsiębiorstw i jednostek sfery budżetowej obejmującej dane dotyczące liczby i struktury osób pracujących, zatrudnienia i wynagrodzeń, popytu na pracę, kosztów pracy oraz warunków pracy, dostarczanej w różnych cyklach czasowych (miesięcznym, kwartalnym, rocznym albo jako badania cykliczne co 2 lub 4 lata),
- badań prowadzonych przez gospodarstwa domowe w ramach programu Badanie

Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), będącego odpowiednikiem realizowanego przez Eurostat badania *Labour Force Survey* – LFS. W efekcie tych badań zostaje ustalona liczba i struktura osób aktywnych zawodowo (suma osób pracujących i bezrobotnych), osób biernych zawodowo (suma osób niepracujących i niezainteresowanych podjęciem pracy), a także takie parametry charakteryzujące rynek pracy, jak współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia oraz stopa bezrobocia. Wyniki BAEL są publikowane w cyklu kwartalnym,

- sprawozdawczości powiatowych urzędów pracy dotyczącej liczby i struktury osób zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, na podstawie której obliczana jest stopa bezrobocia rejestrowanego ogłaszana w cyklu miesięcznym.

Program BAEL wykorzystuje metodologię stosowaną przez Eurostat, zgodną ze światowymi standardami badań rynku pracy i uwzględniającą rekomendacje Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO). W tym przypadku przedmiotem badań są osoby w wieku 15-74 lat, które spełniły jednocześnie trzy warunki: w okresie badania nie były osobami pracującymi, aktywnie poszukiwały pracy, czyli podjęły konkretne działania w ciągu 4 tygodni przed badaniem, aby znaleźć pracę, a także były gotowe (zdolne) podjąć pracę w ciągu dwóch tygodni następujących po badaniu.

Z kolei stopa bezrobocia rejestrowanego obliczana jest przez GUS na podstawie

¹ Zeszyt metodologiczny. *Statystyka rynku pracy i wynagrodzeń*, GUS, Warszawa 2018, s. 15-21.

definicji określonej w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy², zgodnie z którą za bezrobotnego uznaje się każdego, kto jest w wieku 16-60 lat dla kobiet oraz 16-65 lat dla mężczyzn, zgłosi się do urzędu pracy jako bezrobotny i jako taki zostanie zarejestrowany.

Statystyki urzędów pracy dotyczące bezrobocia zniekształcają obraz krajowego rynku pracy. Z jednej strony niektórzy bezrobotni w ogóle rezygnują z rejestracji z uwagi na przekonanie o niewielkich szansach na znalezienie pracy dzięki pomocy publicznych służb zatrudnienia lub uzyskanie uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych. Z drugiej strony, część osób zarejestrowanych w urzędach jako bezrobotni nie jest faktycznie zainteresowana podjęciem pracy, a ich obecność w rejestrach wynika wyłącznie z chęci otrzymania wspomnianego zasiłku, ubezpieczenia zdrowotnego lub innego rodzaju świadczeń i dotacji. Poza tym niektóre z nich w rzeczywistości mogą pracować, tyle że w szarej strefie³. Dane przedstawiane przez urzędy pracy

z natury rzeczy nie obejmują osób bezrobotnych, które poszukują pracy samodzielnie, bez pomocy państwa, a także bezrobotnych wykreślonych z rejestrów za niedostosowanie się do wymagań związanych z posiadaniem statusu bezrobotnego (np. nie zgłaszały się na wezwanie urzędów pracy lub odmawiały podjęcia oferowanej). Stopę bezrobocia rejestrowanego oblicza się jako stosunek liczby zarejestrowanych bezrobotnych do cywilnej ludności aktywnej zawodowo, a więc z pominięciem osób odbywających czynną służbę wojskową oraz pracowników jednostek budżetowych działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa państwa.

Istotną zaletą badania BAEL jest to, iż nie ogranicza się ono tylko do osób zarejestrowanych w urzędach pracy, co pozwala na szersze spojrzenie na sytuację na rynku pracy a także obserwowanie różnic w skali międzynarodowej. Metodyka ta ma jednak pewne mankamenty, do których zalicza się zwłaszcza: ogólny charakter badania opartego na próbie losowej⁴, której dobór zawsze może budzić wątpliwości; nieostrość

² Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

³ Potoczna nazwa zjawiska określanego w literaturze przedmiotu jako gospodarka nieobserwowana lub nierejestrowana, obejmującego: a) działalność nielegalną polegającą np. na przemyśle papierosów lub produkcji i handlu narkotykami, b) działalność ukrytą prowadzoną przez oficjalnie zarejestrowane przedsiębiorstwa, polegającą na zaniżaniu obrotów a także c) działalność nieformalną polegającą głównie na świadczeniu nigdzie nierejestrowanych usług przez osoby fizyczne innym osobom fizycznym lub przedsiębiorcom. Zgodnie z szacunkami GUS w 2017 r. pracę nierejestrowaną wykonywało w Polsce 880 tys. osób, tj. 5,4% ogółu pracujących. Z kolei w opinii analityków Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych (IPAG) szacunki GUS są niedoszacowane, bowiem nie uwzględniają w dostatecznym stopniu m.in. nielegalnego handlu paliwami, części handlu targowiskowego oraz przygranicznego, a ponadto handlu elektronicznego. Jednocześnie IPAG nie podaje szacunków dotyczących ilości osób pracujących w gospodarce nieobserwowanej, zatem różnicę między szacunkami GUS i IPAG można zobrazować jedynie posługując się wskaźnikiem udziału szarej strefy w PKB. W ocenie GUS udział ten w 2017 r. wynosił 13,2% natomiast według IPAG – 18,7%. Z kolei w 2018 r. wspomniane dane wynosiły odpowiednio: 12,9% (GUS) i 18,0% (IPAG). *Praca nierejestrowana w 2017 r. (na podstawie wstępnych wyników badania modułowego BAEL)*, GUS, Warszawa, 24.10.2018; J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz: *Szara strefa 2018*, IPAG, Warszawa, marzec 2018, s. 6, 20-22.

⁴ Obecnie próba obejmuje nieco ponad 55 tys. gospodarstw domowych.

warunków, które muszą spełniać osoby, aby zostać zaliczone do grona bezrobotnych oraz deklaracyjny charakter informacji przekazywanych w toku badania. Wspólną cechą BAEL oraz statystyk bezrobocia rejestrowanego jest nieuwzględnienie zjawiska bezrobocia ukrytego. Występuje ono wówczas, gdy część pracowników – z uwagi na ich nadmiar – nie jest efektywnie wykorzystywana w toku działalności gospodarczej. Z taką sytuacją mamy obecnie do czynienia przede wszystkim w rolnictwie. Bezrobocie ukryte obejmuje również osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy, choć wyrażają one chęć i mają możliwość podjęcia pracy na pełny etat.

W analizach dotyczących rynku pracy niekiedy pojawia się pojęcie naturalnej stopy bezrobocia, obrazującej wielkość bezrobocia w warunkach równowagi rynku pracy (między popytem a podażą pracy przy danym poziomie wynagrodzeń). Bezrobocie naturalne występuje w każdej rozwijającej się gospodarce i stanowi konsekwencję likwidacji lub powstawania miejsc pracy w warunkach utrzymywania się niedostosowań strukturalnych jeśli chodzi o kwalifikacje czy miejsca świadczenia pracy (z uwagi na niewystarczającą mobilność pracowników pod tym względem a także zmiany lokalizacji przedsiębiorstw).

Koncepcja bezrobocia naturalnego często odwołuje się do występujących na rynku pracy obiektywnych relacji pomiędzy wysokością lub dynamiką wynagrodzeń oraz wysokością stopy bezrobocia, a także czynników kształtujących ceny, w tym powodujących zmiany kosztów pracy. W wymiarze praktycznym celem analiz jest określenie wysokości tzw. stopy bezrobocia nieprzyśpieszającej inflacji (ang. *non-accelerating inflation rate of unemployment* – NAIRU) lub stopy bezrobocia niewywołującej wzrostu płac (ang. *non-accelerating wages rate of unemployment* – NAWRU)⁵. Wskaźnik NAWRU jest wykorzystywany przez NBP w badaniach dotyczących kształtowania się cen, płac oraz sytuacji na rynku pracy a także w projekcjach PKB i inflacji.

Generalnie rzecz biorąc stopa bezrobocia informuje o stopniu niewykorzystania podaży pracy w gospodarce. W praktyce jednak wnioskowanie na tej podstawie o wielkości rezerw siły roboczej jest utrudnione. Zwraca na to uwagę Andrzej Sadowski z Centrum im. Adama Smitha twierdząc, że bezrobocie w Polsce stanowi w dużej mierze zjawisko o charakterze statystycznym⁶. Wynika to z faktu, iż zdecydowana większość osób zarejestrowanych w urzędach pracy jako bezrobotni nie pobiera zasiłku⁷, co oznacza, że przynajmniej

⁵ Zob. szerzej: K. Bartosik, J. Mycielski: *Dynamika płac a długotrwałe bezrobocie w polskiej gospodarce*, „Bank i Kredyt”, nr 47(5)/2016, s. 435-462; K. Leszkiewicz-Kędziór, W. Welfe: *Szacunek naturalnej stopy bezrobocia dla Polski*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” nr 281/2013, s. 93-107.

⁶ Wypowiedź Andrzeja Sadowskiego dla Polskiego Radia 24 w ramach audycji o kondycji rodzimego rynku pracy, wyemitowanej 25.10.2017; portal <www.polskieradio.pl>, dostęp od 25.10.2017 <<https://www.polskieradio.pl/80/5894/Artykul/1899299,Ekspert-bezrobocie-w-Polsce-w-duzej-mierze-ma-charakter-statystyczny>>.

⁷ W końcu IV kwartału 2018 r. prawo do zasiłku posiadało w Polsce tylko 153,3 tys. osób, czyli 15,8% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych (968,9 tys.). *Bezrobocie rejestrowane. I – IV kwartał 2018 r.*, „Informacje Statystyczne”, GUS, Warszawa 2019, s. 8-9.

część z nich nie ma legalnego źródła utrzymania. Prowadzi to do wniosku, że niektóre osoby posiadające status bezrobotnego w istocie rzeczy jednak pracują, działając w szarej strefie i zarabiając w ten sposób na życie. Zatem informacja o liczbie zarejestrowanych bezrobotnych czy o wysokości stopy bezrobocia rejestrowanego nie obrazuje faktycznej sytuacji na rynku pracy.

Kolejnym zjawiskiem mającym istotne implikacje dla krajowego rynku pracy jest dwu-i półmilionowa emigracja zarobkowa. Niewątpliwie oznacza to odczuwalne zmniejszenie podaży siły roboczej w Polsce, w tym także w odniesieniu do szczególnie poszukiwanych przez przedsiębiorców pracowników o wysokich kwalifikacjach⁸.

Jednocześnie w Polsce pracuje szacowana na ponad milion osób grupa imigrantów zarobkowych, głównie z Ukrainy. Mimo że Polsce daleko jeszcze do stania się typowym krajem migracji netto, już obecnie imigranci zarobkowi stanowią na tyle liczną populację, iż ich obecność wywiera wyraźnie zauważalny wpływ na krajowy rynek pracy. Oszacowanie skali imigracji, szczególnie czasowej, jak również ocena jej skutków dla polskiej gospodarki są jednak utrudnione ze względu na brak zintegrowanego systemu danych o migracjach⁹.

Jest wreszcie problem tak zwanych osób luźno związanych z rynkiem pracy, które czasowo nie poszukują pracy lub nie są w stanie w danych warunkach od razu czy w ogóle jej podjąć, ale które przy korzystnej dla nich zmianie tych warunków mogłyby jednak wykazać się aktywnością zawodową. Dotyczy to na przykład: bezrobocia ukrytego na wsi, kobiet opiekujących się osobami zależnymi (dzieci, osoby przewlekle chore i w podeszłym wieku) czy też osób niepełnosprawnych. W pierwszym przypadku do poszukiwania pracy może skłonić uruchomienie efektywnie działających programów zmiany lub podnoszenia kwalifikacji, zwłaszcza w zawodach niezwiązanych z pracą na roli, w drugim przypadku – istotne znaczenie miałyby rozwój infrastruktury wychowawczo-opiekuńczej, ułatwiającej kobietom godzenie pracy zarobkowej z opieką nad dziećmi i innymi osobami zależnymi, w trzecim zaś przypadku – stworzenie warunków dojazdu do pracy oraz jej wykonywania, dostosowanych do możliwości i ograniczeń osób niepełnosprawnych. To, że osoby luźno związane z rynkiem pracy nie są ujmowane w statystykach bezrobocia stanowi kolejny powód, iż liczba bezrobotnych czy wysokość stopy bezrobocia nie stanowią precyzyjnej miary stopnia niewykorzystania podaży pracy w Polsce¹⁰.

⁸ Z raportu przygotowanego w 2018 r. na potrzeby Europejskiego Komitetu Regionów na temat zjawiska drenażu mózgow w UE wynika, że właśnie z Polski wyjeżdża w celach zarobkowych więcej wykształconych osób niż z jakiegokolwiek innego kraju Unii. W 2017 r. wyemigrowało z Polski 576,3 tys. osób z wyższym wykształceniem, podczas gdy na przykład z Niemiec – które zajmują drugie miejsce w UE pod względem skali emigracji – znacznie mniej, bo 467,5 tys. Autorzy raportu wyciągają z tego wniosek, że Polska jest największą ofiarą zjawiska drenażu mózgow w Unii. S. Cavallini, R. Soldi, L. Di Matteo, M. Utma i B. Errico: *Addressing brain drain: the local and regional dimension*, European Committee of the Regions, EU 2018, s. 8, 11-12.

⁹ *Kwartalny raport o rynku pracy w I kw. 2017 r.*, Nr 02/17 (lipiec 2017 r.), NBP, Warszawa 2017, s. 27.

