

Grażyna Spytek-Bandurska

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski*

Aktywizacja zawodowa osób w fazie późnej dojrzałości i starszych w Polsce

Przyczyny dezaktywizacji zawodowej starzejących się pracowników

Sytuacja na rynku pracy osób po 50. roku życia jest trudna, ze względu na niską aktywność zawodową, bezrobocie oraz zbyt wczesną beczynność i marginalizację, które są negatywnymi skutkami przemian społeczno-gospodarczych, zachodzących w ciągu ostatnich lat w Polsce, głównie zmian demograficznych i kryzysu ekonomicznego, a także pobieraniem świadczeń (emerytury) (Kowalewski, Szukalski 2004; Kwiatkowski 2006, s. 13). W końcu 2011 r. w urzędach pracy było zarejestrowanych 441,4 tys. osób powyżej 50. roku życia, a ich udział w bezrobociu ogółem wynosił 22,3%. Wraz z upływem czasu, szanse tej populacji na znalezienie zatrudnienia maleją. (MPiPS; Zawadzki 2006, s. 19) Osoby zbliżające się do wieku emerytalnego stają się coraz mniej konkurencyjne wobec młodszych kategorii pracowników, zwłaszcza w sytuacji ubytku miejsc pracy i niewłaściwych postaw pracodawców (zjawisko *ageizmu*) (MPiPS 2008; Szukalski 2006). Obniża się ich wydolność i sprawność fizyczna oraz kondycja psychiczna. Zmiany te zasadniczo pojawiają się w fazie późnej dojrzałości. (Rysz-Kowalczyk 1996, s 47–50) W zależności od wielu złożonych czynników, zarówno wewnętrznych (kwalifikacje, zdrowie, system wartości), jak i zewnętrznych (polityka zatrudnienia, ustawodawstwo, środowisko lokalne, rodzina) okres ten może ulec przesunięciu i pierwsze objawy starzenia się zaczynają być

widoczne po ukończeniu 45. roku życia (Bugajska 2008 s. 5–7, Sobacka-Szczapa, 2007; Klimkiewicz, 2009).

Wśród powodów ograniczających zatrudnienie osób starszych można wyróżnić trzy grupy: cechy jednostki (relatywnie niski poziom wykształcenia, zły stan zdrowia, zmęczenie pracą, kłopoty z adaptacją do nowych warunków, obawa przed konkurencją ze strony młodych), organizację pracy i technologię (konieczność zdobywania nowych umiejętności i kwalifikacji, brak odpowiednich szkoleń dla pracowników, nadmierne tempo pracy), uwarunkowania ekonomiczne i społeczne (bezrobocie, dyskryminacja ze względu na wiek, zapotrzebowanie rodzin na pracę starzejących się osób, systemy emerytalne zachęcające do stosunkowo wczesnego kończenia kariery zawodowej). Ważne jest też nastawienie pracodawców, od których zależy utrzymanie miejsc pracy dla osób starszych. Jeśli kierują się stereotypami, że przydatność zawodowa i mobilność pracowników powyżej pięćdziesiątego roku życia są niewielkie, to szanse na pozostanie przez nich w zatrudnieniu maleją. Panuje bowiem przekonanie, że trzeba poświęcić im więcej czasu i wysiłku, aby efektywnie wypełniali swoje obowiązki (Makowic-Dąbrowska, Bugajska 2006)

W miarę upływu lat zdolność człowieka do wysiłku fizycznego słabnie. To oznacza wzrost zagrożenia utratą pracy na stanowiskach produkcyjnych, wymagających dużej sprawności i siły. W wyniku wolniejszego tempa wykonywania zadań, w porównaniu do młodszego personelu, spada też efektywność starzejących się pracowników, którą pracodawca bierze pod uwagę przy zarządzaniu firmą, zwłaszcza gdy przeprowadza restrukturyzację zatrudnienia. Pogorszeniu ulega stan zdrowia, rośnie prawdopodobieństwo zachorowalności i pojawiają się różnego rodzaju dolegliwości, w tym syndrom chronicznego zmęczenia i meteopatia, które utrudniają osobom starszym wykonywanie pracy zespołowej i źle wpływają na ich kontakty z klientami.

Powodem przedwczesnego obniżania u osób starszych zdolności do pracy są słabnące motywacje i brak aspiracji ze względu na spadek energii, gorsze działanie mechanizmów pobudzenia i wzrost czynników stresogennych. Chociaż stopień ich zaangażowania w rozwój zawodowy zależy w dużej mierze od trybu życia, jaki prowadzą, temperamentu i doświadczenia życiowego, to jednak wiadomo, że doznają oni trudności w przyswajaniu wiedzy i zmniejsza się ich zdolność do zapamiętywania pozyskanych informacji oraz akceptowania zmian, w szczególności technicznych i organizacyjnych. Ludzie starsi mają w sobie mniej entuzjazmu, wymagają pomocy lub zachęty do podejmowania nowych przedsięwzięć, zwłaszcza że znajdują się na psychicznym etapie oczekiwania na emeryturę (Hryniewicz 2012). Ponadto zaczynają wypełniać inne role społeczne, pojawiają się odmienne problemy i obowiązki, głównie wskutek przemian, zachodzących w otoczeniu zewnętrznym i środowisku rodzinnym (np. usamodzielnienie się dzieci, narodzenie wnuków, śmierć rodziców), które przyczyniają się do drugorzędnej traktowania spraw zawodowych.

Wśród czynników sprzyjających wcześniejszej dezaktywacji można wymienić względy finansowe. Zachętą do zaprzestania świadczenia pracy jest stała emerytura, gwarantująca pracownikowi bezpieczeństwo socjalne, a także możliwość podjęcia dodatkowego zatrudnienia, niejednokrotnie w szarej strefie, co pozwala osiągnąć wyższe dochody w porównaniu do dotychczasowych zarobków.

Przedstawiony katalog barier — zniechęcających pracodawcę do pozostawiania osób starszych w zatrudnieniu — dowodzi, że trzeba intensywnie działać w celu zwalczania negatywnych zjawisk, jakie występują na rynku pracy i zahamować rozwój stereotypowego myślenia o wieku jako przesłance eliminującej ludzi z życia społeczno-zawodowego (Rysz-Kowalczyk 2008, s. 45). Jednocześnie warto wykorzystywać ich wieloletnie doświadczenie i wiedzę, aby poprawiać jakość pracy i usprawniać jej organizację. Konieczne jest prowadzenie polityki na rzecz aktywizacji starszych pracowników i ograniczania ich bezrobocia przez zmianę systemu emerytalnego, opieki zdrowotnej i przyznawania świadczeń socjalnych, promowanie elastycznych form zatrudnienia, poprawę możliwości podejmowania i kontynuowania różnych zajęć, zapewnianie optymalnych warunków pracy, wdrażanie procesów innowacyjnych, przeciwdziałanie zachowaniom dyskryminującym, zwiększanie zdolności do pracy i zachęcanie do kształcenia ustawicznego.

Dzięki realizowaniu zrównoważonej, długoterminowej strategii zapobiegania przedwczesnemu wycofywaniu się z rynku pracy, można zwiększyć społeczną wydajność i zaangażowanie starszych pracowników w budowanie ogólnego dobrobytu. Jeśli wsparcie dla zapewnienia im aktywności stanie się działaniem priorytetowym wielu podmiotów, w tym publicznych służb zatrudnienia i jednostek pomocy społecznej, to można spodziewać się wymiernych efektów w postaci likwidowania pasywnych postaw, wzrostu mobilności i mniejszych skutków ubocznych pozostawania bez pracy i środków utrzymania. Ważne jest wspomaganie pracodawców w tworzeniu bądź utrzymaniu miejsc pracy dopasowanych do umiejętności i predyspozycji osób starszych, aby przestali być postrzegani jako grupa świadczeniobiorców obciążających budżet państwa. Warto też edukować ogół pracowników w celu budowania więzi międzypokoleniowej, opartej na wzajemnym zrozumieniu i szacunku, aby relacje w firmie układały się poprawnie i nie dochodziło do sytuacji, że dezaktywacja starszych osób jest spowodowana zatrudnianiem młodych ludzi (Bałandynowicz-Panfil 2009, s. 16).

