

Prawo

Przeciwdziałanie bezrobociu wśród osób starszych W poszukiwaniu modelu

Magdalena Paluszkiewicz

Tatiana Wrocławska

Mirosław Włodarczyk



Przeciwdziałanie bezrobociu wśród osób starszych

W poszukiwaniu modelu



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

Przeciwdziałanie bezrobociu wśród osób starszych W poszukiwaniu modelu

Magdalena Paluszkiewicz

Tatiana Wrocławska

Mirosław Włodarczyk

Magdalena Paluszkiewicz, Mirosław Włodarczyk – Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej
90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

Tatiana Wrocławska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Pracy, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Piotr Prusinowski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Ewa Siwińska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Publikacja została przygotowana w ramach projektu finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki – projekt: *W poszukiwaniu modelu przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych – analiza prawna*, UMO-2013/09/B/HS5/04137

© Copyright by Authors, Łódź 2017

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.08223.17.0.K

Ark. wyd. 26,0; ark. druk. 22,625

ISBN 978-83-8088-911-8

e-ISBN 978-83-8088-912-5

<https://doi.org/10.18778/8088-911-8>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Przedmowa	11
Część I	
Magdalena Paluszkiewicz	13
1. Wprowadzenie	13
2. Węgry – raport cząstkowy	17
2.1. Uwagi ogólne	17
2.2. Środki prawne służące utrzymaniu osób starszych w zatrudnieniu	23
2.2.1. Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na starszy wiek	23
2.2.2. Zmniejszanie kosztów zatrudnienia pracowników starszych	25
2.2.3. Warunki wykonywania pracy przez pracowników starszych	27
2.2.4. Ochrona trwałości zatrudnienia	28
2.3. Środki wspierające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy	30
2.3.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w dostępie do zatrudnienia	30
2.3.2. Subsydiowanie kosztów zatrudnienia bezrobotnych osób starszych	31
2.3.3. Programy prac publicznych	35
2.3.4. Wspieranie kształcenia zawodowego osób bezrobotnych u pracodawców	40
2.3.5. Wsparcie rozpoczęcia działalności na własny rachunek	42
2.3.6. Zatrudnienie terminowe	42
2.3.7. Usługi oferowane przez publiczne służby zatrudnienia	43
2.4. Świadczenia łagodzące skutki bezrobocia	45
2.5. Podsumowanie	49
3. Niemcy – raport cząstkowy	52
3.1. Uwagi wprowadzające	52
3.2. Środki prawne wspierające zatrudnienie pracowników starszych	58

3.2.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na starszy wiek	58
3.2.2. Zmniejszanie kosztów zatrudnienia pracowników starszych	60
3.2.3. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników starszych	62
3.2.4. Warunki wykonywania pracy przez pracowników starszych	64
3.2.5. Ochrona trwałości zatrudnienia pracowników starszych	67
3.2.6. Działania partnerów społecznych wspierające zatrudnienie pracowników starszych	68
3.3. Środki wspomagające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy	69
3.3.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek starszy w fazie poprzedzającej zatrudnienie	69
3.3.2. Umowa o pracę na czas określony z bezrobotną osobą starszą	69
3.3.3. Częściowa redukcja kosztów zatrudnienia bezrobotnej osoby starszej	71
3.3.4. Programy prac publicznych	73
3.3.5. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu	75
3.3.6. Aktualizowanie kwalifikacji zawodowych przez starsze osoby bezrobotne	77
3.3.7. Finansowe zachęty zatrudnieniowe kierowane do starszych osób bezrobotnych	78
3.3.8. Wsparcie podjęcia działalności na własny rachunek	80
3.3.9. Zlecanie działań aktywizacyjnych agencjom zatrudnienia	81
3.3.10. Działania partnerów społecznych na rzecz aktywizacji zawodowej starszych osób bezrobotnych	81
3.3.11. Usługi oferowane przez publiczne służby zatrudnienia	83
3.4. Środki łagodzące skutki bezrobocia wśród osób starszych	84
3.5. Podsumowanie	96
4. Dania – raport częściowy	98
4.1. Uwagi wprowadzające	98
4.2. Środki prawne wspierające utrzymanie zatrudnienia przez pracowników starszych	103
4.2.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek starszy	103
4.2.2. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników starszych	105
4.2.3. Zmniejszanie kosztów zatrudnienia pracowników starszych	108
4.2.4. Warunki wykonywania pracy przez pracowników starszych	109
4.2.5. Ochrona trwałości zatrudnienia	111
4.3. Środki prawne wspierające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy	113
4.3.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w dostępie do zatrudnienia	113
4.3.2. Szkolenia dla osób bezrobotnych	114
4.3.3. Subsydiowanie zatrudnienia osób starszych	114
4.3.4. Sieć seniorów	116
4.3.5. Podjęcie działalności na własny rachunek przez starszą osobę bezrobotną	116
4.3.6. Zatrudnienie terminowe bezrobotnych osób starszych	117
4.3.7. Działania podejmowane przez publiczne służby zatrudnienia na rzecz aktywizacji zawodowej starszych osób bezrobotnych	117