¹⁰ *Raport o rynku pracy i sytuacji gospodarstw domowych*, NBP, nr 03/17 (listopad 2017), s. 24-25.

Sytuacja na rynku pracy w Polsce w latach 2016–2018

Głównym czynnikiem przyczyniającym się do poprawy sytuacji na rynku pracy było przyspieszenie tempa wzrostu polskiej gospodarki – w 2016 r. stopa PKB wyniosła 3,1%, ale w 2017 r. już 4,8%, zaś w 2018 r. 5,1%¹¹. Prognozy na kolejne lata zakładają utrzymanie tendencji wzrostowych chociaż dynamika PKB ma ulec obniżeniu do poziomu 4,0–4,5% w 2019 r. oraz 3,3% w 2022 r.¹² Wysoki poziom aktywności przedsiębiorców obserwowany w warunkach ożywienia koniunktury w polskiej gospodarce¹³ sprzyjał w analizowanym okresie utrzymywaniu się

dużego zapotrzebowania na pracę. W konsekwencji w latach 2016–2018 powstało łącznie 2031 tys. nowych miejsc pracy, co po odliczeniu 849 tys. stanowisk roboczych zlikwidowanych w tym czasie oznacza, że liczba miejsc pracy faktycznie powiększyła się o 1182 tys.¹⁴ Wielu przedsiębiorców poszukuje dodatkowych pracowników, co potwierdza także duża liczba publikowanych w Internecie ogłoszeń o wakatach¹⁵.

W warunkach wysokiego zapotrzebowania na pracę liczba pracujących w polskiej gospodarce uległa między I kwartałem 2016 r. a IV kwartałem 2018 r. zwiększeniu łącznie o 397,0 tys. osób, czyli o 2,5%

¹¹ Produkt krajowy brutto w 2018 r. – szacunek wstępny, „Informacje Sygnalne”, GUS, Warszawa, 31.1.2019, s. 1-2.

¹² *European economic forecast 2019 (interim)*, European Commission, February 2019, Brussels, s. 24 i 29. *Report o inflacji. Lipiec 2019*, NBP, Warszawa 2019, s. 81. *Stan i prognoza koniunktury gospodarczej*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych (IPAG), nr 2/2019, s. 5. *Założenia projektu budżetu państwa na rok 2020*, Rada Ministrów, Warszawa, czerwiec 2019, s. 9. *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2019–2022*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2019 r., s. 22. Jednym z czynników przyczyniających się do obniżenia stopy PKB w Polsce będą konsekwencje wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, zwłaszcza jeśli nastąpiłoby ono bez wcześniejszego uregulowania brytyjsko-unijnych relacji gospodarczych (tzw. twardy brexit).

¹³ Ilustracją stanu koniunktury w polskiej gospodarce może być wskaźnik o nazwie *Purchasing Managers' Index* – PMI, którego wysokość w przypadku polskiego przemysłu w okresie od stycznia 2016 r. do października 2018 r. kształtowała się cały czas powyżej poziomu 50 pkt, stanowiącego linię graniczną między ożywieniem a recesją. W 2016 r. średnia wartość PMI wynosiła 51,9 pkt, w 2017 r. – 53,6 pkt, zaś w 2018 r. – 52,1 pkt, wykazując od połowy tego roku tendencję zniżkową (w grudniu 2018 r. PMI wyniósł 47,6 pkt, co stanowiło najniższy odczyt od 68 miesięcy). PMI jest kalkulowany przez międzynarodową firmę konsultingową IHS Markit na podstawie danych dotyczących nowych zamówień, produkcji, zatrudnienia, czasu dostaw i stanu zapasów.

¹⁴ W poszczególnych latach zmiany dotyczące liczby miejsc pracy przedstawiały się następująco (w tys.):

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2016–2018 łącznie
Nowo utworzone miejsca pracy	618,8	694,1	717,8	2030,7
Zlikwidowane miejsca pracy	284,2	264,2	300,5	848,9
Nowo utworzone miejsca pracy netto	334,6	429,9	417,3	1181,8

Źródło: *Popyt na pracę w IV kwartale 2018 roku*, „Informacja Sgnalna”, GUS, Warszawa, 8.03.2019 oraz analogiczne opracowania GUS dotyczące poprzednich kwartałów 2018 r. oraz lat 2016–2017.

¹⁵ Tendencje w tym zakresie ilustruje Barometr Ofert Pracy (BOP) przygotowywany przez Katedrę Makroekonomii oraz Biuro Inwestycji i Cykli Ekonomicznych (BIEC). Barometr jest publikowany jest w formie indeksu w punktach procentowych, dla którego odniesienie stanowi średnia wartość BOP z 2010 r. Dane o ofertach pracy, gromadzone z 31 stron internetowych, są wyrównane sezonowo i nie uwzględniają ogłoszeń dotyczących pracy sezonowej (tymczasowej). BOP wynoszący w styczniu 2016 r. 213,5 pkt wzrósł w okresie do grudnia 2017 r. do 260,8 pkt, zaś w grudniu 2018 r. osiągnął poziom 276,9 pkt. Chociaż w 2018 r. liczba ofert pracy wciąż rosła to jednak z wyraźnie mniejszą dynamiką w porównaniu z dwoma poprzednimi latami.

Tabela 1. Liczba osób pracujących, bezrobotnych oraz biernych zawodowo w Polsce w latach 2016–2018 (w tys.)

Wyszczególnienie	2016				2017				2018			
	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.
Pracujący												
Ogółem	16012	16182	16266	16328	16281	16496	16510	16404	16344	16565	16617	16409
Mężczyźni	8810	8895	8992	9035	8964	9051	9157	9091	8996	9084	9141	9087
Kobiety	7202	7287	7274	7293	7317	7445	7353	7314	7348	7481	7477	7322
Bezrobotni według BAEL												
Ogółem	1203	1393	1027	958	926	863	818	769	709	617	662	649
Mężczyźni	660	656	547	519	513	493	436	415	382	350	376	344
Kobiety	543	737	480	439	414	370	381	353	327	267	286	305
Bierni zawodowo według BAEL												
Ogółem	13495	13462	13403	13410	13405	13254	13251	13402	13405	13246	13139	13353
Mężczyźni	5212	5189	5135	5119	5152	5085	5020	5104	5171	5101	5013	5094
Kobiety	8283	8273	8269	8291	8253	8169	8231	8298	8234	8146	8126	8259

Źródło: Informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2018 r. (dane wstępne), „Informacja Sygnalna”, GUS, Warszawa, 25.2.2019, GUS oraz analogiczne opracowania dotyczące poprzednich kwartałów w latach 2016–2018.

(tabela 1). Biorąc pod uwagę, że w całym rozpatrywanym okresie polska gospodarka znajdowała się w fazie wysokiej koniunktury, przyrost liczby pracujących, jaki w tym czasie nastąpił, okazał się na tyle mały, iż 2/3 nowych miejsc pracy powstałych od początku 2016 r. pozostała nieobsadzona. Tak wyglądała sytuacja, gdy za podstawę obliczeń przyjmie się dane brzegowe, to jest za I kwartał 2016 r. i IV kwartał 2018 r. Jeśli natomiast pod uwagę weźmie się dane cząstkowe za poszczególne lata, okazuje się, że dysproporcje między wzrostem liczby miejsc pracy oraz liczby pracujących były niekiedy znacznie mniejsze niż we wspomnianym wyżej wariantcie bazującym na danych brzegowych, zawsze jednak skala wzrostu

liczby nowych stanowisk roboczych przekraczała skalę wzrostu liczby pracujących. Stanowiło to konsekwencję ograniczonej dostępności pracowników posiadających oczekiwane przez przedsiębiorców przygotowanie zawodowe i gotowych zatrudnić się na oferowanych warunkach finansowych. Kwestia niedoboru wykwalifikowanych pracowników coraz silniej zaczyna rzutować na perspektywy rozwojowe polskiego przemysłu oraz całej gospodarki i to mimo napływu do Polski licznej grupy imigrantów zarobkowych.

Rosnące zatrudnienie przełożyło się na spadek bezrobocia, który pokazują dane z urzędów pracy dotyczące bezrobocia rejestrowanego oraz dane BAEL. W okresie styczeń 2016 r. – grudzień 2018 r. stopa

bezrobocia rejestrowanego (wyrównana sezonowo) obniżyła się o 3,8 punktu procentowego, do poziomu 5,8%, a stopa bezrobocia w ujęciu BAEL spadła o 2,8 punktu procentowego, wynosząc w IV kwartale 2018 r. 3,8% (tabela 2). Oznacza to radykalną poprawę jeśli chodzi o skalę zjawiska bezrobocia, zwłaszcza w porównaniu z okresem 2003–2004, kiedy – w związku z procesami urynkowania gospodarki oraz restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych – stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła w poszczególnych miesiącach od 18,7% do 20,7%.

Przytoczone dane dotyczące bezrobocia mają wymiar ogólnokrajowy, natomiast w ujęciu regionalnym zjawisko to wykazuje w Polsce daleko idące zróżnicowanie – według stanu na grudzień 2018 r. stopa bezrobocia rejestrowanego (niewyrównana sezonowo) wahała się od 10,4% w województwie warmińsko-mazurskim, 8,8% w województwach kujawsko-pomorskim i podkarpackim oraz 8,3% w województwie świętokrzyskim, do 4,3% w województwie śląskim, 3,1% w województwie wielkopolskim oraz zaledwie 1,5% w Warszawie¹⁶. Z danych GUS wynika, że dysproporcje pomiędzy województwami o najwyższej i najniższej stopie bezrobocia stopniowo się zmniejszają¹⁷.

W opinii ekspertów Biura Inwestycji i Cykli Ekonomicznych (BIEC) o dalszy spadek bezrobocia będzie jednak coraz trudniej, z uwagi na¹⁸:

- kurczące się rezerwy efektywnej podaży siły roboczej wśród osób biernych zawodowo, w tym zarejestrowanych bezrobotnych, do czego przyczynia się strukturalne niedostosowanie popytu i podaży pracy pod względem kwalifikacji i miejsca zamieszkania (pobytu) bezrobotnych;
- relatywnie niski wskaźnik zatrudnienia, wynoszący w IV kwartale 2018 r. 54,0%;
- małą skuteczność dotychczasowych zachęt do wyższej aktywności zawodowej; w IV kwartale 2018 r. współczynnik aktywności zawodowej wyniósł 56,1%, co oznacza, że – pomijając przejściowy jego wzrost do 56,5-56,8% w II i III kwartale 2017 oraz 2018 r. – wspomniany współczynnik nie uległ zmianie w porównaniu ze stanem z początku 2016 r.

Z danych zamieszczonych w tabeli 2, s. 132 wynika, że w 2018 r. skala spadku stopy bezrobocia okazała się znacznie mniejsza niż w poprzednich dwóch latach¹⁹. Bezrobocie w Polsce jest już po prostu bliskie stanu naturalnego i w związku z tym wiele niższe nie będzie²⁰. Polska gospodarka znajduje się obecnie w takiej fazie cyklu koniunkturalnego, kiedy zaczyna

¹⁶ *Bezrobotni zarejestrowani i stopa bezrobocia. Stan w końcu grudnia 2018 r.*, GUS, Warszawa, 24.1.2019.

¹⁷ W grudniu 2013 r. wspomniana różnica w wysokości stopy bezrobocia wynosiła 12 punktów procentowych, w grudniu 2016 r. – 9,3 punktu, w grudniu 2017 r. – 8 punktów, natomiast w grudniu 2018 r. – 7,3 punktu.

¹⁸ Portal BIEC <<http://biec.org> <http://biec.org/category/wskaznik-ryнку-pracy/>>, dostęp od 29.6.2018, <<http://biec.org/dalszy-spadek-bezrobocia-coraz-bardziej-watpliw/>>, dostęp od 30.7.2018.

¹⁹ W 2018 r. stopa bezrobocia rejestrowanego (wyrównana sezonowo) obniżyła się w sumie o 0,6 punktu procentowego, podczas gdy w latach 2016–2017 r. wskaźnik ten zmniejszył się każdorazowo o 1,4 punktu.

²⁰ Wypowiedź Mateusza Morawieckiego, wówczas wicepremiera i ministra rozwoju i finansów, dla Polskiego Radia z 28.10.2017, <<https://www.polskieradio.pl/42/275/Artykul/1902264,W-Polsce-mamy-juz-prawie-naturalne-bezrobocie>>.