Bezrobocie w starszych grupach wieku

Problem bezrobocia grupy osób powyżej 50. roku życia jest o tyle istotny, że stanowi ona znaczną populację wśród osób pozostających bez pracy. Ze statystyk rynku pracy wynika, że osoby w przedziale wieku 45–54 lata liczyły w 2000 r. prawie 462 tys., wykazując corocznie tendencję rosnącą. Od 2005 r. następował ich spadek z 660 tys. do niecałych 400 tys. w 2010 r. W I kwartale ubiegłego roku liczba osób w tej grupie wynosiła blisko 421 tys., zaś w IV kwartale — przeszło 385 tys. osób. Kobiety i mężczyźni stanowili zbliżoną grupę, z niewielką przewagą tych ostatnich. Zdecydowanie mniej bezrobotnych było w przedziale wieku 55–59 lat, ale skala ich systematycznie wzrastała z przeszło 38 tys. w 2000 r. do ponad 162 tys. w 2010 r. W poszczególnych kwartałach minionego roku mieścili się w przedziale między 165 tys. i 179 tys. osób. Zdecydowaną większość stanowili mężczyźni. Najmniejszą kategorię reprezentowali bezrobotni w wieku 60–64 lata. Byli to sami mężczyźni, których wielkość w 2000 r. wynosiła przeszło 9 tys., w 2005 r. — prawie 18 tys., zaś w 2010 r. — niemal 37 tys. Jeszcze większe wartości zostały odnoto-

wane w 2011 r., głównie w IV kwartale — ponad 46 tys. osób. Warto zauważyć, że osoby powyżej 45. roku życia stanowiły dość liczną kategorię bezrobotnych na tle innych grup wiekowych. W 2000 r. było ich 509 425, w 2005 r. — 801 334, zaś w IV kwartale 2011 r. — 611 310 osób. Szczegółowe dane pokazuje tabela 1.

Tabela 1. Bezrobotni zarejestrowani według wieku w latach 2000–2011

Okresy	Bezrobotni według wieku							
	Stan w końcu okresu sprawozdawczego							
	Ogółem	15–17 lat	18–24 lata	25–34 lata	35–44 lata	45–54 lata	55–59 lat	60–64 lata
	Ogółem							
2000	2 702 576	470	823 019	713 210	656 452	461 882	38 299	9 244
2001	3 115 056	256	917 706	836 679	724 427	572 405	52 608	10 975
2002	3 216 958	162	895 629	881 578	721 162	639 326	66 936	12 165
2003	3 175 674	104	825 355	889 853	690 375	674 325	82 363	13 299
2004	2 999 601	3	728 205	844 654	628 473	681 835	101 346	15 085
2005	2 773 000	x	626 108	778 523	567 035	660 180	123 440	17 714
2006	2 309 410	X	476 701	641 554	460 186	576 827	132 671	21 471
2007	1 746 573	X	332 669	485 159	336 904	443 736	124 584	23 521
2008	1 473 752	X	304 553	418 740	273 866	347 923	109 065	19 605
2009	1 892 680	X	425 869	547 837	345 393	404 377	141 448	27 756
2010	1 954 706	X	428 296	570 883	358 777	397 186	162 611	36 953
2011	X	X	X	X	x	x	X	X
I kwartał	2 133 916	X	469 336	631 801	392 580	420 993	177 465	41 741
II kwartał	1 883 299	X	393 177	558 060	350 107	373 748	166 800	41 407
III kwartał	1 861 689	X	401 545	548 225	346 489	358 205	165 015	42 210
IV kwartał	1 982 676	X	416 077	581 883	373 406	385 315	179 498	46 497
	Kobiety							
2000	1 491 613	155	443 856	434 632	370 938	230 837	11 195	X
2001	1 642 109	100	474 666	479 884	392 612	278 969	15 878	X
2002	1 645 750	57	448 090	489 736	384 752	302 741	20 374	X
2003	1 634 689	55	415 188	497 910	373 402	322 317	25 817	X
2004	1 568 536	3	377 503	480 517	345 692	332 558	32 263	X
2005	1 486 441	X	335 807	457 573	320 440	332 853	39 768	X
2006	1 305 704	X	274 743	401 185	275 350	308 884	45 542	X
2007	1 017 348	X	200 234	316 467	208 780	247 516	44 351	X
2008	833 435	X	180 324	261 153	165 347	189 817	36 794	X

Okresy	Bezrobotni według wieku							
	Stan w końcu okresu sprawozdawczego							
	Ogółem	15–17 lat	18–24 lata	25–34 lata	35–44 lata	45–54 lata	55–59 lat	60–64 lata
2009	966 421	X	222 036	307 482	188 370	201 221	47 312	X
2010	1 014 792	X	231 584	328 291	196 173	197 855	60 889	X
2011	X	X	X	x	x	x	X	X
I kwartał	1 093 698	X	250 983	358 393	211 303	206 245	66 774	X
II kwartał	1 008 346	X	221 560	333 086	197 099	190 280	66 321	X
III kwartał	1 024 573	X	231 239	337 385	200 904	186 741	68 304	X
IV kwartał	1 060 204	X	230 975	347 783	211 164	196 598	73 684	X
	Mężczyźni							
2000	1 210 963	315	379 163	278 578	285 514	231 045	27 104	9 244
2001	1 472 947	156	443 040	356 795	331 815	293 436	36 730	10 975
2002	1 571 208	105	447 539	391 842	336 410	336 585	46 562	12 165
2003	1 540 985	49	410 167	391 943	316 973	352 008	56 546	13 299
2004	1 431 065	0	350 702	364 137	282 781	349 277	69 083	15 085
2005	1 286 559	X	290 301	320 950	246 595	327 327	83 672	17 714
2006	1 003 706	X	201 958	240 369	184 836	267 943	87 129	21 471
2007	729 225	X	132 435	168 692	128 124	196 220	80 233	23 521
2008	640 317	X	124 229	157 587	108 519	158 106	72 271	19 605
2009	926 259	X	203 833	240 355	157 023	203 156	94 136	27 756
2010	939 914	X	196 712	242 592	162 604	199 331	101 722	36 953
2011	X	X	X	x	x	x	X	X
I kwartał	1 040 218	X	218 353	273 408	181 277	214 748	110 691	41 741
II kwartał	874 953	X	171 617	224 974	153 008	183 468	100 479	41 407
III kwartał	837 116	X	170 306	210 840	145 585	171 464	96 711	42 210
IV kwartał	922 472	X	185 102	234 100	162 242	188 717	105 814	46 497

Źródło: Statystyki rynku pracy, Portal Publicznych Służb Zatrudnienia, www.psz.praca.gov.pl.

Biorąc pod uwagę wiek bezrobotnych i długość pozostawania bez pracy należy zauważyć, że w końcu 2011 r. prawie 80 tys. osób, mających 45–54 lata, nie znajdowało zatrudnienia przez okres 12–24 miesięcy, zaś przeszło 78 tys. — powyżej 24 miesięcy. W tej grupie przeważały kobiety nad mężczyznami. Wśród starszych bezrobotnych, będących w wieku 55–59 lat, okres pozostawania bez pracy wydłużał się i wyniósł 12–24 miesiące dla ponad 37 tys. oraz powyżej 24 miesięcy dla przeszło 44 tys. osób. Porównując strukturę płci, więcej było mężczyzn niż kobiet. Jeśli chodzi o kategorię wiekową 60–64 lata, to najwięcej

osób pozostawało bez pracy powyżej 24 miesięcy — przeszło 14 tys. Do grupy tej należeli sami mężczyźni. Warto podkreślić, że starsi bezrobotni znajdowali się w gorszej sytuacji, gdyż znacznie dłużej byli bez pracy w porównaniu do osób w niższych grupach wiekowych (np. 5,8% osób w przedziale 18–24 lata i 13,1% w przedziale 25–34 lata pozostawało bez pracy powyżej 24 miesięcy wobec 31,0% osób mających 60–64 lata). Dokładne wielkości bezrobotnych w poszczególnych przedziałach czasu dezaktywacji pokazuje tabela 2.

Tabela 2. Bezrobotni według wieku i czasu pozostawania bez pracy w 2011 r.