Tabela 2. Bezrobocie w Polsce w latach 2016–2018

Źródło danych/wskaznik		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Eurostat	Stopa bezrobocia w Polsce wyrównana sezonowo	6,9	6,8	6,8	6,3	6,3	6,2	6,1	5,9	5,7	5,7	6,0	5,9
	Średnia stopa bezrobocia w UE wyrównana sezonowo	8,9	8,9	8,6	8,7	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,5	8,3	8,3
GUS rejestrowane	Stopa bezrobocia nieryównana sezonowo	10,2	10,2	9,9	9,4	9,1	8,7	8,5	8,4	8,3	8,2	8,2	8,2
	Stopa bezrobocia wyrównana sezonowo	9,6	9,5	9,4	9,2	9,2	9,0	8,8	8,7	8,6	8,5	8,4	8,2
GUS wg BAEL	Liczba bezrobotnych wyrównana sezonowo (w tys.)	1541	1528	1510	1489	1470	1448	1423	1401	1382	1366	1346	1328
	Stopa bezrobocia		6,6		6,3			6,0				5,6	
Eurostat	Liczba bezrobotnych (w tys.)		1203		1393			1027				958	
	Stopa bezrobocia w Polsce wyrównana sezonowo	5,4	5,3	5,3	4,8	4,8	4,8	4,8	4,7	4,6	4,6	4,5	4,4
GUS rejestrowane	Średnia stopa bezrobocia w UE wyrównana sezonowo	8,1	8,0	8,0	7,8	7,8	7,7	7,7	7,6	7,5	7,4	7,3	7,3
	Stopa bezrobocia nieryównana sezonowo	8,5	8,4	8,0	7,6	7,3	7,0	7,0	7,0	6,8	6,6	6,5	6,6
GUS wg BAEL	Stopa bezrobocia wyrównana sezonowo	8,0	7,9	7,6	7,5	7,4	7,3	7,2	7,2	7,0	6,8	6,6	6,6
	Liczba bezrobotnych wyrównana sezonowo (w tys.)	1307	1281	1253	1230	1215	1200	1189	1179	1163	1115	1093	1075
Eurostat	Stopa bezrobocia		5,3		5,0			4,7				4,5	
	Liczba bezrobotnych (w tys.)		926		863			818				769	
GUS rejestrowane	Stopa bezrobocia w Polsce wyrównana sezonowo	4,5	4,4	4,4	3,8	3,8	3,7	3,5	3,4	3,4	3,8	3,8	3,5
	Średnia stopa bezrobocia w UE wyrównana sezonowo	7,3	7,1	7,1	7,1	7,0	6,9	6,8	6,8	6,7	6,7	6,7	6,6
GUS wg BAEL	Stopa bezrobocia nieryównana sezonowo	6,8	6,8	6,6	6,3	6,1	5,8	5,8	5,8	5,7	5,7	5,7	5,8
	Stopa bezrobocia wyrównana sezonowo	6,4	6,4	6,3	6,2	6,2	6,1	6,0	5,9	5,9	5,9	5,9	5,8
GUS rejestrowane	Liczba bezrobotnych wyrównana sezonowo (w tys.)	1060	1045	1035	1025	1015	1008	1003	994	985	977	971	969
	Stopa bezrobocia		4,2		3,6			3,8				3,8	
GUS wg BAEL	Liczba bezrobotnych (w tys.)		709		617			662				649	

Źródło: Dane Eurostat: seria danych pt. Euro area unemployment dostępna w „Eurostat Newsrelease Euroindicators”, odpowiednie wydania. Dane GUS: bezrobocie rejestrowane – dane dostępne w informacji pt. Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990–2018, witryna internetowa GUS, zakładka obszary tematyczne/rynek pracy. Bezrobocie według BAEL – Podstawowe dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wyrównane sezonowo w latach 2010–2018, GUS, Warszawa, 21.3.2019. Informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2018 r. (dane wstępne), GUS, Warszawa, 25.2.2019 oraz analityczne opracowania dotyczące wcześniejszych kwartałów 2018 r.

brakować pracowników, w tym zwłaszcza wykwalifikowanych. Rację mieli eksperci BIEC prognozując, że w 2018 r., szczególnie w drugiej połowie roku, dynamika spadku bezrobocia wyraźnie wyhamuje a główną przyczyną tego stanu rzeczy bynajmniej nie będzie brak wakatów w firmach²¹, lecz narastające problemy z pozyskaniem pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje i wyrażających gotowość do podjęcia pracy²². Niektórzy z obecnych bezrobotnych tak naprawdę w ogóle nie zamierzają pracować przy możliwym do uzyskania w ich przypadku wynagrodzeniu, a jeżeli nawet są zainteresowani pracą, to raczej w szarej strefie. Z kolei część osób, która poszukuje zatrudnienia nie może jednak znaleźć pracy i pozostaje bezrobotna z uwagi na brak wystarczających kwalifikacji w stosunku do potrzeb zgłaszanych przez przedsiębiorców działających w miejscu zamieszkania bezrobotnych lub w jego pobliżu. Przewyciężenie tej bariery utrudnia niechęć wielu bezrobotnych do przekwalifikowania się oraz niska mobilność.

Konsekwencją głębokiego spadku stopy bezrobocia i zmniejszenia się rezerwu-aru potencjalnej siły roboczej są rosnące

problemy przedsiębiorców z pozyskaniem nowych pracowników²³. Czynnikiem do pewnego stopnia łagodzącym te trudności jest napływ do Polski imigrantów zarobkowych, głównie z Ukrainy. Na razie to, że podaż pracy nie pokrywa w pełni zapotrzebowania na pracowników rzutuje w ograniczonym stopniu na perspektywy rozwojowe sektora przedsiębiorstw w Polsce²⁴. Jeżeli jednak w kolejnych kwartałach podaż pracy nie ulegnie zwiększeniu – o co może być trudno z uwagi na relatywnie niską aktywność zawodową Polaków oraz skutki starzenia się społeczeństwa – kwestie deficytu wykwalifikowanych pracowników w coraz większym stopniu stanowić będzie czynnik hamujący rozwój polskich firm, szczególnie w przetwórstwie przemysłowym, transporcie i budownictwie. Narastający niedostatek wykwalifikowanych rąk do pracy sprzyja umacnianiu się pozycji pracowników oraz reprezentujących ich związków zawodowych w negocjacjach płacowych. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w przyspieszeniu dynamiki wynagrodzeń w polskiej gospodarce. Ponieważ jednocześnie podwyższeniu uległa dynamika wydajności pracy,

²¹ Faktem jest jednak także, że w ślad za pojawiającymi się w IV kw. 2018 r. obawami przedsiębiorców odnośnie do przyszłego stanu koniunktury, zmniejszyła się gotowość części firm do zatrudniania nowych pracowników.

²² Opinia ekspertów BIEC przytoczona na łamach gazety.pl Next <<http://next.gazeta.pl/next/7,151003,23612936,bezrobocie-w-polsce-bedzie-spadac-coraz-wolniej-ale-nie-dlatego.html>>, dostęp od 29.6. 2018.

²³ W 2018 r. problem z wypełnieniem wakatów sygnalizowało już ponad 40% firm objętych badaniem ankietowym NBP w ramach tzw. szybkiego monitoringu sektora przedsiębiorstw. Na trudności z pozyskaniem nowych pracowników może wskazywać również fakt, iż wynagrodzenia oferowane w takim przypadku są wyższe od wynagrodzeń otrzymywanych przez pracowników już zatrudnionych. *Szybki monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw*, NBP, nr 04/18 (październik 2018 r.), s. 18, nr 01/19 (styczeń 2019 r.), s. 18.

²⁴ W 2018 r. istotny wpływ trudności ze znalezieniem pracowników na rozwój firm sygnalizowało nie więcej niż 10% badanej populacji przedsiębiorców, ale niedobory kadrowe wskazywane były jako kwestia pierwszoplanowa lub w najlepszym przypadku drugoplanowa (po inflacji i wzroście kosztów surowców). *Szybki monitoring NBP ...* op.cit.

Tabela 3. Wskaźnik zatrudnienia oraz współczynnik aktywności zawodowej w Polsce w latach 2016–2018

Rok	Kwartał	Wskaźnik zatrudnienia								Współczynnik aktywności zawodowej							
		Ogółem	Według płci		Według wieku				Ogółem	Według płci		Według wieku					
			Mężczyźni	Kobiety	20-24	18-59/64 (wiek produkcyjny)	60/65 i więcej (wiek poprodukcyjny)	15-64 (wiek produkcyjny) według Eurostat		Mężczyźni	Kobiety	20-24	18-59/64 (wiek produkcyjny)	60/65 i więcej (wiek poprodukcyjny)	15-64 (wiek produkcyjny) według Eurostat		
2016	I	52,1	60,0	44,9	47,5	69,6	7,2	63,7	56,1	64,5	48,3	57,9	74,9	7,3	68,5		
	II	52,7	60,6	45,5	48,4	70,3	7,4	64,3	56,2	64,7	48,4	57,4	75,0	7,5	68,6		
	III	53,0	61,3	45,4	48,7	70,9	8,0	64,9	56,3	65,0	48,4	58,3	75,4	8,2	69,1		
	IV	53,2	61,6	45,5	48,9	71,0	8,2	65,1	56,3	65,1	48,3	57,4	75,3	8,3	69,0		
2017	I	53,2	61,3	45,8	49,7	71,3	8,2	65,4	56,2	64,8	48,4	58,5	75,5	8,3	69,1		
	II	53,9	61,9	46,6	50,8	72,1	8,6	66,2	56,7	65,2	48,9	59,0	76,0	8,7	69,7		
	III	54,0	62,7	46,1	51,1	72,4	9,0	66,5	56,7	65,7	48,4	59,1	76,1	9,1	69,9		
	IV	53,7	62,2	45,8	51,0	72,4	8,2	66,4	56,2	65,1	48,2	59,4	75,9	8,3	69,5		
2018	I	53,7	61,8	46,2	53,4	72,7	8,0	66,6	56,0	64,5	48,2	60,3	75,9	8,1	69,5		
	II	54,4	62,5	47,1	54,0	73,8	8,4	67,7	56,5	64,9	48,8	59,7	76,6	8,5	70,2		
	III	54,6	62,9	47,1	53,3	74,3	8,2	68,0	56,8	65,5	48,9	60,0	77,3	8,3	70,7		
	IV	54,0	62,6	46,1	53,4	73,6	8,0	67,3	56,1	64,9	48,0	60,8	76,6	8,1	70,0		

Źródło: Informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2018 roku (dane wstępne), „Informacje Sygnalne”, GUS, Warszawa, 25.02.2019 oraz analogiczne opracowania dotyczące poprzednich kwartałów lat 2016–2018.

jednostkowe koszty pracy zaczęły rosnąć, ale przynajmniej do 2021 r. wzrost ten powinien być umiarkowany²⁵. Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 3 wskaźnik zatrudnienia ogółem wzrósł w okresie

między I kwartałem 2016 r. i IV kwartałem 2018 r. o 1,9 punktu procentowego, do poziomu 54,0. Poprawa wskaźnika dotyczącego mężczyzn (+ 2,6 punktu procentowego) była większa niż wskaźnika odnoszącego

²⁵ Dynamika analizowanych parametrów przedstawia się następująco:

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021
				prognozy NBP		
Wynagrodzenia	3,8	5,3	7,2	7,2	7,0	6,4
Wydajność pracy	2,3	3,5	4,8	4,7	3,9	3,5
Jednostkowe koszty pracy	1,6	1,9	2,4	2,5	3,1	2,9

Źródło: Raport o inflacji. Lipiec 2019... op.cit., s. 81.

się kobiet (+1,2 punktu procentowego), w rezultacie dotychczasowe dysproporcje w tym zakresie zostały utrzymane. Uczestnictwo kobiet w rynku pracy – mimo że stopniowo rośnie – po prostu wciąż napotyka na istotne przeszkody, z których najważniejsza związana jest z trudnościami w zapewnieniu opieki nad dziećmi oraz innymi osobami zależnymi. W konsekwencji przeciętny okres aktywności zawodowej kobiet jest wyraźnie krótszy w porównaniu z mężczyznami, co niekorzystnie wpływa na wysokość ich emerytur.

Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 1 spadkowi liczby bezrobotnych w okresie I kwartał 2016 r. – IV kwartał 2018 r. łącznie o 544 tys. osób (BAEL) towarzyszył znacznie mniejszy, szacowany na 397 tys. osób wzrost liczby pracujących oraz w sumie niewielki spadek populacji biernych zawodowo, która zmniejszyła się o 142 tys. osób. Oznacza to, że część bezrobotnych przeszła na emeryturę, korzystając z obniżonego 1 października 2017 r. ustawowego wieku emerytalnego do 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn²⁶. Na taką możliwość wskazuje zwiększona po 1 października 2017 r. ilość wniosków złożonych w ZUS o przejście na emeryturę w porównaniu z liczbą wniosków, które należałoby się spodziewać w sytuacji,

gdymby ustawowy wiek emerytalny pozostał na poziomie 67 lat dla kobiet i mężczyzn. Skalę zainteresowania szybszym przejściem na emeryturę trudno jest jednak precyzyjnie oszacować, chociażby dlatego, że generalnie liczba osób występujących w poszczególnych latach do ZUS o emeryturę jest wielkością zmienną uzależnioną od liczebności kolejnych roczników ludności Polski²⁷. To że w IV kwartale 2017 r. i I kwartale 2018 r. uwidocznił się spadek współczynnika aktywności zawodowej (w sumie o 0,7 punktu procentowego) zdaje się potwierdzać negatywny wpływ obniżenia wieku emerytalnego na zainteresowanie Polaków pracą zawodową. Co prawda, w kolejnych dwóch kwartałach 2018 r. wspomniany parametr istotnie wzrósł, to jednak poprawa ta miała charakter przejściowy, bowiem już w IV kwartale tego roku współczynnik aktywności zawodowej zmniejszył się do 56,1%, a więc do poziomu z początku 2016 r. Do pozytywnych zjawisk, jakie w okresie 2016–2018 wystąpiły w sferze aktywności zawodowej należy natomiast z pewnością zaliczyć poprawę aktywności osób w wieku produkcyjnym (wzrost współczynnika aktywności o 1,5-1,7 punktu procentowego w zależności od tego czy za podstawę analizy przyjmiemy

²⁶ Podstawę prawną tej zmiany stanowiła ustawa z 16.11.2016 o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 38).

²⁷ Zgodnie z prognozami ZUS pochodzącymi z okresu bezpośrednio poprzedzającego obniżenie wieku emerytalnego, przewidywano iż w 2017 r. o status emeryta wystąpi o 331,3 tys. osób więcej w porównaniu z sytuacją, gdy ustawowy wiek emerytalny pozostałby na niezmiennym poziomie. W kolejnych latach napływ takich dodatkowych wniosków miał stopniowo maleć ze 148 tys. w 2018 r. do 54 tys. w 2021 r. W sumie więc, w całym 5-letnim okresie na emeryturę miało przejść dodatkowo 715,3 tys. osób. Zob. szerzej: Odpowiedź udzielona 23.8.2017 przez Marcina Zielenieckiego, podsekretarza stanu w MRPiPS, na interpelację poselską nr 14162 w sprawie sytuacji w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych <<http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=393374C9>>.

definicję tego wieku stosowaną przez GUS, czy też przez Eurostat), a także ludzi młodych w przedziale wiekowym 20-24 lata (w tym wypadku współczynnik aktywności wzrósł o 2,9 punktu procentowego). Nie zmienia to faktu, że pod względem aktywności zawodowej Polska nadal zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Unii²⁸.

Strukturalne słabości krajowego rynku pracy

Dane o rekordowo niskim bezrobociu i rosnącym zatrudnieniu nie oddają w pełni obrazu krajowego rynku pracy, który boryka się z poważnymi problemami strukturalnymi, zwłaszcza w kontekście niekorzystnych tendencji demograficznych. Katalog

Tabela 4. Najważniejsze wyzwania rynku pracy w Polsce

Z punktu widzenia przedsiębiorcy
<ul style="list-style-type: none"> wysokie koszty pracy, w tym zwłaszcza koszty pozapłacowe; trudności z wypełnieniem wakujących stanowisk pracy w ogóle, a w odniesieniu do wybranych kategorii specjalistów w szczególności; nadmierna sztywność prawa pracy przekładająca się na wysokie koszty dostosowania zatrudnienia do potrzeb wynikających ze stanu koniunktury i skali działalności gospodarczej firmy; utrzymanie dynamiki wynagrodzeń na poziomie uzasadnionym wzrostem wydajności pracy.
Z punktu widzenia pracownika
<ul style="list-style-type: none"> zapewnienie satysfakcjonujących warunków pracy, w tym zwłaszcza wynagrodzenia adekwatnego do poniesionego nakładu pracy; dostosowanie umiejętności zawodowych do faktycznych potrzeb przedsiębiorców; likwidacja niestabilnych form zatrudnienia; skrócenie (ułatwienie) procesu poszukiwania pracy; stworzenie szerszych możliwości kontynuowania pracy zawodowej po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego; rozwój infrastruktury opiekuńczo-wychowawczej umożliwiającej większą aktywność zawodową kobiet.
Z punktu widzenia efektywności rynku pracy w Polsce
<ul style="list-style-type: none"> zapewnienie niezbędnej podaży pracy, w tym w drodze tworzenia warunków do długookresowej imigracji zarobkowej; wzrost aktywności zawodowej (zwłaszcza w kontekście przeciwdziałania skutkom niekorzystnych zmian demograficznych), w tym w przypadku kobiet oraz po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego; poprawa jakości kapitału społecznego dzięki bardziej efektywnemu kształceniu przyszłych pracowników zgodnie z rzeczywistymi potrzebami rynku pracy; uelastycznienie prawa pracy (znalezienie przysłowiowego złotego środka między potrzebami przedsiębiorców związanymi z utrzymaniem elastycznych form zatrudnienia a zapewnieniem pracownikom stabilnych miejsc pracy oraz bezpieczeństwa socjalnego); zwiększenie mobilności przestrzennej i zawodowej siły roboczej w Polsce; usprawnienie instytucji rynku pracy (publiczne służby zatrudnienia – urzędy pracy, agencje zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego).

Źródło: Opracowanie własne.

²⁸ W 2018 r. Polska ze współczynnikiem aktywności zawodowej wynoszącym według Eurostat 70,1% (przy średniej unijnej na poziomie 74,1%) zajęła w Unii 23 miejsce, wyprzedzając jedynie Grecję, Belgię, Rumunię, Włochy i Chorwację. W przodujących pod tym względem krajach UE współczynnik aktywności wyniósł odpowiednio: Szwecja – 82,9%, Holandia – 80,3%, Dania – 79,4%, Niemcy – 78,6%, Wielka Brytania – 77,9%, Finlandia – 77,9%, Łotwa – 77,7%, Austria – 76,8% oraz Czechy – 76,6%. Baza danych Eurostat, tabela tiplsm60.

najważniejszych wyzwań, przed którym stoi rynek pracy widzianych z różnych perspektyw przedstawia tabela 4, s. 136.

Niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb przedsiębiorców

Zjawisko niedopasowania kompetencji występuje we wszystkich krajach UE, chociaż z różną intensywnością. Cechą charakterystyczną Polaków jest jednak niższa w porównaniu z większością innych państw Unii gotowość do podnoszenia kwalifikacji w ślad za zmieniającymi się potrzebami rynku pracy. To o tyle istotne, że upowszechnienie przełomowych technologii i nowatorskiej formuły organizacji i realizacji produkcji określanej mianem „przemysłu 4.0” uwypukli konieczność doskonalenia umiejętności zawodowych czy wręcz przekwalifikowania się znaczącej części pracowników przetwórstwa przemysłowego i innych działów gospodarki. Chodzi przy tym nie tylko o pojawienie się zmodyfikowanych lub całkowicie nowych specjalności zawodowych, ale także o zmiany w charakterze wykonywanej pracy, w kierunku dużej zmienności realizowanych zadań, umiejętności interdyscyplinarnego podejścia do pojawiających się problemów

oraz konieczności stałego uzupełniania wiedzy fachowej²⁹.

W powyższym kontekście warto odwołać się do badań skłonności Polaków do samokształcenia zawodowego i osobistego przeprowadzonych w 2017 r. przez firmę doradcą Grand Thornton, z których wynika, że większość (58%) zapytanych o to osób przyznało, iż nie myśli o podnoszeniu kwalifikacji, a jeżeli już się na to decyduje, to na ogół wybiera tradycyjne – na ogół mało efektywne – formy kształcenia³⁰. Z kolei badania przeprowadzone w 2016 r. przez firmę ASTOR sp. z o.o. potwierdziły, że przedsiębiorcy przywiązują małą wagę do rozwoju zawodowego pracowników – 68% firm nie realizowało żadnego programu doskonalenia kwalifikacji, a połowa z nich w ogóle nie widziała potrzeby prowadzenia szkoleń dla swoich pracowników³¹. W sumie Polska zajmuje odległe miejsce w rankingu państw UE pod względem udziału w edukacji osób w wieku od 25 do 64 lat. Według BAEL wskaźnik uczestnictwa dorosłych Polaków w kształceniu był o prawie dwie trzecie niższy niż w krajach Unii Europejskiej i wyniósł w 2016 r. 3,7% (przy średniej 10,8% dla 28 krajów UE). Stosunkowo niewielką

²⁹ Istotę zmian zachodzących w zakresie wymagań kompetencyjnych dobrze ilustrują wyniki badań przeprowadzonych przez firmę ASTOR Sp. z o.o. w zakresie wymaganych kwalifikacji menedżerów (inżynierów) „przemysłu 4.0”, którzy będą musieli dysponować: a) wiedzą fachową dotyczącą wykonywanych lub nadzorowanych operacji technologicznych (w tym umiejętności pracy z robotami oraz przezebrajania maszyn), b) wiedzą z zakresu IT, poczynając od umiejętności podstawowych (użycie arkusza kalkulacyjnego) po wiedzę bardzo zaawansowaną (programowanie maszyn, analiza wielkich zbiorów danych, umiejętność pracy w świecie wirtualnym), a także c) zdolnością szybkiego przyswajania nowych zagadnień oraz stosowania ich w praktyce. *Inżynierowie przemysłu 4.0 (nie)gotowi do zmian?*, ASTOR Whitepaper 2017, s. 27. J. Gracel, M. Makowiec: *Kluczowe kompetencje menedżera w dobie czwartej rewolucji przemysłowej – przemysłu 4.0*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici – Zarządzanie”, nr 4/2017, s. 106, <http://dx.doi.org/10.12775/AUNC_ZARZ.2017.054>.

³⁰ Czy polscy pracownicy myślą o rozwoju?, Grant Thornton, luty 2018, s. 3.

³¹ *Inżynierowie przemysłu 4.0...* op.cit., s. 27.

aktywność edukacyjną dorosłych Polaków w porównaniu z innymi państwami Unii, potwierdza również badanie pod nazwą *Kształcenie Dorosłych*, z którego wynika, że w przypadku Polski jedynie 24,2% populacji osób w wieku 25-64 lata uczestniczyło w różnych formach doskonalenia umiejętności. Wśród krajów UE niższy wskaźnik odnotowano jedynie w Rumunii i Grecji³².

Skutki małego zainteresowania Polaków podnoszeniem kwalifikacji i generalnie poszerzaniem wiedzy potęguje słabość istniejącego w Polsce systemu kształcenia zawodowego, który nie jest w stanie w wystarczającym stopniu wyposażać pracowników w umiejętności przydatne w innowacyjnych działach gospodarki, nie mówiąc już o przemyśle czwartej generacji. Przede wszystkim obecny model kształcenia preferuje schematyczne myślenie w ramach wąskich specjalizacji, podczas gdy od pracownika przemysłu 4.0 będzie wymagane otwarcie się na innowacje, a także umiejętności interdyscyplinarnego łączenia kompetencji technicznych oraz z zakresu informatyki i mechatroniki, przy dobrej znajomości tradycyjnych dziedzin (zwłaszcza matematyki i fizyki). Ponadto polskie szkoły i uczelnie z reguły nie zapewniają wystarczającej wiedzy z zakresu najnowszych osiągnięć w danej dziedzinie oraz sposobów praktycznego wykorzystania poszczególnych technologii. Istotnym mankamentem naszego systemu

edukacji zawodowej jest także przykładowanie zbyt małej wagi do wyrabiania w przyszłych pracownikach otwartości na zmiany, umiejętności elastycznego dostosowywania się do wielu funkcji i środowisk pracy oraz nawyku poszerzania swoich kompetencji. W rezultacie system kształcenia stoi przed różnymi wyzwaniami wynikającymi ze zmieniającego się zapotrzebowania na umiejętności i zaostrzającej się globalnej konkurencji o talenty. Podejmowane w związku z tym działania powinny przede wszystkim zmierzać do przekształcenia obecnych szkół w nowoczesne ośrodki edukacji, które będą rozwijały niezależne, kreatywne i krytyczne myślenie, uczyły umiejętności rozwiązywania złożonych problemów i pracy zespołowej oraz rozwijały pozytywne nastawienie do uczenia się przez całe życie, w tym przy szerokim wykorzystywaniu narzędzi informatycznych³³.

Pojawienie się w Polsce w szerszej skali trendów związanych z nowatorskimi formułami zatrudnienia, takich jak „uberyzacja” pracy, platformy talentów *on-line*, wirtualne agencje, *job sharing* (pełnoetatowa praca i płaca dzielona między dwóch pracowników) jest tylko kwestią czasu. Stworzy to nowe wyzwania zarówno dla instytucji rynku pracy w takim kształcie, w jakim obecnie one w Polsce funkcjonują, jak i dla głównych jego uczestników – przedsiębiorców i pracobiorców.

³² *Kapitał ludzki w Polsce w latach 2012–2016*, „Studia i Analizy Statystyczne”, GUS, Warszawa 2017, s. 50.

³³ Takie wnioski wynikają m.in. z przygotowanego na zlecenie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii raportu pt. *Szkola dla innowatora: kształtowanie kompetencji proinnowacyjnych* (pod red. J. Fazlagicia), Kalisz 2018. Zob. także: *Sprawozdanie krajowe – Polska 2018 r. Europejski semestr 2018: ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, 7.3.2018, SWD(2018) 219 final, Bruksela, s. 32.

Poza niedostosowaniami w obszarze kompetencji, istotną przyczyną problemów pracodawców ze znalezieniem pracowników a zarazem uzyskanie przez osoby poszukujące pracy satysfakcjonującego zatrudnienia jest niska mobilność przestrzenna Polaków. W konsekwencji na pewnych obszarach, zwłaszcza słabiej rozwiniętych, występuje nadwyżka osób gotowych podjąć pracę w stosunku do zapotrzebowania zgłaszanego przez przedsiębiorców, w innych zaś regionach ma miejsce sytuacja odwrotna – podaż pracy zwłaszcza w dynamicznie rozwijających się aglomeracjach miejskich jest niewystarczająca i nie pokrywa popytu na siłę roboczą.

Przyczyny niskiej skłonności Polaków do migracji krajowych są zasadniczo dwie. Po pierwsze, bardzo istotny problem stanowią ograniczone możliwości przeniesienia się do innej miejscowości gdzie łatwiej o pracę, z uwagi na trudności ze znalezieniem mieszkania. Poziom oferowanych wynagrodzeń często wyklucza wynajęcie lokalu o akceptowalnym standardzie, nie mówiąc już o jego kupnie, a na przeszkodzie stoją na ogół niewystarczające do tego celu oszczędności osób, które w poszukiwaniu zatrudnienia gotowe są zmienić miejsce pobytu. Po drugie, czynnikiem zniechęcającym do poszukiwania pracy poza aktualnym miejscem zamieszkania

są wysokie (znowu w stosunku do zarobków) koszty dojazdów oraz słabe skomunikowanie pobliskich miejscowości wskutek likwidacji części połączeń autobusowych i kolejowych³⁴.

Powszechność niestabilnych form zatrudnienia (segmentacja)

Jedną z cech wyróżniających rynek pracy w Polsce na tle innych państw UE jest wysoki odsetek osób, które nie są związane z pracodawcą długookresowym stosunkiem pracy i pracującą na podstawie umowy na czas określony, umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Zdecydowana większość wspomnianych osób wybiera takie rozwiązanie wbrew własnym preferencjom, z uwagi na niemożność znalezienia zatrudnienia, które łączy się ze stałą umową o pracę. Zgodnie z danymi Eurostat w 2017 r. dotyczyło to 26,1% ogółu pracujących w Polsce, co oznacza jedynie niewielką poprawę w porównaniu z 2013 r. (26,4%)³⁵. Wyraźnie zmniejszył się natomiast odsetek osób pracujących na podstawie umów zlecenia i umów o dzieło, który według danych GUS wynosił w 2013 r. 9,1%, zaś w 2017 r. był niższy o dwa punkty procentowe (7,1%)³⁶. W Polsce nadal jednak utrzymuje się daleko posunięta segmentacja rynku pracy, bowiem obok segmentu funkcjonującego na podstawie umowy

³⁴ W powyższym kontekście warto podkreślić, iż 16.5.2019 Sejm uchwalił ustawę o *Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*, która tworzyć ma finansowe warunki do odbudowy sieci połączeń autobusowych i przeciwdziałania zjawisku wykluczenia komunikacyjnego.