Wiek w latach	Liczba bezrobotnych	Czas pozostawania bez pracy Stan w dniu 31 grudnia 2011 r.					
		do 1 miesiąca	1–3	3–6	6–12	12–24	pow. 24
Ogółem							
Ogółem	1 982 676	187 291	387 610	347 801	374 737	381 817	303 420
18–24	416 077	46 495	105 402	99 206	73 367	67 560	24 047
25–34	581 883	58 401	114 605	103 494	116 565	112 428	76 390
35–44	373 406	33 833	66 346	60 562	71 401	75 372	65 892
45–54	385 315	32 592	66 515	55 736	72 413	79 657	78 402
55–59	179 498	13 074	28 409	23 556	33 022	37 140	44 297
60–64	46 497	2 896	6 333	5 247	7 969	9 660	14 392
Kobiety							
Ogółem	1 060 204	77 153	187 384	190 358	206 240	218 488	180 581
18–24	230 975	19 598	51 876	54 783	44 102	43 226	17 390
25–34	347 783	25 444	59 061	61 389	71 522	74 601	55 766
35–44	211 164	14 372	33 365	34 370	40 317	45 226	43 514
45–54	196 598	13 416	32 016	29 634	37 161	40 920	43 451
55–59	73 684	4 323	11 066	10 182	13 138	14 515	20 460
Mężczyźni							
Ogółem	922 472	110 138	200 226	157 443	168 497	163 329	122 839
18–24	185 102	26 897	53 526	44 423	29 265	24 334	6 657
25–34	234 100	32 957	55 544	42 105	45 043	37 827	20 624
35–44	162 242	19 461	32 981	26 192	31 084	30 146	22 378
45–54	188 717	19 176	34 499	26 102	35 252	38 737	34 951
55–59	105 814	8 751	17 343	13 374	19 884	22 625	23 837
60–64	46 497	2 896	6 333	5 247	7 969	9 660	14 392

Źródło: Statystyki rynku pracy, Portal Publicznych Służb Zatrudnienia, www.psz.praca.gov.pl.

Z analizy skali poszukujących pracy wynika, że najwięcej osób w wieku 45 lat i powyżej było w pierwszym kwartale 2011 r., gdyż stanowili ponad 3,7 tys. wobec blisko 46 tys. ogółu osób ubiegających się o pracę. Nieznaczny ich spadek następował w kolejnych miesiącach osiągając w lutym 2012 r. poziom nieprzekraczający 3,4 tys. osób. Poszczególne wielkości dla tej grupy wiekowej obrazuje tabela 3.

Tabela 3. Poszukujący pracy zarejestrowani w urzędach pracy w latach 2005–2012

Okresy	Poszukujący pracy	w tym
		pracownicy w wieku 45 lat i powyżej stan w końcu okresu sprawozdawczego
2005	62 107	X
2006	56 768	X
2007	49 360	X
2008	44 409	X
2009	46 176	X
2010	45 506	3 692
2011	39 701	3 387
I kwartał	45 808	3 738
II kwartał	42 925	3 614
III kwartał	41 541	3 440
IV kwartał	39 701	3 387
2012	X	X
styczeń	40 200	3 317
Luty	40 782	3 381

Źródło: Statystyki rynku pracy, Portal Publicznych Służb Zatrudnienia, www.psz.praca.gov.pl.

Polityka rynku pracy w starzejącym się społeczeństwie

Wobec istniejącego problemu bezrobocia osób po 50. roku życia konieczne jest podjęcie odpowiednich działań na rzecz wzrostu ich zatrudnienia. Za celowe należy uznać realizację polityki publicznej, która będzie przyczyniać się do poprawy warunków pracy, promocji zatrudnienia i zarządzania wiekiem, podnoszenia kwalifikacji i kompetencji, zmniejszania kosztów pracy, aktywizacji bezrobotnych, wspierania szczególnych kategorii pracowników — takich, jak zagrożeni zwolnieniem z pracy, niepełnosprawni i kobiety — przez rozwój elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy oraz upowszechnianie usług, pozwalających łączyć obowiązki zawodowe z rodzinnymi. Trzeba korzystać z innowacyjnych metod gospodarowania personelem i kształtowania stosunków międzyludzkich, które zachęcą do pracy i zmienią nastawienie osób starszych, że są nieoptymalnymi i nie-

prywatnymi pracownikami. Przeciwnie, należy dbać o to, by ich aktywność zawodowa była wysoka, bo wówczas zmniejszają się wydatki budżetu państwa na świadczenia społeczne, a tym samym pozostają środki na finansowanie nowych miejsc pracy dla ludzi młodych. (Schimanek 2006, s.4–6)

Niezbędne jest podtrzymywanie świadomości, że praca stanowi ważny czynnik, mający wpływ na kształtowanie życia osób dorosłych i wyznaczanie im miejsca w strukturze społecznej, jest zaliczana do jednej z głównych aktywności człowieka, organizuje czas, oddziałuje na warunki bytowe, kondycję biologiczną i osobowość, umożliwia zaspokojenie różnych potrzeb (np. poczucie własnej wartości, samorealizacji, bycie potrzebnym).

Polityka publiczna na rzecz osób starszych wymaga profesjonalnego i szczegółowego przygotowania wielu podmiotów, w tym instytucji oddziałujących na rynek pracy, które powinny uwzględnić sytuację jednostki, przedsiębiorstwa i społeczeństwa w kontekście istniejących problemów i zagrożeń, możliwych do zastosowania rozwiązań i dających się osiągnąć celów. Przykładowy zestaw elementów — wypełniających poszczególne obszary — i zachodzące między nimi powiązania na trzech poziomach, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym, prezentuje wykres 1.

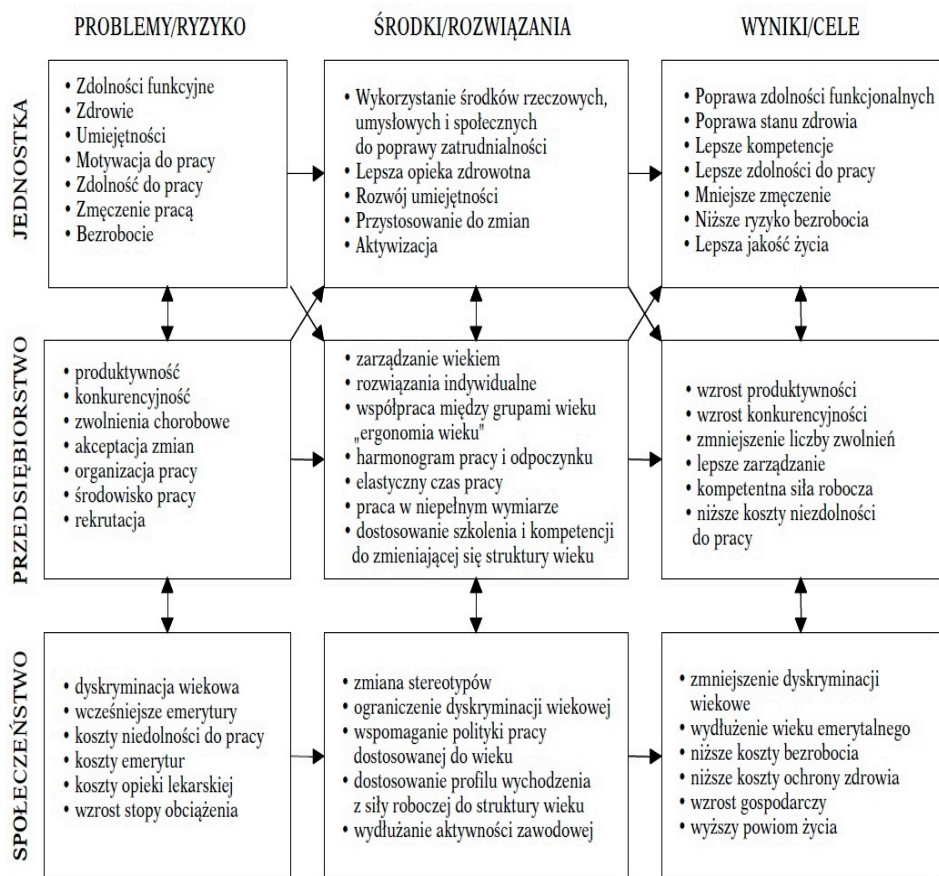
Mając na uwadze fakt, że ochronę istniejących miejsc pracy i tworzenie nowych warunkują kompleksowe działania w sferze gospodarczej, to jednak aktywna polityka rynku pracy jest potrzebna, gdyż pełni rolę komplementarną, realizując funkcje ekonomiczne i społeczne. W szczególności przerywa ona stan beczynności zawodowej i jest pomostem prowadzącym do zdobycia stałej pracy, podnosi produktywność siły roboczej i wpływa korzystnie na jej mobilność. Ponadto ułatwia pracodawcom znalezienie potrzebnych pracowników, uwalnia ich od kosztów kształcenia i zajmuje się selekcją bezrobotnych pod kątem gotowości do pracy.