³⁵ Pod tym względem Polska zajmuje w UE przedostatnie miejsce nieznacznie wyprzedzając Hiszpanię (26,9%), przy średniej unijnej wynoszącej 14,2%. W 2018 r. analizowany wskaźnik obniżył się w przypadku Polski do 24,3%, co jednak nie zmieniło pozycji naszego kraju w rankingu państw Unii. Baza danych Eurostat, tabela lfsa_etpgan.

³⁶ W liczbach absolutnych oznaczało to, że w 2017 r. na podstawie umowy zlecenia i umowy o dzieło pracowało w Polsce łącznie 1,11 mln osób, o 180 tys. mniej niż w 2013 r. (1,29 mln). *Pracujący w gospodarce narodowej w 2017 r.*, GUS, Warszawa 2018, s. 70 oraz analogiczne opracowanie dotyczące 2013 r., GUS, Warszawa 2014, s. 78.

o pracę na czas nieokreślony, istnieje segment, w którym występują formy zatrudnienia niezapewniające osobom wykonującym pracę poczucia stabilności życiowej, społecznej oraz finansowej. Umowy o pracę na czas określony, umowy zlecenia oraz umowy o dzieło są oczywiście potrzebne dla utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia w polskiej gospodarce, rzecz jednak w tym, że część przedsiębiorców nadużywa takich możliwości ze szkodą dla pracowników. Podstawową tego przyczyną są wysokie koszty pracy, rzutujące negatywnie na konkurencyjność firm. Zatrudnianie pracowników na podstawie umów na czas określony, umów zleceń czy umów o dzieło umożliwia obniżenie kosztów, w tym także zmniejszenie kosztów zwolnienia zbędnego czy niewydajnego pracownika.

Rozpowszechnienie wspomnianych wyżej niestabilnych form zatrudnienia powoduje, że dosyć liczna w sumie grupa pracowników:

- jest narażona na zwiększone ryzyko utraty pracy;
- nie może korzystać z praw pracowniczych, takich zwłaszcza jak płatne urlopy (wypoczynkowe, zdrowotne, macierzyńskie), dodatkowe wynagrodzenie za pracę w niedziele i święta oraz płaca minimalna, a po części także z programów rozwoju zawodowego;
- ma problemy z udowodnieniem zdolności kredytowej.

Konsekwencją jest znaczący odsetek tzw. biednych pracujących (prekariat),

czyli osób formalnie zatrudnionych, ale otrzymujących na tyle niskie wynagrodzenie, że faktyczny dochód netto *per capita* w gospodarstwie domowym kształtuje się poniżej 60% mediany dochodu całej populacji pracujących w Polsce. Do tego dochodzi niepewność i niestabilność warunków pracy, brak zabezpieczeń socjalnych oraz bardzo niewielkie możliwości podniesienia kwalifikacji. Z drugiej jednak strony, daleko idące ograniczenie stosowania elastycznych form zatrudnienia grozi wzrostem bezrobocia, w szczególności w grupie osób słabo wykwalifikowanych, o niskiej wydajności pracy. Ponadto niektórzy pracownicy nie chcą wiązać się z pracodawcą sztywną umową o pracę (na czas nieokreślony) i preferują rozwiązania dające im możliwość samodzielnego decydowania o organizacji pracy zarobkowej stosownie do ich sytuacji życiowej, zwyczajów i potrzeb. Chodzi tylko o to, aby pracownik miał rzeczywistą możliwość wyboru między standardową umową o pracę na czas nieokreślony oraz bardziej elastycznymi formami zatrudnienia, o ile takie mu odpowiadają. Istotne zmiany w formalnym uregulowaniu stosunku pracy, zmierzające do wyeliminowania zjawiska nadużywania przez przedsiębiorców możliwości długookresowego zatrudniania pracowników na pełny etat bez zaoferowania im umowy o pracę na czas nieokreślony, ma wprowadzić zapowiadana duża zmiana Kodeksu pracy, pierwotnie planowana w 2019 r. a następnie przesunięta na czas po wyborach³⁷.

³⁷ W tym duchu wypowiedział się podczas Forum Ekonomicznego w Krynicy w 2018 r. Stanisław Szwed, sekretarz stanu w MRPIPS, stwierdzając, iż uelastycznienie niektórych przeregulowanych obecnie rozwiązań kodeksu pracy jest konieczne, ale będzie to możliwe w następnej kadencji parlamentu. Wspomniana

Nadmierna sztywność prawa pracy

Syntetyczną miarą tego zjawiska może być tzw. indeks elastyczności zatrudnienia, porównujący regulacje dotyczące umów o pracę obowiązujące w krajach OECD³⁸. W rankingach dotyczących lat 2018–2019 Polska została sklasyfikowana na 30. miejscu spośród 41 krajów objętych badaniem. Wysokie miejsca zajęły w tym przypadku Wielka Brytania (4 miejsce) oraz Irlandia (6 miejsce), czyli kraje, do których przyjeżdża wielu Polaków szukających pracy za granicą, natomiast przepisy kodeksu pracy okazały się najmniej elastyczne w państwach o przeregulowanych gospodarkach – we Francji, Portugalii, Luksemburgu i Grecji³⁹.

Na skutek sztywności przepisów sfera zatrudnienia wolniej dostosowuje się do zmieniających się uwarunkowań wynikających z wahań koniunktury za granicą, a także postępu technologicznego. Przedsiębiorcy niechętnie zatrudniają nowych pracowników – zwłaszcza młodych, bez doświadczenia zawodowego i słabiej wykształconych

– obawiając się, że zwolnienie osób zbędnych w danej sytuacji rynkowej firmy lub pracujących nieefektywnie może wiązać się z problemami prawnymi i kosztami. Oznacza to, że w pewnym sensie ciężar dostosowania poziomu zatrudnienia w firmach do warunków wynikających z pogarszającej się koniunktury jest przerzucany na osoby pracujące na podstawie umów na czas określony, umów cywilnoprawnych i samozatrudnieniu, czyli zwykle stanowiących najsłabszych uczestników rynku pracy. Sztywność Kodeksu pracy zachęca do nadużywania innych form zatrudnienia niż umowa na czas nieokreślony⁴⁰. Ograniczenie takich praktyk wymaga liberalizacji prawa pracy – żadne rozwiązanie nie przyniesie pożądanego skutku i zamiast wzrostu liczby pracujących na czas nieokreślony może przyczynić się do spadku zatrudnienia i rozrostu szarej strefy.

Jednym z czynników „usztynwiających” prawo pracy jest ustanowienie systematycznie podnoszonej płacy minimalnej⁴¹. W opinii niektórych ekspertów wysoki

wypowiedź przytoczył m.in. portal tvn24bis.pl <<https://tvn24bis.pl/beda-zmiany-w-kodeksie-pracy-alesz-jeszcze-nie-teraz.866314.html>>, dostęp od 5.9.2018.

³⁸ Indeks bierze pod uwagę 35 wskaźników pokazujących elastyczność przepisów kodeksu pracy w czterech następujących obszarach: warunki przyjęcia do pracy (w tym długość okresu próbnego i wysokość płacy minimalnej), b) wymagany czas pracy i sposób jego ustalania i rozliczania, c) zasady zwalniania pracowników (w tym konsultacje ze związkami zawodowymi) oraz d) koszty rozwiązania umowy o pracę (w tym długość okresu wypowiedzenia i wysokość odprawy).

³⁹ *Employment Flexibility Index 2018. EU and OECD countries*, Lithuanian Free Market Institute, Vilnius 2018, s. 6. oraz raport o analogicznym tytule dotyczący 2019 r., s. 6. Zob. także: R. Trzeciakowski: *Indeks elastyczności zatrudnienia 2018: polski kodeks pracy w ogniu krajów UE i OECD. Dlaczego polscy pracownicy mają gorzej?*, „FOR Analiza”, 14.12.2017, s. 1-2.

⁴⁰ Obowiązujące w Polsce restrykcyjne regulacje w zakresie zatrudnienia szkodzą najbardziej najsłabszym pracownikom, których z założenia miały chronić. Polski kodeks pracy był tworzony z myślą o ochronie pracowników w dużych zakładach przemysłowych o zmianowym zatrudnieniu, którzy stanowią dzisiaj niewielki odsetek rynku pracy. R. Trzeciakowski: *Indeks elastyczności zatrudnienia...* op. cit., s. 5.

⁴¹ W 2015 r. ustawowa płaca minimalna brutto wynosiła w Polsce 1750 zł i stanowiła 44,8% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, zaś w kolejnych latach sukcesywnie rosła osiągając w 2016 r. wysokość 1850 zł (45,7% przeciętnego wynagrodzenia), w 2017 r. 2000 zł (46,8%) oraz w 2018 r. 2100 zł (46,5% w II kwartale). W 2019 r. płaca minimalna wynosi 2250 zł i w czerwcu stanowiła 44,1% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej 5104,5 zł).

– w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce – poziom płacy minimalnej może wpływać negatywnie na poziom zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach, niewielkim doświadczeniu zawodowym oraz pracujących w miejscowościach, gdzie zarobki kształtują się poniżej średniej krajowej. Ryzyko negatywnego oddziaływania płacy minimalnej na zatrudnienie istotnie wzrasta w sytuacji, gdy wysokość tej płacy przekracza 40% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej⁴². Jednocześnie dzięki instytucji płacy minimalnej pracownicy, którzy zachowają pracę mogą liczyć na wyższe płace i lepsze warunki zatrudnienia. Kwestia wpływu płacy minimalnej na poziom zatrudnienia wymaga jednak dalszych badań i wciąż jest przedmiotem dyskusji ekonomistów⁴³.

Niska efektywność mechanizmów pośrednictwa pracy

W Polsce poszukiwanie pracowników stanowi dla przedsiębiorcy proces czasochłonny i kosztowny – znalezienie odpowiednio wykwalifikowanej osoby zajmuje

przeciętnie przynajmniej 13 miesięcy, podczas gdy na przykład w Holandii trwa nie dłużej niż 4 miesiące⁴⁴. Z punktu widzenia firmy oznacza to określone obciążenia finansowe, wynikające zarówno z konieczności wykonania wielu czynności administracyjnych w ramach procedury poszukiwania pracownika, jak i utraconych korzyści związanych z pracą na nieobsadzonym stanowisku, które mogłyby powstać w przypadku szybkiego wypełnienia wakat i włączenia nowego pracownika w realizację przypisanych temu stanowisku zadań. Trudności ze znalezieniem odpowiednich osób są w dużej mierze spowodowane brakiem sprawnego pośrednictwa pracy, zdominowanego przez niezbyt efektywny system powiatowych urzędów pracy. W sumie firmy stosunkowo rzadko korzystają z takiego rozwiązania, a jeżeli to robią, to zazwyczaj wyłącznie w odniesieniu do stanowisk niskopłatnych. Część przedsiębiorców wykorzystuje ogłoszenia w prasie oraz sieciach społecznych, co jednak – jak pokazują doświadczenia wielu państw – również nie należy do szczególnie

⁴² Analiza przeprowadzona na podstawie danych z lat 1995–2011 wykazała, że po przekroczeniu wspomnianego pułapu 40% zatrudnienie zaczyna spadać, bowiem przyjmowanie do pracy nowych pracowników o niskich kwalifikacjach staje się dla przedsiębiorców nieopłacalne. S. Gomułka: *Żle wyliczana płaca minimalna zwiększa bezrobocie*, portal <www.forbes.pl>, dostęp od 15.6.2018 <<https://www.forbes.pl/kariera/konsekwencje-podwyzszenia-placy-minimalnej/zghx2cc>>.

⁴³ Przykładowo w tym kontekście można wskazać na prowadzone w Instytucie Badań Strukturalnych (IBS) analizy ekonometryczne dotyczące lat 2002–2013, z których wynika, że podnoszenie płacy minimalnej zwiększało odpływ pracowników z rynku pracy. We wskazanym okresie pracę traciło rokrocznie przeciętnie 317 tys. osób w wieku od 15 do 54 lat, w tym zdaniem ekspertów IBS w przypadku 116 tys. osób (37%) utratę pracy można przypisać wpływowi płacy minimalnej. Ponadto podnoszenie płacy minimalnej zmniejszało odsetek osób pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy oraz skracało przeciętny czas pracy. A. Kamińska, P. Lewandowski: *Wpływ płacy minimalnej na rynek pracy o znacznym odsetku zatrudnienia czasowego*, „IBS Working Paper”, Instytut Badań Strukturalnych, 2015, s. 13.

⁴⁴ Ilustracją tego problemu jest wskaźnik *seek-to-find* pokazujący przeciętny czas zmiany statusu osób bezrobotnych na osoby pracujące. Dla Polski wspomniany wskaźnik wyniósł w 2015 r. wspomniane 13 miesięcy. J. Tyrowicz: *Znaczenie imigracji zarobkowej dla gospodarki Polski*, „Zeszyty mBank-CASE”, nr 149/2017, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, s. 23-24.

skutecznych sposobów zapełniania wakatów i często powoduje, że zgłaszają się kandydaci o niedopasowanym profilu kwalifikacji zawodowych. Zapewne lepsze rezultaty dawałoby korzystanie z usług prywatnych agencji pośrednictwa pracy, ale na razie robi tak zaledwie kilka procent przedsiębiorców poszukujących pracowników, bowiem takie usługi są relatywnie drogie, a ponadto na niektórych lokalnych rynkach pracy brakuje agencji świadczących wspomniane usługi w sposób profesjonalny.