Warto wspomnieć, że w ostatnich latach dokonano kilku reform i przeprowadzono wiele inicjatyw, aby ograniczyć negatywne skutki starzenia się społeczeństwa i kurczenia zasobów pracy oraz likwidacji bezrobocia wśród osób powyżej 50. roku życia. W 1999 r. zaczął obowiązywać nowy, trójfilarowy system emerytalny (repartycyjny, kapitałowy, dobrowolny), którego istota polega na swoistym wynagradzaniu świadczeniobiorców za dłuższe pozostawanie w zatrudnieniu przez wypłatę wyższych emerytur z gromadzonych składek na indywidualnych kontach emerytalnych¹. W *Narodowym Planie Rozwoju na lata 2007–2013 (MPiPS 2005)* uznano złą sytuację osób starszych jako jeden z kluczowych problemów rynku pracy, któremu trzeba zaradzić przez realizację strategicznych prioryte-

¹ Nowy system emerytalny opierał się na pakiecie ustaw ubezpieczeniowych, dotyczących: organizacji i funkcjonowania funduszy emerytalnych, pracowniczych programów emerytalnych, systemu ubezpieczeń społecznych, emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, indywidualnych kont emerytalnych. W ramach systemu wyodrębniono: I filar — obowiązkowy, nadzorowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w którym składki są przeznaczane na aktualnych emerytów oraz indywidualne konto dysponenta; II filar — obowiązkowy, nadzorowany przez powszechne towarzystwa emerytalne, w którym składki są inwestowane i wypłacane na emeryturze; III filar — dobrowolny, będący dodatkowym, prywatnym zabezpieczeniem emerytalnym, w którym składki są inwestowane zgodnie z wolą dysponenta; zob. szerzej: Góra, M. (2003) *System emerytalny*, Warszawa.

tów, dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych, mobilności i zatrudnienia, wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Niska aktywność populacji w wieku przedemerytalnym została też potwierdzona w *Krajowym Planie na Rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011*, (MPiPS 2010) który kładł nacisk na potrzebę prowadzenia szkoleń, stanowiących ważną usługę ułatwiającą zwalczanie bezrobocia.

Wykres 1. Macierz starzenia się i polityki rynku pracy



Źródło: *W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (2004)*, Warszawa, s. 214.

Ważnym dokumentem, traktującym szerzej marginalizację ludzi starszych był *50 PLUS — Program na rzecz zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia*, stworzony w 2004 r.² (MPiPS 2004).

² Program zatwierdzony przez Jerzego Hausnera, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa listopad 2004, w: www.mpips.gov.pl, dostęp z dnia 5.11.2012 r.

Za główny cel programu przyjęto zwiększenie wskaźnika zatrudnienia wśród tej kategorii bezrobotnych, przy równoczesnym zachowaniu niezbędnego bezpieczeństwa socjalnego. Do jego osiągnięcia nie jest potrzebna bezpośrednia interwencja państwa, lecz zastosowanie odpowiednich metod o charakterze systemowym, takich jak: aktywizacja zawodowa, wsparcie dla utrzymania zatrudnienia, ułatwianie powrotu na rynek pracy. Ich realizacja jest możliwa przez następujące działania: traktowanie priorytetowo osób w wieku niemobilnym przez urzędy pracy, tworzenie indywidualnych planów rozwoju dla długotrwale bezrobotnych, zachęcanie do czasowego zatrudniania, upowszechnianie pracy tymczasowej, promowanie podejmowania własnej działalności gospodarczej, udzielanie wsparcia osobom zagrożonym zwolnieniami z pracy, monitorowanie masowych redukcji zatrudnienia, organizowanie szkoleń i pomoc w przekwalifikowaniu zawodowym.

W 2008 r. został przedstawiony kolejny dokument zwany *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*³ (www.mpips.gov.pl 2008), którego celem było zachęcanie pracodawców do utrzymywania w zatrudnieniu starszych pracowników, a zarazem dążenie do wzrostu poziomu kwalifikacji, umiejętności i efektywności pracy tej grupy wiekowej. Wiadomo, że utrzymanie wysokiego wzrostu gospodarczego w perspektywie najbliższych lat jest w znacznej mierze uzależnione od zwiększenia wskaźnika zatrudnienia osób niemobilnych. Dlatego istotne jest podejście międzypokoleniowe odnoszące się do różnorodnych działań podejmowanych w perspektywie całego cyklu życia, skoncentrowanych na wczesnym zapobieganiu problemom, związanym z wiekiem, jak chociażby w zakresie ochrony zdrowia czy bezpieczeństwa pracowników. Wśród naczelnych zadań wymieniono: poprawę warunków pracy, promocję zatrudnienia osób starszych i zarządzanie wiekiem, zwiększanie kwalifikacji i kompetencji tej grupy społecznej, redukcję kosztów pracy związanych z jej zatrudnianiem, aktywizację bezrobotnych lub zagrożonych utratą pracy oraz niepełnosprawnych, wzrost możliwości zatrudniania kobiet, głównie przez rozwój usług umożliwiających łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi.

O zainteresowaniu państwa niekorzystną sytuacją zawodową osób starszych świadczą dokonane w ostatnich latach zmiany przepisów prawnych. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. z 2004 r., Nr 120, poz. 1252 z późn. zm.) wydłużyła z 2 do 4 lat okres ochronny osobom w wieku przedemerytalnym, określony w art. 39 kodeksu pracy. Zatem wzmożona gwarancja zatrudnienia polega na tym, że pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwi mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku. Jednak to rozwiązanie jest krytykowane, gdyż przynosi odwrotny skutek od zamierzonego. Narzucanie nadmiernej ochrony prawnej zniechęca pracodawców do nawiązywania lub kontynuowania stosunku pracy z osobami starszymi przez dość długi czas, jak na obecne warunki gospodarcze

³ Program przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 października 2008 r., Warszawa 2008, w: www.mpips.gov.pl, dostęp z dnia 5.11.2012 r.

i tempo przemian, a w rezultacie osłabia ich pozycję na rynku pracy i prowadzi do wzrostu bezrobocia.

W 2008 r. znowelizowano ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33). Celem zmiany było obniżenie kosztów zatrudniania starszych pracowników przez zwolnienie pracodawców z obowiązku odprowadzania składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w przypadku przyjęcia do pracy bezrobotnego, który ukończył 50 lat, zarejestrowanego w urzędzie pracy przez co najmniej 30 dni. Jednak wprowadzony przywilej ma charakter czasowy i można z niego korzystać przez 12 miesięcy od podpisania z kandydatem umowy o pracę, co jest niewystarczającym profitem dla pracodawcy. Większe zainteresowanie wzbudza zniesienie nakazu opłacania tych składek wobec zatrudnionych mężczyzn po 60. roku życia i kobiet powyżej 55 lat. Pracodawcy pozytywnie też odbierają zmianę w art. 92 kodeksu pracy, polegającą na skróceniu z 33 do 14 dni okresu finansowania pracownikowi, który ukończył 50. rok życia, wynagrodzenia chorobowego za czas niezdolności do pracy. Kolejne zmiany były podyktowane koniecznością większego zwrócenia uwagi na podniesienie aktywności szkoleniowej osób starszych. Pracownicy mający 45 i więcej lat mogą zdobywać dodatkowe kwalifikacje przez udział w różnych formach, umożliwiających rozwój zawodowy, finansowanych z Funduszu Pracy. Warunkiem ubiegania się o środki jest posiadanie statusu poszukującego pracy, co uprawnia osobę do starania się o pokrycie kosztów szkoleń i studiów podyplomowych, a także kosztów przejazdów, wyżywienia i zakwaterowania do określonej przez starostę wysokości przeciętnego wynagrodzenia, gdy z inicjatywą występuje sam zainteresowany bądź o pokrycie całości kosztów w sytuacji skierowania przez urząd pracy.

Niezależnie od dokonywanych ostatnio celowych nowelizacji przepisów, mających wspierać osoby starsze, istnieją rozwiązania prawne dotyczące aktywnych instrumentów rynku pracy, które odgrywają szczególną rolę w pomaganiu tej kategorii społecznej przetrwać okres impasu i chronią przed postępującą marginalizacją. W wyjątkowo niekorzystnej sytuacji znajdują się bezrobotni powyżej 50. roku życia, dla których jest przewidziana specjalna pomoc, aby skuteczniej mogli oni konkurować o zatrudnienie dla siebie, odzyskać poczucie bezpieczeństwa socjalnego i korzystać z równości szans w dostępie do dóbr i usług. Wiadomo, że podstawowym wyznacznikiem sukcesu z zastosowania działań aktywizujących wobec tej grupy podwyższonego ryzyka jest podjęcie zatrudnienia. Pracodawcy na ogół lepiej oceniają bezrobotnych, którzy korzystają z różnych instrumentów rynku pracy. Chociaż trudno jest mierzyć ich efektywność i przesądzić, jakie w rzeczywistości czynniki wpłynęły na fakt uzyskania pracy, to nie sposób pominąć pozytywnego oddziaływania narzędzi aktywizacji zawodowej w zwalczaniu bezrobocia.