Niewykorzystane zasoby siły roboczej w rolnictwie

Wobec perspektywy istotnego zmniejszenia się w Polsce dostępnych zasobów pracy na znaczeniu zyskuje problem aktywizacji siły roboczej w sektorach, gdzie występuje bezrobocie ukryte, w szczególności w rolnictwie. Jak pokazują analizy Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGŻ) w końcu 2015 r. w rolnictwie indywidualnym pracowało około 490 tys. osób w wieku produkcyjnym, które były zbędne z punktu widzenia produkcji rolnej⁴⁵. Ponieważ wraz z rozwojem i modernizacją techniki rolniczej zapotrzebowanie na pracę w rolnictwie

stopniowo maleje⁴⁶, można przypuszczać, iż problem ukrytego bezrobocia na polskiej wsi będzie w kolejnych latach narastał, zwłaszcza że część osób zatrudnionych w rolnictwie już obecnie pracuje w niepełnym wymiarze. Kluczem do rozwiązania tego problemu jest stworzenie warunków do kreowania większej niż dotychczas liczby pozarolniczych miejsc pracy na wsi, w szczególności przez: ułatwienie nabywania nowych kwalifikacji zawodowych niezwiązanych bezpośrednio z produkcją rolną, podnoszenie umiejętności wykorzystywania technologii informatycznych w życiu codziennym i działalności zawodowej, rozwój doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy, a także lepsze skomunikowanie wielu miejscowości ułatwiające dojazdy do pracy poza miejscem zamieszkania.

Niedorozwój infrastruktury opiekuńczo-wychowawczej

Jednym z czynników rzutujących na aktywność zawodową, w tym głównie kobiet, są obowiązki związane z opieką nad dziećmi (a także innymi osobami zależnymi). Możliwość pogodzenia obowiązków opiekuńczych z pracą zawodową zależy często od dostępności na danym

⁴⁵ Cyt. za: *Krajowy Plan Działań ...op. cit.*, s. 10. Zob. także: J. Olipra: *Uwolnić potencjał polskiej wsi*, Portal <Obserwatorfinansowy.pl>, dostęp od 12.9.2016. Autor określił bezrobocie ukryte w polskim rolnictwie na 550 tys. osób, opierając się w tym względzie na publikacji: B. Karwat-Woźniak, P. Chmieliński: *Ludność i praca w rolnictwie indywidualnym – niewykorzystany potencjał*, IERiGŻ, prezentacja, Warszawa, 21.2.2014.

⁴⁶ Zgodnie z danymi zawartymi w raporcie o stanie rolnictwa z 2018 r. między 2007 i 2016 r. nakład pracy w gospodarstwach rolniczych – mierzony wskaźnikiem AWU (ang. *Annual Work Unit*), czyli w jednostkach pracy stanowiących ekwiwalent pełnego zatrudnienia w skali roku – zmniejszył się z 2293,3 tys. AWU do 1675,8 tys. AWU, tj. o 29,8%. Analogiczne zmiany nastąpiły w przypadku przeliczenia nakładu pracy na 100 ha użytków rolniczych, który w 2007 r. wynosił 14,5 AWU, zaś w 2016 r. 11,5 AWU, a więc zmniejszył się o 20,5%. Równocześnie autorzy raportu ustalili, że w okresie 2007–2016 liczba pracujących w rolnictwie wzrosła z 2092 tys. do 2333 tys. osób, tj. o 11,5%. *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi* (red. naukowa J. Wilkin i I. Nurzyńska), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 89.

obszarze instytucji opiekuńczo-wychowawczych, w tym zwłaszcza żłobków i przedszkoli. Zgodnie z danymi GUS w okresie 2018/2019 w Polsce funkcjonowało ogółem 3776 żłobków, oddziałów żłobkowych i klubów dziecięcych, które dysponowały w sumie miejscami dla 137,6 tys. dzieci do lat 3. Z kolei opiekę przedszkolną realizowało w tym czasie 22 157 placówek przedszkolnych, posiadających łącznie 1392,9 miejsc⁴⁷. Ponieważ większość żłobków i przedszkoli stanowi ośrodki niepubliczne, zainteresowanie rodziców umieszczeniem w nich dziecka uzależnione jest od sytuacji materialnej rodziny, w tym od relacji wysokości opłaty za miejsce w żłobku czy przedszkolu i wynagrodzenia, które osoba sprawująca opiekę otrzymuje, jeśli jest zatrudniona lub otrzyma w przypadku podjęcia pracy. Mała różnica może stanowić przyczynę rezygnacji z pracy lub zaniechania jej poszukiwania. W sumie, czy to z braku dostatecznej ilości miejsc w ośrodkach opiekuńczo-wychowawczych, czy też ze względów na wspomniane uwarunkowania finansowe, 32,9% dzieci w wieku do

lat 3 oraz 15,4% dzieci do lat 4 nie uczęszczało w okresie 2017/2018 do żłobków lub przedszkoli⁴⁸.

Wpływ programów socjalnych

O ile żadnych wątpliwości nie budzi to, że program „Rodzina 500+”⁴⁹ i inne transfery socjalne przyczyniają się w istotny sposób do poprawy sytuacji materialnej rodzin⁵⁰, a także – przez efekt popytowy – wspomagają koniunkturę w polskiej gospodarce, o tyle dane dotyczące urodzeń⁵¹ na razie nie potwierdzają stymulującego wpływu takich świadczeń na przyrost naturalny. Przedmiotem sporu są natomiast wyniki krótkookresowych analiz przeprowadzonych w Instytucie Badań Strukturalnych mogących wskazywać na niekorzystny wpływ programów socjalnych na aktywność zawodową Polaków, w szczególności kobiet, w tym zwłaszcza o niskich kwalifikacjach⁵².

Nie ma jednak danych opartych na wieloletnich badaniach, które by potwierdzały tezę, że wzrost dochodów spoza pracy, jakim jest świadczenie „Rodzina 500+”, faktycznie zmniejsza atrakcyjność

⁴⁷ Mały rocznik statystyczny Polski, GUS, Warszawa 2019, s. 216-217 i 225.

⁴⁸ Krajowy Plan Działań... op.cit., s. 10.

⁴⁹ Program „Rodzina 500+” wszedł w życie 1.4.2016 i objął wsparciem w wysokości 500 zł miesięcznie wszystkie rodziny posiadające przynajmniej dwójkę dzieci w wieku do 18 roku życia niezależnie od dochodu tych rodzin. Z programu skorzystało dotychczas 2,6 mln rodzin i 4 mln dzieci. Z dniem 1.7.2019 świadczenia z tego tytułu będą przysługiwały bez żadnego kryterium dochodowego wszystkim dzieciom do osiągnięcia pełnoletności. W konsekwencji zgodnie z danymi MRPiPS programem zostanie objętych 6,8 mln dzieci.

⁵⁰ W 2017 r. łączne wydatki budżetu państwa na rzecz rodziny wyniosły 3,11% PKB, a więc wzrosły o 75% w stosunku do 2015 r., kiedy stanowiły 1,78%. Zgodnie z danymi MRPiPS w latach 2015–2017 odsetek osób żyjących w skrajnym ubóstwie zmniejszył się z 6,5% do 4,3%.

⁵¹ Chociaż w 2017 r. odnotowano nieco więcej urodzeń żywych w porównaniu z 2016 r. (wzrost z 382 tys. do 402 tys.), to jednak w 2018 r. liczba urodzeń (388 tys.) okazała się niższa niż rok wcześniej.

⁵² W ocenie ekspertów IBS między III kwartałem 2016 r. a II kwartałem 2017 r. 91-103 tys. kobiet miało zrezygnować z zatrudnienia lub poszukiwania pracy na skutek wprowadzenia świadczenia 500+. I. Magda, A. Kielczewska, N. Brandt: *Program „Rodzina 500+” a podaż pracy kobiet w Polsce*, Instytut Badań Strukturalnych, marzec 2018.

zatrudnienia oraz osłabia bodźce do poszukiwania pracy. Problem komplikuje to, że na zmniejszenie współczynnika aktywności zawodowej matek posiadających dzieci może wpływać szereg okoliczności, w tym na przykład poprawa sytuacji bytowej rodziny, wynikająca z podwyżki wynagrodzenia partnera. Ponadto osoby słabo wykształcone, które w wypadku zatrudnienia mogą spodziewać się relatywnie niskiego wynagrodzenia, częściej niż osoby lepiej uposażone mogą uznać, że wysokość potencjalnej pensji, pomniejszona o koszt opieki nad dziećmi i podjęcia pracy (koszty dojazdu do pracy oraz zakupu odpowiedniej garderoby) nie stanowi wystarczającej zachęty do aktywności zawodowej.

Wpływ migracji zarobkowych na rynek pracy w Polsce

Zgodnie z danymi GUS w końcu 2017 r. czasowo za granicą przebywało 2,54 mln Polaków, co stanowiło 14,8% populacji aktywnych zawodowo osób w kraju, przy czym najliczniejsza grupa rodaków osiedliła się w Niemczech (703 tys.) oraz w Wielkiej Brytanii (793 tys.)⁵³. Masowy powrót dzisiejszych emigrantów zarobkowych do Polski – mimo że nastąpiła radykalna poprawa sytuacji na krajowym

rynku pracy, a także trwa kampania zachęcająca do takich powrotów – wydaje się mało prawdopodobny⁵⁴. Możliwe są natomiast migracje części Polaków pracujących za granicą z kraju pobytu do innego kraju zachodniego, co może dotyczyć zwłaszcza Polaków mieszkających w Wielkiej Brytanii i stanowić jeden ze skutków *brexitu*.

Efektom obniżenia bezrobocia do poziomu nienotowanego od wielu lat jest natomiast spadek zainteresowania Polaków możliwością podjęcia pracy za granicą. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Instytut Kantar Millward Brown S.A. na zlecenie Work Service S.A. rozważa to (dane z września 2018 r.) 8,6% osób zawodowo aktywnych, podczas gdy we wrześniu 2014 r., wspomniany odsetek wynosił 19,5%. Spadkowi skłonności do emigracji zarobkowej towarzyszy wzrost odsetka osób, które zdecydowanie odrzucają możliwość poszukiwania pracy za granicą, z 78,6% we wrześniu 2014 r. do 90,5% we wrześniu 2018 r.⁵⁵ Znamienne jest jednak, że wśród osób deklarujących gotowość do emigracji większość stanowią osoby, które w Polsce mają pracę i za sobą długi okres aktywności zawodowej. Wskazuje to na pojawienie się grupy osób, które oceniają, że polski rynek pracy charakteryzuje

⁵³ Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2017, GUS, Warszawa, 19.11.2018 r.

⁵⁴ Potwierdzają to badania Work Service S.A., z których wynika, że poprawa sytuacji na krajowym rynku pracy nie zachęca emigrantów zarobkowych do powrotu do Polski. W Polsce w badanym okresie zdecydowanie łatwiej jest znaleźć pracę, ale wysokość wynagrodzeń – mimo że wykazują one tendencję do wzrostu – nadal pozostaje wyraźnie niższa w porównaniu z krajami zachodnimi, a to właśnie możliwość uzyskania wyższych zarobków jest głównym powodem skłaniającym do emigracji. W związku z tym najistotniejszym motywem podjęcia decyzji o powrocie z emigracji mogą być względy rodzinne, w tym zwłaszcza konieczność zaopiekowania się starzejącymi się rodzicami. Taka sytuacja dotyczy jednak stosunkowo ograniczonej liczby emigrantów i nie może stanowić powodu masowych powrotów z emigracji. *Migracje zarobkowe Polaków VII*, Work Service S.A., listopad 2017, s. 21 oraz *Migracje zarobkowe Polaków IX*, Work Service S.A., listopad 2018, s. 16.

⁵⁵ *Migracje zarobkowe Polaków IX ... op.cit.*, s. 10.

się na tyle poważnymi i trwałymi ułomnościami, że zatrudnienia należy szukać za granicą⁵⁶.

Powiększającą się lukę w podaży pracy w Polsce w jakiejś części wypełniają imigranci zarobkowi, w tym głównie z Ukrainy. Precyzyjne ustalenie faktycznej liczby pracujących w Polsce obcokrajowców nie jest łatwe – wskazówkę stanowić może głównie statystyka zezwoleń na pracę w Polsce, a także dane o ilości oświadczeń polskich przedsiębiorców o chęci zatrudnienia cudzoziemca wydanych w ramach funkcjonującej od 2007 r. tzw. procedury uproszczonej. Rozwiązanie to umożliwiła obywatelom 8 państw Europy Wschodniej, w tym Ukrainy, wykonywanie w Polsce pracy przez okres 6 miesięcy bez formalnego zezwolenia na pracę. W 2017 r. takie zezwolenia otrzymało w sumie 235,6 tys. osób, w tym 192,6 tys. Ukraińców. Zdecydowanie częściej występuje druga forma legalizacji pracy imigrantów, tj. oświadczenia polskich przedsiębiorców o gotowości zatrudnienia cudzoziemca, których w 2013 r. wydano 89,4 tys., ale w 2015 r. już 782,2 tys., w 2016 r. – 1,31 mln a w 2017 r. – 1,83 mln. W zdecydowanej większości (odpowiednio 1,26 mln w 2016 r. i 1,72 mln w 2017 r.)⁵⁷ zaświadczenia te dotyczyły Ukraińców, którzy zdecydowali się na poszukiwanie pracy

za granicą w następstwie kryzysu, w jakim znalazła się ich gospodarka, a także wybuchu inspirowanego przez Rosję konfliktu zbrojnego na wschodzie kraju. W 2018 r. na ogólną liczbę 1,58 mln oświadczeń polskich przedsiębiorców o gotowości zatrudnienia cudzoziemca, 1,45 mln oświadczeń dotyczyło Ukraińców. Dane za 2018 r. są jednak nieporównywalne z wcześniejszymi tego rodzaju statystykami, bowiem obecnie nie obejmują prac sezonowych.

W rzeczywistości pracujących w Polsce imigrantów jest znacznie mniej niż mogłoby to wynikać z liczby wydanych oświadczeń. Dokumenty takie stanowią bowiem jedynie deklarację polskiego przedsiębiorcy o chęci zatrudnienia cudzoziemca, a uzyskanie deklaracji nie zobowiązuje osoby, której ona dotyczy, do przyjazdu do Polski w celach zarobkowych⁵⁸. Ponadto jedna osoba może uzyskać kilka tego rodzaju oświadczeń. Z obserwacji Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego wynika, że jedynie 60-70% wydanych oświadczeń skutkuje rzeczywistymi przyjazdami imigrantów do Polski⁵⁹. Przyjęcie takiej proporcji oznacza, że w Polsce w latach 2016–2017 pracowało odpowiednio 780-910 tys. oraz 1,08-1,26 mln obcokrajowców, a więc wyraźnie mniej niż podawały środki masowego przekazu, które prawdopodobnie błędnie utożsamiały liczbę wydanych oświadczeń

⁵⁶ *Migracje zarobkowe Polaków VIII*, Work Service S.A., marzec 2018, s. 29.

⁵⁷ Baza danych MRPiPS <<https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>>.

⁵⁸ W praktyce dokumenty te służą wyłącznie temu, aby Ukraińcy mogli otrzymać wizę i przyjechać do Polski, gdzie następuje dalsza część procesu legalizacji pracy, tj. podpisanie umowy z pracodawcą.

⁵⁹ Wypowiedź Pawła Kaczmarczyka, dyrektora Ośrodka Badań nad Migracjami UW na łamach „Kultury Liberalnej”, nr 495 z 3.7.2018 w wywiadzie pt. *Przyjmujemy więcej cudzoziemców niż Stany Zjednoczone* <<https://kulturaliberalna.pl/2018/07/03/polska-imigranci-pis-kaczmarczyk/>>.

z liczbą faktycznie zatrudnionych imigrantów⁶⁰. Nawet jeśli dane dotyczące wydanych oświadczeń o woli zatrudnienia cudzoziemca zawyżają liczbę pracujących w Polsce imigrantów, w tym zwłaszcza Ukraińców, to jednak pod względem skali imigracji krótkookresowej Polska w 2017 r. stała się globalnym liderem, wyprzedzając m.in. Stany Zjednoczone⁶¹.

Wymaga podkreślenia, że w ciągu minionych pięciu lat zaszły istotne zmiany jeśli chodzi o rodzaj pracy wykonywanej przez Ukraińców w Polsce, wymagań dotyczących wykształcenia oraz wysokości otrzymywanego wynagrodzenia. Nadal jednak wykonują oni przede wszystkim prace proste, niewymagające wysokich kwalifikacji⁶², głównie w budownictwie oraz sektorze usług (hotelarstwo, gastronomia, handel hurtowy i detaliczny, prowadzenie domu, opieka nad osobami). Ponadto wielu Ukraińców zatrudnionych jest w rolnictwie i ogrodnictwie, chociaż odsetek imigrantów ze Wschodu pracujących w tych sektorach wyraźnie się zmniejszył na rzecz budownictwa i sektora usług⁶³. Deficyt rąk do pracy widoczny w polskiej gospodarce i związane z tym zapotrzebowanie na pracowników

zagranicznych przekłada się na rosnącą presję na wzrost ich wynagrodzeń. W konsekwencji w 2017 r. zarobki Ukraińców zatrudnionych w Polsce wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 10-12%, a więc w większym stopniu niż przeciętna pensja w sektorze przedsiębiorstw. Poza tym blisko 4/5 przedsiębiorców zatrudniających pracowników z Ukrainy oferuje im benefits pozapłacowe w postaci wyżywienia, zakwaterowania, dowozu do pracy czy dostępu do Internetu.

Napływ licznej grupy Ukraińców do Polski nie oznacza, że imigracja zarobkowa może stanowić realne rozwiązanie narastającego deficytu podaży pracy w Polsce. Z długookresowych prognoz demograficznych GUS oraz Komisji Europejskiej (*Working Group on Ageing Populations and Sustainability*) wynika, że w każdym kolejnym roku podaż pracy w kraju będzie malała średnio o około 120-180 tys. osób. Stały napływ do Polski w okresie 20-30 lat imigracji zarobkowej w skali, która równoważyłaby przewidywany ubytek w podaży pracy nie wydaje się możliwy⁶⁴ bowiem: I. Nawet w wypadku krajów, które traktowane są przez znaczącą część imigrantów zarobkowych z całego świata jako kraj

⁶⁰ Zob. np. A. Błaszczak: *Rekord imigracji zarobkowej*, „Rzeczpospolita” z 23.1.2017, <<http://www.rp.pl/Rynek-pracy/301239893-Rekord-imigracji-zarobkowej.html#ap-1>>. *Przybywa pracowników z Ukrainy. Od stycznia 2018 nowe regulacje*, Portal Polskieradio.pl <<https://www.polskieradio.pl/42/259/Artykul/1962999-<Przybywa-pracownikow-z-Ukrainy-Od-stycznia-2018-nowe-regulacje>>>, dostęp od 18.12.2017.

⁶¹ Wypowiedź Pawła Kaczmarczyka... op. cit.

⁶² Wynika to z uproszczonej procedury zatrudniania, która daje cudzoziemcom możliwość legalnej pracy tylko przez 6 miesięcy w ciągu roku. To zdecydowanie za krótko, żeby skutecznie wdrożyć imigranta do realizacji złożonych zadań, z czego pracodawcy zdają sobie sprawę. Warto też podkreślić, że przebywający w Polsce Ukraińcy są nastawieni na krótkoterminowy zarobek. *Barometr imigracji zarobkowej. I półrocze 2018. Ukraiński pracownik w Polsce*, Personnel Service S.A., 2018 <personnelservice.pl/download.php?fid=307>.

⁶³ I. Chmielewska, G. Dobroszek, A. Panuciak: *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania zrealizowanego w 2017 r.*, NBP, Warszawa 2018.

⁶⁴ J. Tyrowicz: *Znaczenie imigracji zarobkowej...* op.cit., s. 11-12.

docelowy (USA, Kanada, Wielka Brytania, Niemcy, Francja) średnioroczna wielkość imigracji z reguły kształtuje się poniżej wspomnianego poziomu i to mimo że chodzi o państwa dysponujące gospodarkami większymi niż gospodarka Polski, co przekłada się na większy niż w Polsce popyt na pracę.

2. W wielu innych państwach UE występują, podobnie jak w Polsce, niekorzystne tendencje demograficzne⁶⁵ i rosnące zapotrzebowanie na imigrantów zarobkowych. Polska w tym kontekście może wydawać się mało atrakcyjnym krajem dla większości imigrantów (z wyjątkiem Ukraińców, dla których atutem Polski jest bliskie jej położenie), z uwagi na:

- a) relatywnie niskie wynagrodzenie, na jakie mogą liczyć osoby pracujące w Polsce;
- b) wąski zakres sektorów gospodarki, w których mogą być zatrudnieni imigranci;
- c) trudności imigrantów w uzyskaniu zgody na długookresowe zatrudnienie;
- d) generalnie niechętny stosunek polskiego społeczeństwa do pracowników cudzoziemskich, zwłaszcza spoza Europy.

Wprowadzane w niektórych krajach UE dalsze ułatwienia w dostępie imigrantów do rynku pracy w tych krajach zmniejszą atrakcyjność Polski jako kraju docelowego. Przykładowo, silną konkurencją dla nas, jeśli chodzi o przyciąganie imigrantów z Ukrainy, w coraz większym stopniu stanowią Niemcy a także Czechy,

które wprowadzają rozwiązania mające skłonić ich do osiedlania się w tych krajach.

3. Czynnikiem sprzyjającym zwiększonemu napływowi imigrantów do Polski w minionych kilku latach była niestabilna sytuacja polityczna na Ukrainie, konflikty zbrojne we wschodniej części kraju oraz głęboki kryzys gospodarczy. Takie sprzężenie negatywnych czynników trudno jednak traktować jako zjawisko trwałe, chociaż rozwiązanie problemów politycznych i gospodarczych, z którymi boryka się Ukraina nie nastąpi szybko. W miarę poprawy sytuacji skłonność naszych sąsiadów do emigracji zarobkowej w ogóle – w tym do szukania pracy w Polsce – zmniejszy się, a przecież to właśnie oni stanowią w praktyce jedyny tak duży zasób pracowników imigracyjnych.

4. Przepisy, na podstawie których cudzoziemcy, w tym zwłaszcza Ukraińcy, podejmują pracę w Polsce preferują imigrację krótkookresową, której skala z natury rzeczy może podlegać wahaniom, w zależności od rozwoju sytuacji wewnętrznej na Ukrainie od zmian względnej atrakcyjności zatrudnienia w kraju macierzystym imigrantów oraz innych państwach UE, które mogą oni traktować jako alternatywę dla podejmowania zatrudnienia w Polsce.

W ciągu najbliższych 2-5 lat liczba imigrantów, w tym szczególnie z Ukrainy, może jeszcze rosnąć, później natomiast fala ustabilizuje się z tendencją do spadku.

⁶⁵ W okresie 2016–2017 w przypadku Niemiec zasób siły roboczej zmniejszył się łącznie o 10376 tys. osób, we Włoszech – o 9145 tys., w Rumunii – o 4906 tys., w Portugalii – o 2115 tys. a w Hiszpanii – o 2212 tys. Odwrotna sytuacja, tzn. wzrost zasobów siły roboczej będzie miała miejsce tylko w nielicznych krajach: w Wielkiej Brytanii – 4440 tys., we Francji – o 2299 tys. oraz w Szwecji – o 1802 tys. *The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions & Projection Methodologies*, European Commission, „International Papers”, No 065, November 2017, s. 188-211.

W celu utrzymania zainteresowania imigrantów pracą w Polsce niezbędne jest stworzenie systemu umożliwiającego dłuższe pobyty zarobkowe⁶⁶. Ważne jest także, aby oferty pracy adresowane do przybyszów były w większym niż dotychczas stopniu dopasowane do posiadanych umiejętności, co umożliwi bardziej efektywne wykorzystywanie ich kwalifikacji zgodnie z potrzebami polskiej gospodarki.

W związku z narastającym deficytem rąk do pracy niektóre państwa UE, w tym zwłaszcza Niemcy, zdecydowały się na wprowadzenie ułatwień w dostępie do swoich rynków pracy dla wykwalifikowanych pracowników z państw spoza Wspólnoty. W grudniu 2018 r. rząd federalny przedstawił strategię działań w tym zakresie oraz niezbędne regulacje prawne mające obowiązywać od 2020 r.⁶⁷ Szersze otwarcie Niemiec na imigrantów zarobkowych spoza UE może spowodować spadek zainteresowania obcokrajowców, szczególnie Ukraińców, podejmowaniem pracy w Polsce. Skala tego zjawiska obecnie jest jednak trudna do oszacowania⁶⁸, zwłaszcza w świetle wymogów,

jakie władze niemieckie stawiają potencjalnym imigrantom, zgodnie z którymi trzeba będzie znać język niemiecki, mieć środki na utrzymanie do czasu podjęcia pracy i dysponować odpowiednimi kwalifikacjami.

Wpływ zmian demograficznych na sytuację na rynku pracy

Projekcje demograficzne ONZ wskazują, że do 2050 r. nastąpi daleko idący, i narastający, spadek ludności Polski przy jednoczesnym procesie starzenia się populacji. Między 2017 r. a 2030 r. liczba mieszkańców Polski zmniejszy się z 38,17 mln do 36,62 mln, tj. o 4,1%, natomiast między 2030 r. a 2050 r. spadek wyniesie już 11,5%. W sumie w 2050 r. Polskę zamieszkiwać ma 32,39 mln osób, o 5,78 mln (15,2%) mniej niż w 2017 r.⁶⁹ W jeszcze większym stopniu – bo o 28% – w tym czasie zmniejszy się populacja ludności w wieku 15–64 lata. Eksperci ONZ zaliczają Polskę do najbardziej wyludniających się państw Europy⁷⁰. Towarzyszyć temu będzie proces starzenia się ludności – między 2017 r. a 2030 r. liczba mieszkańców kraju w wieku 65 lat lub więcej wzrośnie z 6,54 mln

⁶⁶ Wypowiedź Pawła Chorażego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju, na łamach „Kultury Liberalnej”, nr 495 z 3.7.2018 w wywiadzie pt. *Dla imigracji nie ma alternatywy* <<https://kulturaliberalna.pl/2018/07/03/chorazy-polityka-migracyjna-rozmowa-pawlowski>>.

⁶⁷ Zob. na temat zasad szerszego otwarcia niemieckiego rynku pracy na pracowników spoza UE, a także wymagań, jakie ci pracownicy muszą spełnić aby mogli pracować w Niemczech: *RFN: rządowe projekty ustaw i migracji zarobkowej spoza UE*, Ośrodek Studiów Wschodnich, „Notatka informacyjna” z 20.12.2018.

⁶⁸ Z badań ankietowych przeprowadzonych przez firmę Work Service wynika, że 8 na 10 Ukraińców pracujących w Polsce jest zadowolonych z warunków zatrudnienia. Niemniej, w przypadku szerszego otwarcia niemieckiego rynku pracy na pracowników spoza UE, 59% osób ankietowanych dopuściło możliwość przeniesienia się do Niemiec. *Postawy obywateli Ukrainy wobec polskiego rynku pracy*, Work Service 2018, s. 10 i 13.