Niezwykle istotny jest trafny wybór najbardziej pożądanych usług i instrumentów wsparcia dla osób starszych, właściwy dobór uczestników programów i uwzględnianie potrzeb lokalnych rynków pracy. Należy podejmować działania, które pozwolą niwelować niedopasowania strukturalne i zrównoważą podaż ze zmieniającym się popytem na pracę. Konieczne jest zaopatrzenie tych bezrobotnych w kompetencje, wymagane na współczesnym rynku. (Spytek-Bandurska 2010)

Należy promować kształcenie osób starszych, w tym upowszechniać szkolenia i doskonalenie zawodowe dorosłych, gdyż nie zawsze są one zmotywowane do rozpoczynania nowych przedsięwzięć w sferze pracy, szukania pomysłów na zmianę zawodu, przekwalifikowania się, zdobywania kolejnych doświadczeń. W rezultacie trudniej im konkurować z młodszymi pracownikami. Z jednej strony mogą oni wzbudzać szacunek i uznanie wśród otoczenia, z drugiej zaś bywają narażeni na krytykę wskutek trudności adaptacyjnych i stagnacji. Dlatego ważne jest inwestowanie we własny rozwój zawodowy poprzez kształcenie ustawiczne, aby stawać się bardziej konkurencyjnym na rynku pracy i tym sposobem nie dopuszczać do marginalizacji i stygmatyzacji. (Jeruszka 2002)

Usługi i instrumenty rynku pracy — analiza przydatności dla populacji 50+

W szczególności szkolenia stanowią pożądaną usługę rynku pracy, która przynosi wiele korzyści bezrobotnym, albowiem mogą oni systematycznie poszerzać swoje kompetencje i oferować wiedzę oraz umiejętności na odpowiednim poziomie, zgodnym nie tylko z oczekiwaniami pracodawców, ale też kierunkiem właściwym do przemian zachodzących w życiu społeczno-gospodarczym. Dzięki temu stają się oni bardziej konkurencyjni i wzrasta prawdopodobieństwo pozyskania przez nich zatrudnienia. Istotą szkoleń jest pomoc w zdobyciu nowych kwalifikacji zawodowych, zintensyfikowanie aktywności ich uczestników oraz zwiększenie szans na znalezienie pracy. Ich założeniem jest także kształtowanie właściwych postaw, zapewnianie uczestnictwa w grupie i ułatwianie nawiązywania kontaktów, motywowanie do działania, sprzyjanie lepszej organizacji czasu i osiąganiu konkretnych celów. Szkolenia wpływają pozytywnie na bezrobotnych, gdyż umożliwiają im uzyskać status osoby uczącej się i poprawić swoją pozycję w środowisku. Istotne znaczenie ma odpowiednie przygotowanie i realizacja planów edukacyjnych, w tym wybór zakresu, poziomu, form i metod kształcenia oraz wszechstronna analiza rynku, uwzględniająca potencjał bezrobotnych i możliwości zatrudnienia. Jeśli nie ma zbyt dużych szans na uzyskanie pracy, a wśród zainteresowanych szkoleniem znajdują się reprezentanci różnych profesji, to wówczas wyzwaniem jest przedstawienie optymalnej oferty, która zachęci do uzupełniania kwalifikacji, zdobywania nowego zawodu, wzbogacania swej wiedzy, mimo osiągniętego wieku i życiowej dojrzałości. (zob. Błędowski 2008)

Instrumentem właściwym dla bezrobotnych powyżej 50. roku życia jest dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy. Ta forma pomocy powinna stanowić zachętę dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą do zwiększania zatrudnienia, a jednocześnie sprzyjać unowocześnianiu firm i zwiększaniu ich konkurencyjności. Jeśli zostaną spełnione warunki do otrzymania pomocy, określone przez starostę w ramach realizowanej polityki rynku pracy, to może on zrefundować przedsiębiorcy ze środków Funduszu Pracy koszty wyposażenia (nowego) lub doposażenia (istniejącego) stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotność przeciętnego wynagrodzenia, przyjmowana na dzień zawarcia umowy.

Jeżeli bezrobotny ma pomysł na własny biznes, posiada odpowiednią wiedzę i umiejętności, jest w stanie określić potrzeby lokalnego środowiska w zakresie oferowanych dóbr lub usług, to może uzyskać wsparcie finansowe na rozpoczęcie indywidualnej działalności gospodarczej. Starosta ma bowiem prawo przyznać mu jednorazowo środki na realizację swojego przedsięwzięcia, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa, w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotność przeciętnego wynagrodzenia. O subsydiowanie może występować zarówno osoba od niedawna zarejestrowana w urzędzie pracy, jak i zakwalifikowana do grupy zwiększonego ryzyka, która od dłuższego czasu ma duże problemy ze znalezieniem zatrudnienia. Podstawowym wymogiem, jaki trzeba spełnić, jest kontynuowanie działalności gospodarczej przez okres nie krótszy niż 24 miesiące oraz wypełnianie innych postanowień umowy, dotyczących przyznania środków z Funduszu Pracy.

Jednym z instrumentów rynku pracy jest zwrot kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnianiem skierowanych bezrobotnych. Starosta może zawrzeć z pracodawcą umowę przewidującą jednorazową refundację, jeśli ten zatrudniał skierowanego bezrobotnego w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej 12 miesięcy, a także po upływie wymaganych 12 miesięcy zatrudnienia skierowany bezrobotny jest nadal zatrudniony.

Inną formą wsparcia jest dodatek aktywizacyjny, który przysługuje bezrobotnemu uprawnionemu do zasiłku, jeżeli w wyniku skierowania przez urząd pracy podjął zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, obowiązującym w danym zawodzie lub służbie i otrzymuje niższą płacę od minimalnego wynagrodzenia za pracę, bądź z własnej inicjatywy rozpoczął pracę zarobkową. Dodatek aktywizacyjny jest obligatoryjnym świadczeniem pieniężnym, zachęcającym do poszukiwania zatrudnienia, nawet niżej opłacanego, którego kwota jest uzależniona od wysokości i długości należnego zasiłku dla bezrobotnych. Jego znaczenie jest o tyle istotne, że wpływa na aktywność zawodową w sytuacji, gdy oferowane zajęcia nie są zbyt atrakcyjne finansowo, zmniejsza skłonność do podejmowania nielegalnego zatrudnienia i zwalcza nieuczciwe praktyki. Szczególnie osoby starsze powinny interesować się dodatkiem aktywizacyjnym, gdyż mają szanse wykonywać pracę, która stwarza im zupełnie inne perspektywy niż stan bierności zawodowej.

Na uwagę zasługują programy specjalne, oznaczające zespół działań realizowanych przez starostę, adresowane do różnych kategorii osób wyłonionych w oparciu o dokonane analizy i prognozy lokalnego rynku pracy, mające na celu dostosowanie posiadanych lub zdobycie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych, zgodnie z oczekiwaniami pracodawcy oraz wsparcie zagrożonych likwidacją lub istniejących i tworzonych miejsc pracy. Ich istotą jest kreowanie innowacyjnych rozwiązań na rzecz zatrudnienia i doboru grupy, wymagającej większej i bardziej ukierunkowanej pomocy oraz określenia organizacyjnej formy realizacji programu, aby zwiększyć efektywność świadczonych usług i w rezultacie poprawić sytuację lokalnej społeczności. Programy specjalne powinny przyczynić się do skuteczniejszego przeciwdziałania negatywnym zjawiskom, spowodowanym brakiem pracy, albowiem mają one dostosowywać zakres i formy wsparcia do cech społeczno-demograficznych danej populacji, nie tylko ze względu na wiek, ale również płeć, niepeł-

nosprawność, wykształcenie, miejsce zamieszkania, a także uwarunkowania gospodarcze i rozwój infrastrukturalny regionów (województw, powiatów, gmin). Dzięki programom specjalnym można lepiej wykorzystać różne, niestandardowe metody i narzędzia aktywizacyjne oraz dopasować je do indywidualnych potrzeb określonych grup i jednostek, a także łączyć tradycyjne usługi ze specyficznymi rozwiązaniami bądź obejmować każdego zainteresowanego kilkoma formami pomocy przy równoczesnym wzmacnianiu całokształtu działań niezbędnymi elementami wspierającymi zatrudnienie.