⁶⁹ *World population prospects. 2017 revision*, UN, 2017, s. 32.

⁷⁰ Obok Bułgarii, gdzie w latach 2017–2050 ludność zmniejszy się o 23,4%, Łotwy (22,2%), Mołdawii (18,7%), Ukrainy (17,7%), Chorwacji (17,4%), Litwy (16,7%), Węgier (14,8%), Portugalii (12,9%), Bośni i Hercegowiny (12,8%), Grecji (10,6%) oraz Białorusi (9,5%). *Ibidem*.

do 8,69 mln, tj. o 32,9%. W 2050 r. takich osób będzie w sumie 10,98 mln, o 25,4% więcej niż w 2030 r. oraz o 68,0% więcej w porównaniu z 2017 r.⁷¹

W efekcie wspomnianych zmian demograficznych nastąpi głęboki spadek podaży pracy w Polsce. Zgodnie z prognozami GUS liczebność populacji w wieku produkcyjnym zmniejszy się z 23,81 mln osób w 2017 r. do 22,65 mln w 2030 r. oraz 19,74 mln w 2050 r., co w stosunku do 2017 r. oznacza ubytek wynoszący 1,16 mln osób w 2030 r. oraz aż 4,07 mln osób w 2050 r.⁷² Jeszcze większy spadek populacji w wieku produkcyjnym przewidują prognozy publikowane przez ZUS, zgodnie z którymi już w 2023 r. liczebność takiej grupy będzie mniejsza w porównaniu ze stanem z 2018 r. o 1,12 mln osób. Jednocześnie o 1 mln powiększy się populacja ludzi w wieku poprodukcyjnym. W konsekwencji znaczącemu pogorszeniu ulegnie wskaźnik obciążenia demograficznego obliczany jako relacja osób powyżej 64. roku życia do ogółu ludności w wieku 15-64 lat – w 2018 r. na każde 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadały 354 osoby w wieku poprodukcyjnym,

natomiast w 2023 r. takich osób będzie już 418, zatem ich populacja w ciągu zaledwie 6 lat zwiększy się o blisko 1/5⁷³.

Do spadku podaży pracy przyczyniają się przede wszystkim zmiany w strukturze wiekowej ludności. Wzrost udziału osób starszych w strukturze populacji, charakteryzujących się niższymi współczynnikami aktywności zawodowej, kosztem zmniejszenia się odsetka osób w tzw. podstawowym wieku produkcyjnym 25-45 lat (ang. *prime-age*), odznaczających się wyższą aktywnością zawodową może wyjaśnić około 3/4 spodziewanego spadku podaży pracy. W przypadku wspomnianej już prognozy GUS dotyczącej ludności Polski w horyzoncie 2050 r. oznacza to, że z powodu zmian w strukturze wiekowej zasób dostępnej siły roboczej zmniejszy się w stosunku do roku bazowego o 3,1 mln osób. Pozostały spadek podaży pracy w liczbie około 1 mln osób do 2050 r. stanowić będzie efekt zmian w liczbie ludności Polski⁷⁴. Podstawową przyczyną prognozowanego zmniejszenia się ludności Polski jest niska dzietność, której wskaźnik wyniósł 1,45 w 2017 r. i 1,44 w 2018 r.⁷⁵, a więc kształtował się

⁷¹ Baza danych GUS w obszarze tematycznym – ludność. Zakładka/prognoza ludności rezydującej dla Polski na lata 2015–2050/pięcioletnie grupy wieku oraz funkcjonalne grupy wieku. Zob. także notatkę informacyjną pt.: *Prognoza ludności rezydującej dla Polski na lata 2015–2050*, GUS, Warszawa, 11.1.2016.

⁷² Ibidem. Można przypuszczać, że prognozy demograficzne GUS oparte są na przeszacowanej liczbie mieszkańców Polski w punkcie wyjścia do badań, wynikającej z nieuwzględnienia osób, które wyjechały za granicę i się nie wymeldowały. Takich osób może być w sumie nawet 3 mln, z czego przynajmniej połowa raczej już do Polski nie wróci. Wypowiedź prof. Przemysława Śleszyńskiego z Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na łamach „Gazety Wyborczej” z 1.9.2018, <<http://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,23846038,znikamy-tylko-30-mln-polakow-za-30-lat.html>>.

⁷³ *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2019–2023*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, wrzesień 2018 r., s. 14-15.

⁷⁴ A. Kielczewska, P. Lewandowski: *Starzenie się ludności a podaż pracy w Polsce w horyzoncie roku 2050*, [w:] *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce* (red. naukowa P. Lewandowski i J. Rutkowski), Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa 2017, s. 12.

⁷⁵ *Mały rocznik statystyczny Polski... op.cit.*, s. 106.

znacznie poniżej poziomu zapewniającego zastępowalność pokoleń (2,1-2,15)⁷⁶. Czynnikiem, który pogłębia problem malejącej podaży pracy w Polsce jest emigracja zarobkowa Polaków. Ma to także wpływ na strukturę demograficzną ludności bowiem zazwyczaj na wyjazd do pracy za granicę decydują się osoby w podstawowym wieku produkcyjnym.

Podsumowanie

Mimo sprzyjających uwarunkowań makroekonomicznych, będących następstwem wejścia w okresie 2016–2018 polskiej gospodarki na ścieżkę przyspieszonego wzrostu, krajowy rynek pracy nie został w istotny sposób usprawniony. Oczywiście, w tym czasie wzrosła liczba pracujących, przybyło nowych miejsc pracy oraz bardzo wyraźnie zmniejszyło się bezrobocie a z prognoz zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2019–2022 wynika, że wskazane zmiany dalej będą zachodzić, chociaż na mniejszą już skalę⁷⁷. Trwały wzrost gospodarczy wraz z bezrobociem zbliżającym się do stopy naturalnej spowodował zdynamizowanie rynku pracy z typowymi w takiej sytuacji zjawiskami głębokich niedoborów

wykwalifikowanych pracowników i presji na wzrost wynagrodzeń⁷⁸. Zjawiska te uwidoczniły się już w 2017 r., a w jeszcze większym stopniu w 2018 r.

Poprawa sytuacji, jaka nastąpiła na krajowym rynku pracy w latach 2016–2018 nie może jednak zmienić tego, że na rynku tym nadal występuje wiele przedstawionych w artykule, niekorzystnych zjawisk, które w sumie ograniczają możliwość rozwoju aktywności zawodowej Polaków. Pod względem tego parametru Polska wciąż ustępuje większości państw UE, także niemal wszystkim krajom Europy Środkowej i Wschodniej. Co prawda, w okresie 2016–2018 nastąpił wzrost współczynnika aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym oraz osób młodych w wieku 20-24 lat, ale stopień aktywności zawodowej całej populacji po przejściowej poprawie powrócił w IV kwartale 2018 r. do stanu z początku 2016 r. (56,1%).

Utrudni to sprostanie długofalowym wyzwaniom demograficznym, związanym z prognozowanym spadkiem liczby ludności oraz procesem starzenia się polskiego społeczeństwa. W szczególności, w perspektywie kilkunastu lat należy się

⁷⁶ Aby zapewnić stabilny rozwój demograficzny kraju, w każdym roku na 100 kobiet w wieku 15-49 lat powinno przypadać średnio co najmniej 210-215 urodzonych dzieci (w 2017 r. przypadało tylko 145 dzieci). *Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia dzieci*, GUS, Warszawa 2018 r., s. 12. Niski poziom dzietności w Polsce (podobnie jak w wielu innych państwach rozwiniętych) stanowi konsekwencję spłotu zjawisk określanych mianem III przejścia demograficznego (zgodnie z koncepcją W. S. Thompsona), charakteryzującego się zmianami kulturowymi w coraz większym stopniu akcentującymi indywidualizm, niezależność, nastawienie na edukację i karierę oraz odsuwanie momentu założenia rodziny. Zob. szerzej: *Teoria przejścia demograficznego* (red. M. Okólski), Wydawnictwo PWE, Warszawa 1990. M. Okólski, A. Fihel: *Demografia i współczesne zjawiska i teorie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

⁷⁷ *Wieloletni Plan Finansowy Państwa...* op.cit., s. 38.

⁷⁸ *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS), Warszawa 2018, s. 7.

spodziewać na tyle istotnego ograniczenia podaży siły roboczej, że czynnik ten może stać się poważną barierą hamującą rozwój gospodarczy kraju. Już obecnie rezerwy proste wykwalifikowanej siły roboczej uległy w znacznym stopniu wyczerpaniu. Poza rynkiem pracy pozostały głównie osoby, które nie są w istocie rzeczy zainteresowane legalną pracą za możliwe do uzyskania w ich przypadku wynagrodzenie lub nie posiadają wystarczających umiejętności, aby znaleźć zatrudnienie a jednocześnie nie wykazują chęci do podnoszenia kwalifikacji. W konsekwencji przedsiębiorcy mają coraz większe problemy z wypełnieniem wakuujących stanowisk pracy.

Niekorzystnym skutkiem malejącej podaży siły roboczej można jednak skutecznie przeciwdziałać. Po pierwsze, służyć temu będzie rozwój automatyzacji i robotyzacji produkcji. Zmiany w tym zakresie są w polskiej gospodarce widoczne, chociaż generalnie wdrażanie zaawansowanych technik wytwórczych następuje (poza nielicznymi obszarami, jak na przykład przemysłem motoryzacyjnym) powoli i z dużymi oporami. Po drugie, i jest to kluczowy czynnik, możliwy jest wzrost stopnia aktywności zawodowej, w szczególności przez uruchomienie niewykorzystywanych w należyтым stopniu zasobów pracy, na które składają się zwłaszcza:

- mieszkańcy wsi w wieku produkcyjnym zbędni z punktu widzenia potrzeb produkcji rolniczej;
- osoby w wieku 65+, które nabyły prawa do emerytury i przeszły w stan bierności zawodowej;
- osoby posiadające niskie kwalifikacje, które dotychczas okazywały się niewystarczające do znalezienia zatrudnienia

(po uzupełnieniu wykształcenia i ewentualnym przeprofilowaniu);

- osoby niepełnosprawne, które mogą i chcą pracować;
- osoby, w szczególności kobiety, które muszą łączyć pracę zawodową z opieką nad dziećmi i innymi osobami zależnymi.

Uaktywnienie wspomnianych grup osób wymaga jednak stworzenia warunków ułatwiających odnalezienie się na konkurencyjnym rynku pracy. Istniejące programy opracowane przez MRPiPS oraz inne agendy rządowe przewidują różnego rodzaju działania i mogą przyczynić się do usunięcia wielu barier hamujących aktywność zawodową. Po trzecie wreszcie, istotną rolę w łagodzeniu napięć na polskim rynku pracy na tle narastającego deficytu wykwalifikowanej siły roboczej odegrać może dalszy – odpowiednio kontrolowany i dostosowany do potrzeb polskiej gospodarki – napływ do Polski imigrantów zarobkowych, głównie z Ukrainy i innych krajów Europy Wschodniej.

Nie ulega wątpliwości, że nowoczesna, szybko rozwijająca się polska gospodarka potrzebuje sprawnie funkcjonującego rynku pracy, którego jakość stanowić będzie jeden z wyznaczników perspektyw rozwojowych. Postęp w tej dziedzinie uwarunkowany jest poprawą sytuacji w wielu istotnych z tego punktu widzenia obszarach wymagających interwencji państwa, takich jak:

- uelastycznienie prawa pracy w sposób umożliwiający utrzymanie zróżnicowanych form zatrudnienia zgodnie z potrzebami przedsiębiorców, przy jednoczesnym zapewnieniu pracownikom stabilnych miejsc pracy oraz bezpieczeństwa socjalnego;
- ograniczenie skali występowania niestabilnych form zatrudnienia powodujących

zjawisko segmentacji krajowego rynku pracy;

- podniesienie jakości kształcenia zawodowego, tak aby na rynek pracy trafiali pracownicy wykwalifikowani zgodnie z potrzebami modernizującej się gospodarki, którzy będą umieli efektywnie działać w coraz bliższych realiach przemysłu czwartej generacji;
- usprawnienie instytucji rynku pracy prowadzące do istotnego skrócenia i ułatwienia procesu poszukiwania pracy;
- stworzenie szerszych możliwości kontynuowania pracy zawodowej po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego;
- rozwój infrastruktury opiekuńczo-wychowawczej umożliwiającej większą aktywność zawodową kobiet;
- ograniczenie skali zjawiska bezrobocia ukrytego na wsi przez ułatwienie nabycia kwalifikacji zawodowych niezwiązanych bezpośrednio z produkcją rolniczą;

- odtworzenie wybranych połączeń autobusowych i kolejowych skutkujące lepszym skomunikowaniem pobliskich miejscowości, co będzie się przyczyniać do zwiększenia mobilności osób poszukujących pracy;
- opracowanie strategii określającej zasady długookresowego dostępu pracowników zagranicznych do krajowego rynku pracy, zgodnie z oczekiwaniami polskich przedsiębiorców;
- poszukiwanie rozwiązań prawno-finansowych przyczyniających się do obniżenia kosztów pracy, w tym zwłaszcza kosztów pozapłacowych.

dr PAWEŁ WIECZOREK
specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa ekonomicznego Polski oraz gospodarczych aspektów procesu integracji europejskiej

Słowa kluczowe: rynek pracy, popyt i podaż pracy, zatrudnienie, bezrobocie, aktywność i bierność zawodowa, formy zatrudnienia, prawo pracy, pośrednictwo pracy, migracje zarobkowe

Key words: labour market, labour demand and supply, employment, unemployment, occupational activity and passivity, forms of employment, labour law, employment agency, labour migrations