Programem specjalnym powinno się w pierwszej kolejności objąć bezrobotnych i poszukujących pracy, wobec których stosowane usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do podjęcia bądź utrzymania zatrudnienia. Wiele uwagi trzeba poświęcić trafnemu wyborowi osób do programu, zwłaszcza gdy mają powyżej 50. roku życia. W tym celu pomocna jest ocena ich predyspozycji psychofizycznych, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego oraz umiejętności, a także rozpoznanie możliwych do wystąpienia barier utrudniających zachowanie miejsc pracy dla tej kategorii społecznej.

Ważnym instrumentem, aktywizującym bezrobotnych, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, jest prowadzenie spółdzielni socjalnej, która stanowi wspólne przedsiębiorstwo o charakterze gospodarczym, oparte na osobistej pracy członków (Dz.U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.).

Działa ona na rzecz społecznej reintegracji jej członków, rozumianej jako przedsięwzięcia, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu, a także zawodowej reintegracji, oznaczającej działania polegające na odbudowaniu i podtrzymaniu zdolności do samodzielnego świadczenia pracy.

Spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych, obejmujących między innymi: pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej; ochronę i promocję zdrowia; naukę; rynek pracy; kulturę i sztukę; ekologię; ratownictwo; rozwijanie kontaktów i współpracy między społecznościami; wspomaganie rozwoju gospodarczego, w tym przedsiębiorczości; upowszechnianie równych praw kobiet i mężczyzn; ochronę konsumentów; rozwój wspólnot i społeczności lokalnych. Zakres tych zadań określa szczegółowo ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) W celu zdobywania nowych doświadczeń, umacniania swej pozycji ekonomicznej i budowania wizerunku, spółdzielnia socjalna powinna starać się tworzyć partnerstwa na rzecz realizowania różnych inicjatyw wspólnie z innymi podmiotami gospodarczymi.

Osoby starsze powinny wyrażać zainteresowanie tą formą aktywności, albowiem między spółdzielnią socjalną a jej członkiem jest nawiązywana spółdzielcza umowa o pracę, będąca stosunkiem pracowniczym, gwarantującym szereg przywilejów i praw. Ponadto jest przewidziana zachęta ekonomiczna do prowadzenia działalności spółdzielczej poprzez subsydiowanie z Funduszu Pracy składek ubezpieczeniowych członków, w części odpowiadającej obciążeniom pracownika oraz kosztom osobowym pracodawcy, przez okres

24 miesiące od dnia zatrudnienia oraz w połowie tej wysokości przez kolejne 12 miesięcy, do kwoty równej miesięcznej składki, której podstawą wymiaru jest minimalne wynagrodzenie za pracę. Finansowanie następuje na mocy umowy zawartej między spółdzielnią a starostą, właściwym dla jej siedziby. Co więcej, starosta może przyznać bezrobotnemu jednorazowo środki z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej w ramach spółdzielni socjalnej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa, w wysokości określonej w umowie. Jednak wsparcie nie może przekraczać 3-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka założyciela oraz 2-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka przystępującego do funkcjonującej już spółdzielni.

Należy promować spółdzielczość socjalną, albowiem zapewnia ona bezpieczeństwo socjalne osobom wymagającym wsparcia, a jednocześnie umożliwia im aktywny udział w życiu społecznym i gospodarczym. Wymaga determinacji i dużego zaangażowania, ale też daje podstawy do indywidualnego rozwoju zawodowego.

Kolejnym instrumentem, wspierającym bezrobotnych powyżej 50. roku życia, jest przygotowanie zawodowe dorosłych. Odbywa się ono w formie praktycznej nauki zawodu. Umożliwia ona przystąpienie do egzaminu kwalifikacyjnego na tytuł zawodowy lub egzaminu czeladniczego, trwającej od 12 do 18 miesięcy, a także przyuczenia dorosłych do pracy, dzięki czemu zdobędą oni wybrane kwalifikacje zawodowe lub umiejętności, niezbędne do wykonywania określonych zadań — właściwych dla danej profesji, występującej w klasyfikacji zawodów — i specjalności dla potrzeb rynku pracy, które trwa od 3 do 6 miesięcy.

Podstawą skierowania do odbycia przygotowania zawodowego dorosłych jest wniosek bezrobotnego lub specjalisty do spraw rozwoju zawodowego. Natomiast zasady realizacji tego przygotowania są ustalane w umowie cywilnoprawnej między starostą i pracodawcą, do której może przyłączyć się instytucja szkoleniowa, jako trzecia strona. W celu zachęcenia pracodawcy do organizowania kształcenia w miejscu pracy, uzyskuje on ze środków Funduszu Pracy refundację kosztów, poniesionych na uczestnika, obejmujących między innymi: materiały i surowce, eksploatację maszyn i urządzeń, odzież roboczą, posiłki regeneracyjne i inne środki niezbędne do przeprowadzenia programu, określającego warunki nabywania umiejętności praktycznych oraz zdobywanie wiedzy teoretycznej, niezbędnych do wykonywania zadań zawodowych, w wymiarze do 2% przeciętnego wynagrodzenia za każdy pełny miesiąc realizacji przygotowania zawodowego.

Jeżeli uczestnik skierowany przez starostę ukończył program praktycznej nauki zawodu lub przyuczenia do pracy i zdał stosowny egzamin, to pracodawcy przysługuje jednorazowa premia w wysokości 400 zł za każdy pełny miesiąc, wypłacana ze środków Funduszu Pracy jako rodzaj dodatkowej zachęty finansowej, która ma skłaniać do korzystania z tego instrumentu aktywizowania bezrobotnych i tworzenia nowych miejsc pracy. Natomiast uczestnik otrzymuje stypendium w wysokości 120% zasiłku dla bezrobotnych, pod warunkiem że liczba godzin kształcenia nie jest niższa niż 150 godzin miesięcznie.

Ważne jest upowszechnianie uczestnictwa dorosłych w kształceniu zawodowym dostosowanym do potrzeb pracodawców w celu zachęcania osób zagrożonych marginalizacją ze względu na wiek do pozyskiwania nowych kwalifikacji i umiejętności. Dzięki realizacji

praktycznego nauczania w miejscu pracy wzrastają szanse bezrobotnych na uzyskanie stałego zatrudnienia i stają się oni bardziej mobilni na rynku pracy. Atutem tego instrumentu jest istnienie dwóch wariantów kształcenia, co pozwala na bardziej elastyczne dostosowanie oferty do oczekiwań zainteresowanych podmiotów i uwarunkowań lokalnego środowiska. Konieczność wyznaczenia opiekuna jest dobrym rozwiązaniem dla bezrobotnych, nie tylko ze względu na zapewnienie im bezpieczeństwa pracy, ale również ułatwienie przezwyciężenia różnych obaw, czy nowe wymagania nie przewyższą ich zdolności uczenia się. Natomiast brak obowiązku utrzymania przez pewien czas uczestników w zatrudnieniu, pokrywanie wydatków i oferowanie jednorazowej premii, to zachęty dla pracodawców, aby bardziej angażowali się w przygotowanie zawodowe dorosłych. Podobnie wypłata należności instytucji szkoleniowej jest motywacją do włączania się jej w realizowanie kształcenia. Natomiast zagrożeniem dla powodzenia tego instrumentu jest nadmierne skomplikowanie i zbiurokratyzowany tryb postępowania, wiążący się z dodatkowymi nakładami o charakterze organizacyjno-czasowym.

Tradycyjnymi instrumentami aktywizowania grup szczególnie zagrożonych bezrobociem są prace interwencyjne i roboty publiczne. Zachętą do ich stosowania stanowi pomoc finansowa dla pracodawców, którym są częściowo refundowane koszty pracy. W przypadku prac interwencyjnych starosta zwraca do określonej wysokości wydatki poniesione na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne. Kwota zwrotu jest ustalana w zależności od wymiaru czasu pracy (pełen lub część etatu), kategorii bezrobotnych (wiek, stan zdrowia), rodzaju wykonywanych uprzednio zadań i długości trwania skierowania, które może wynosić do 6, 12, 18 lub 24 miesięcy, a nawet 4 lat. Dla osiągnięcia większej efektywności ważny jest trafny dobór osób do zatrudnienia subsydiowanego, zwłaszcza gdy są starsi, nie posiadają stosownych kwalifikacji zawodowych, pozostają długotrwale bez pracy, są niepełnosprawni. Warunkiem realizacji prac interwencyjnych jest zawarcie umowy między starostą i pracodawcą, w której ustanawia się prawa i obowiązki stron. Natomiast podstawą zatrudnienia bezrobotnych jest umowa o pracę, gwarantująca szereg przywilejów pracowniczych.

Jeżeli pracodawca bezpośrednio po zakończeniu prac interwencyjnych trwających co najmniej 6 miesięcy zatrudnia skierowanego bezrobotnego przez okres dalszych 6 miesięcy i po upływie tego okresu dalej go zatrudnia w pełnym wymiarze czasu pracy, to starosta może mu przyznać jednorazową refundację w wysokości nie wyższej niż 150% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu spełnienia tego warunku. Ponadto starosta może zrefundować przedsiębiorcy koszty wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy dla bezrobotnych powyżej 50. roku życia, skierowanych do prac interwencyjnych.

Roboty publiczne oznaczają zatrudnienie osoby w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac organizowanych przez gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane, nawet częściowo, ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych.

W celu zainteresowania tą formą aktywności, starosta zwraca organizatorowi robót publicznych, przez okres do 6 miesięcy, część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak kwoty ustalonej jako iloczyn liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy oraz 50% przeciętnego wynagrodzenia, obowiązującego w ostatnim dniu zatrudnienia każdego rozliczanego miesiąca i składek ubezpieczeniowych od refundowanego wynagrodzenia. Istnieje możliwość wydłużenia do 12 miesięcy okresu zwrotu kosztów, w maksymalnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne za każdego bezrobotnego, jeżeli refundacja obejmuje wydatki poniesione za co drugi miesiąc zatrudnienia. Starosta może przyznawać zaliczki ze środków Funduszu Pracy na poczet wypłaty świadczeń.

Tryb postępowania przy robotach publicznych jest analogiczny, jak w przypadku prac interwencyjnych. Po złożeniu wniosku przez organizatora, zostaje zawarta między nim i starostą umowa cywilna, określająca w szczególności: liczbę bezrobotnych i okres, na jaki zostaną zatrudnieni; rodzaj i miejsce wykonywania robót publicznych; niezbędne lub pożądane kwalifikacje zawodowe; terminy i wysokość refundowanych świadczeń; obowiązek informowania o wcześniejszym rozwiązaniu umowy o pracę ze skierowanym bezrobotnym. Organizator nie musi samodzielnie realizować robót publicznych, lecz może wskazać pracodawcę, u którego będą one wykonywane.

Walorem prac interwencyjnych i robót publicznych jest refundowanie części kosztów podmiotom decydującym się na zatrudnianie bezrobotnych, których perspektywy znalezienia pracy na otwartym rynku są niewielkie. Chronią one przed beczynnością zawodową, utratą kwalifikacji i wyobcowaniem, pozwalają uzyskiwać dochody i podnosić standard życia. Bazując na bogatym doświadczeniu urzędów pracy w stosowaniu tych instrumentów, powinno się podejmować nowatorskie przedsięwzięcia, aby oferowane wsparcie było bardziej atrakcyjne i w większym stopniu wpływało na poprawę sytuacji osób starszych.

Kolejną formą aktywizacji adresowaną do bezrobotnych bez prawa do zasiłku, w tym osób powyżej 50. roku życia są prace społecznie użyteczne. Do ich wykonywania mogą też być kierowani uczestnicy kontraktu socjalnego, indywidualnego programu usamodzielniania, lokalnego programu pomocy społecznej lub indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, jeżeli zostali oni skierowani przez powiatowy urząd pracy. Bezrobotne kobiety są objęte ochroną, gdyż istnieje zakaz ich angażowania do zadań uznanych za szczególnie uciążliwe lub szkodliwe dla zdrowia (np. związane z wysiłkiem fizycznym, transportem ciężarów, wymuszoną pozycją ciała, kontaktem ze szkodliwymi czynnikami biologicznymi, narażeniem na działanie niebezpiecznych substancji chemicznych).

Organizacją prac społecznie użytecznych zajmuje się gmina. Są one realizowane w jednostkach pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo realizujących zadania o charakterze charytatywnym lub na rzecz społeczności lokalnej. Odbývają się na terenie, gdzie bezrobotny mieszka lub przebywa, w wymiarze nieprzekraczającym 10 godzin w tygodniu.

Jeśli chodzi o tryb postępowania, to gmina sporządza roczny plan potrzeb w zakresie wykonywania prac społecznie użytecznych, określając rodzaje zadań, liczbę bezrobotnych,

czas pracy w ujęciu godzinowym, a następnie przesyła go właściwemu miejscowo staroście oraz kierownikowi ośrodka pomocy społecznej. W dalszej kolejności starosta zawiera z gminą porozumienie, będące kluczowym dokumentem, wskazującym zasady realizacji prac społecznie użytecznych oraz prawa i obowiązki stron. Kierownik ośrodka pomocy społecznej przesyła gotową listę bezrobotnych do właściwego miejscowo powiatowego urzędu pracy. Decyzję w sprawie skierowania do prac podejmuje starosta, który ustala, czy stanowią one optymalny rodzaj pomocy dla konkretnej osoby, biorąc pod uwagę racjonalność gospodarowania środkami Funduszu Pracy, dobro społeczności lokalnej oraz potrzeby aktywizacji zawodowej.

Gmina przydziela bezrobotnemu zadania, uwzględniając jego wiek, stan zdrowia i posiadane kwalifikacje; poucza go o konieczności przestrzegania, ustalonego porządku i dyscypliny w miejscu realizacji prac; stwarza odpowiednie warunki do ich wykonywania; zapoznaje z przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy. Strony łączy stosunek cywilnoprawny, który może zawierać elementy charakterystyczne dla zatrudnienia pracowniczego. Bezrobotnemu przysługuje świadczenie w wysokości nie niższej niż 6 zł za każdą godzinę wykonywania prac społecznie użytecznych. Jego wypłaty w okresach miesięcznych z dołu dokonuje gmina lub podmiot, w którym odbywają się te prace. Starosta refunduje ze środków Funduszu Pracy do 60% minimalnej kwoty świadczenia przysługującego bezrobotnemu.

Prace społecznie użyteczne pozwalają na bardziej trafne kierowanie wsparcia socjalnego do osób, które mają duże problemy ze znalezieniem zatrudnienia i niejednokrotnie są zmuszone pracować w szarej strefie. Ich celem jest nie tylko przerwanie bezczynności bezrobotnych, ale też ułatwienie integracji z otoczeniem.

Należy podkreślić, że w 2011 r. różnego rodzaju działaniami aktywizacyjnymi objęto 63,7 tys. osób powyżej 50. roku życia, które stanowiły 19,7% wszystkich zaktywizowanych bezrobotnych. Ich liczba zmniejszyła się o 54,5 tys., to jest o 46,1% w porównaniu do 2010 r. Największym zainteresowaniem cieszyły się prace społecznie użyteczne, które rozpoczęło 18,8 tys. osób powyżej 50. roku życia (4,5% odpływu z bezrobocia), staże rozpoczęte przez 10,6 tys. (2,5%) i roboty publiczne, które rozpoczęło 10,3 tys. (2,5%). Warto dodać, że priorytetem wydatkowania rezerwy Funduszu Pracy były programy specjalne kierowane między innymi do bezrobotnych, którzy ukończyli 50 lat. (MPiPS 2011, s. 11–12)

Elastyczne formy zatrudnienia a aktywizacja zawodowa populacji 50+

Poza wskazanymi instrumentami aktywizacji osób starszych borykających się z problemem bezrobocia, ważne jest korzystanie z różnych, elastycznych form pracy, które dają pracodawcy więcej swobody w kształtowaniu zatrudnienia. Do tego potrzebne jest odpowiednie zarządzanie wiekiem w firmie, a więc podejmowanie działań pozwalających na bardziej efektywne gospodarowanie pracownikami. W obliczu nasilających się przemian społecznych i ekonomicznych, w tym postępujących zmian demograficznych, nieuniknione

jest odchodzenie od tradycyjnego modelu pracy (najemnej, zależnej, podporządkowanej, bezterminowej, wykonywanej na pełen etat, w stałych godzinach i określonym miejscu) na rzecz przyjmowania narzędzi umożliwiających wzrost mobilności i wydajności zasobów pracy, lepszego wykorzystania ich potencjału, a także usprawnienia przejścia ze stanu wyobcowania i niechęci do adaptacji i samozadowolenia.

Pracodawcy nie chcą zawierać klasycznych umów o pracę ze starszymi osobami w obawie, że mogą oni nie spełniać wszystkich oczekiwań w porównaniu do personelu, który nie ma problemów ze znalezieniem jakiegokolwiek zajęcia. Dlatego jedną z opcji wzrostu aktywności zawodowej tej grupy pracowników jest rozwijanie elastyczności i atypowych form pracy, aby stanowiły kompromis między autonomią woli stron w kształtowaniu podstaw i warunków zatrudnienia a bezpieczeństwem socjalnym.

Dużą popularnością cieszą się terminowe umowy o pracę, to jest zawierane na okres próbny, czas określony, czas wykonania określonej pracy, w celu zastępstwa nieobecnego pracownika. Powszechnie są też stosowane cywilne stosunki prawne, głównie umowy o dzieło i zlecenia, oparte na równorzędności podmiotów i autonomii woli stron w kształtowaniu warunków realizacji zadań. Pracodawcy wykorzystują te formy na szeroką skalę, gdyż dzięki nim optymalizują zatrudnienie redukując koszty pracy, rekrutując osoby na ściśle wyznaczony czas, kończąc współpracę bez podawania przyczyn swej decyzji i stosowania długiego okresu wypowiedzenia (Bąk 2006, Pisarczyk 2006).

Spore zainteresowanie wzbudza formuła pracy tymczasowej, która polega na zatrudnieniu przez agencję osób wyłącznie w celu skierowania ich do wykonywania zadań na rzecz innego podmiotu. Nie daje ona gwarancji stałego zatrudnienia, charakteryzuje się krótkotrwałością i ulega częstemu ponawianiu, ale ułatwia zdobycie jakiegokolwiek pracy i pozyskanie dochodów. Chociaż elastyczność pracy tymczasowej nie jest powszechnie akceptowana, to jednak warto docenić fakt, że zwiększa ona prawdopodobieństwo zatrudnienia niektórych grup społecznych, w tym starszych pracowników. Należy ją traktować jako przejściowy sposób zarobkowania, a nie docelowy model kariery zawodowej (Spytek-Bandurska, Szylko-Skoczny 2008).

Jeśli osoby starsze mają pracować dłużej, to należy zapewnić im odpowiedni standard i wygodę w świadczeniu pracy, zwłaszcza gdy wskazują na trudności z przemieszczaniem się, pogarszanie się stanu zdrowia, dalekie dojazdy do pracy bądź konieczność pomagania swoim członkom rodziny w wychowywaniu dzieci lub dodatkowego zarobkowania poprzez sprawowanie prywatnej opieki nad chorymi lub małoletnimi. Właściwym rozwiązaniem jest telepraca, która umożliwia zorganizowanie stanowiska pracy w miejscu zamieszkania, przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej. Jej wdrożenie przynosi szereg korzyści, gdyż pozwala na elastyczne ukształtowanie warunków zatrudnienia, w tym swobodną organizację czasu pracy, zwiększenie wydajności, zmniejszenie kosztów prowadzenia działalności w wielu obszarach funkcjonowania firmy, a także poprawia dostępność i efektywność wielu usług, co przekłada się na wzrost dochodów, tworzenie miejsc pracy i zmniejszanie bezrobocia (Książek 2005; Świątkowski 2006).

Podsumowując warto podkreślić, że obowiązujące ustawodawstwo stwarza dostateczną liczbę rozwiązań, które ułatwiają aktywizację zawodową osób starszych. Przeszkodą do

walki z bezczynnością jest często niewiedza i kierowanie się stereotypami niż brak odpowiedniego instrumentarium prawnego. Dlatego większy nacisk trzeba położyć na popularyzację wiedzy o istniejących usługach rynku pracy oraz elastycznych formach zatrudnienia.

Bibliografia

- Bąk, E. (2006) *Elastyczne formy zatrudnienia*, Warszawa.
- Błądowski, P. [red.] (2008) *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Bromley, D. B. (1969) *Psychologia starzenia się*, Warszawa.
- Bugajska, J. (2007) *Pracownicy starsi — możliwości i uwarunkowania fizyczne*, Warszawa.
- Głos osób starszych, siła przyszłości*, Forum 50+ Seniorzy XXI wieku (2006), Warszawa.
- Góra, M. (2003) *System emerytalny*, Warszawa.
- Hrynkiewicz, J. [red.] (2012) *O sytuacji ludzi starszych*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa, w: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_POZ_O_sytuacji_ludzi_starszych_2012.pdf, dostęp z dnia 5.11.2012 r.
- Jeruszka, U. [red.] (2002) *Optymalizacja kształcenia zawodowego z punktu widzenia potrzeb rynku pracy*, Warszawa.
- Klimkiewicz, A. (2009) *Spoleczno-prawne uwarunkowania aktywności zawodowej osób w wieku 50+ na rynku pracy*, w: „Polityka Społeczna” nr 2/2009.
- Kowaleski, J., Szukalski, P. [red.] (2004) *Nasze starzejące się społeczeństwo. Nadzieje i zagrożenia*, Łódź.
- Kowaleski, J., Szukalski, P. [red.] (2008) *Pomysłne starzenie się w perspektywie nauk o pracy i polityce społecznej*, Łódź.
- Kryńska, E. [red.] (2003) *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, Warszawa.
- Kryńska, E. [red.] (2001) *Stymulacja ruchliwości pracowniczej. Metody i instrumenty*, Warszawa.
- Krzyżków, B. (2005) *Prawne aspekty telepracy*, w: „Bezpieczeństwo Pracy” nr 6/2005.
- Książek, D. (2004) *Telepraca*, w: „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 7/2004.
- Kwiatkowski, E. (2006) *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Warszawa.
- Makowic-Dąbrowska, T., Bugajska, J. (2006) *Czynniki zawodowe przedwczesnego obniżenia zdolności do pracy u osób starszych*, w: „Bezpieczeństwo Pracy” nr 2/2006.
- Pisarczyk, Ł. (2006) *Terminowe umowy o pracę — szansa czy zagrożenie?*, w: „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 8/2006.
- Rysz-Kowalczyk, B. (1996) *Pokolenie w fazie późnej dojrzałości. Deformacje cyklu życia a zagrożenia społeczne we współczesnej Polsce*, Warszawa.

- Schimanek, T. (2006) *Sytuacja osób powyżej 50-tego roku życia na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych świadczących usługi rynku pracy skierowane do tych osób*, Warszawa.
- Sobocka-Szczapa, H. (2012), *Zasoby pracy w wieku 45+ na rynku pracy w Polsce*, w: „Polityka Społeczna” nr 8/2012.
- Spytek-Bandurska, G., Szyłko-Skoczny, M. (2008) *Praca tymczasowa. Szanse i zagrożenia*, Warszawa.
- Spytek-Bandurska, G. (2010) *Aktywizacja zawodowa szczególnych kategorii bezrobotnych*, Warszawa.
- Suchy, S. (1997) *Szkolenie bezrobotnych ważnym czynnikiem rozwoju i demokratyzacji oświaty dorosłych*, w: „Edukacja Dorosłych” nr 3/1997.
- Szukalski, P. (2006) *Zagrożenie czy wyzwanie — proces starzenia się ludności*, w: „Polityka Społeczna” nr 9/2006.
- Świątkowski, A. (2006) *Telepraca — specyfika zatrudnienia na odległość*, w: „Monitor Prawa Pracy” nr 7/2006.
- Wiśniewski, Z. [red.] (2009) *Determinanty aktywności zawodowej osób starszych*, Toruń.
- Wiśniewski, Z. [red.] (2009) *Zarządzanie wiekiem w organizacjach wobec procesów starzenia się ludności*, Toruń.
- Woźniak-Hasik, Z. (2007) *Zatrudnienie osoby starszej — ryzyko i potencjalne korzyści*, Warszawa.

Raporty

- Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym*. Raport z badań, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, w: <http://www.mpips.gov.pl/praca/programy/dezaktywizacja-osob-w-wieku-okoloemerytalnym/>, dostęp z dnia 5.11.2012 r.
- Krajowy Plan na Rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011*, Warszawa 2010, www.mpips.gov.pl, dostęp z dnia 5.11.2012 r.
- Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013*, Warszawa 2005, www.fundusze-strukturalne.gov.pl, dostęp z dnia 5.11.2012 r.
- Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w 2011 roku. Raport*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012, w: <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sobypowyzej50rokuycianarynkupracy/rok-2011/>, dostęp z dnia 5.11.2012 r.
- 50 PLUS — Program na rzecz zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, w: www.mpips.gov.pl, dostęp z dnia 5.11.2012 r.
- Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, Warszawa 2008, w: www.mpips.gov.pl, dostęp z dnia 5.11.2012 r.
- W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (2004), Warszawa.

Summary

The objective of the article was to present some regulations that favor labor market activity of the elderly people in Poland. Author highlights difficult situation of that social group on the labor market and indicates the reasons for early leaving the labor market and the high level of unemployment. She presents number of actions undertaken by the government in order to increase the labor market activity of people in the age 50+. The huge part of the article includes the presentation of services, labor market policies and flexible forms of employment.