4.4. Środki prawne łagodzące skutki bezrobocia osób starszych	120
4.5. Środki zachęcające do aktywizacji zawodowej a system zabezpieczenia na starość	126
4.6. Podsumowanie	129
5. Belgia – raport cząstkowy	131
5.1. Uwagi wprowadzające	131
5.2. Środki prawne służące utrzymaniu zatrudnienia przez pracowników starszych	137
5.2.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na starszy wiek podczas zatrudnienia	137
5.2.2. Redukcja kosztów zatrudnienia pracowników starszych	139
5.2.3. Warunki wykonywania pracy przez pracowników starszych	140
5.2.4. Ochrona trwałości zatrudnienia pracowników starszych	145
5.2.5. Dodatek aktywizacyjny	152
5.2.6. Bonus emerytalny	152
5.3. Środki prawne wspierające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy	154
5.3.1. <i>Outplacement</i> pracowników starszych	154
5.3.2. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w dostępie do zatrudnienia	155
5.3.3. Zakładowy plan zatrudnienia pracowników starszych	156
5.3.4. Redukcja kosztów w związku z zatrudnieniem bezrobotnej osoby starszej	157
5.3.5. Zatrudnienie w ramach lokalnych agencji zatrudnienia	159
5.3.6. Podjęcie działalności na własny rachunek przez starsze osoby bezrobotne	161
5.3.7. Usługi oferowane przez publiczne służby zatrudnienia	161
5.4. Świadczenia pieniężne łagodzące skutki bezrobocia	162
5.5. Podsumowanie	171
6. Zarys pozycji starszych osób na polskim rynku pracy	173
7. Wnioski	187

Część II

Tatiana Wrocławska **201**

1. Wprowadzenie	201
2. Środki prawne wspierające zatrudnienie osób starszych w Republice Czeskiej	205
2.1. Uwagi wprowadzające	205
2.2. Ocena ustawodawstwa czeskiego na rok 2013 oraz sformułowane zalecenia	206
2.3. Kodeksowe unormowania odnoszące się do starszych pracowników	208
2.3.1. Trwałość stosunku pracy oraz inne gwarancje dla osób w wieku starszym	208
2.3.2. Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy według czeskiego kodeksu pracy	210
2.4. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek starszy	211
2.5. Zabezpieczenie emerytalne	213
2.5.1. Prawo do emerytury	213
2.5.2. Łączenie pracy zarobkowej z emeryturą	216
2.5.3. Prawo do wcześniejszej emerytury w obniżonym wieku	216

8 Spis treści

2.6. Pomoc na rzecz bezrobotnych osób starszych oraz poszukujących pracy	217
2.7. Programy krajowe na rzecz aktywnego starzenia się społeczeństwa	218
2.8. Uwagi podsumowujące	219
3. Środki prawne wspierające zatrudnienie osób starszych na Litwie	221
3.1. Wprowadzenie	221
3.1.1. Ocena sytuacji Litwy na tle innych państw UE-28 na podstawie Wskaźnika Aktywnego Starzenia się	221
3.1.2. Ocena aktywności starszych pracowników na przykładzie danych statystycznych	222
3.2. Kodeksowe unormowania odnoszące się do osób w wieku starszym	225
3.3. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek	232
3.4. Środki prawne służące przeciwdziałaniu bezrobociu wśród osób starszych	234
3.4.1. Kategorie starszych pracowników	235
3.4.2. Rodzaje pomocy	235
3.4.3. Świadczenia z tytułu bezrobocia	239
3.4.4. Rola partnerów społecznych	240
3.5. Prawo do emerytury	241
3.5.1. Rodzaje emerytur	241
3.5.2. Wysokość i warunki nabycia emerytury	241
3.6. Uwagi końcowe	243
4. Środki prawne mające na celu wydłużenie aktywności zawodowej osób starszych w Republice Słowacji	246
4.1. Dane dotyczące aktywności zawodowej osób starszych w Republice Słowacji	246
4.2. Programy na rzecz aktywnego starzenia się oraz wydłużenia aktywności zawodowej osób starszych	247
4.3. Świadczenia emerytalno-rentowe, z tytułu bezrobocia oraz ubóstwa dla osób starszych	252
4.4. Kodeksowe unormowania w odniesieniu do zatrudnienia osób starszych	256
4.5. Unormowania antydyskryminacyjne w ustawodawstwie słowackim a pozycja osób starszych	259
4.6. Uwagi podsumowujące	260
5. Środki prawne mające na celu wydłużenie aktywności zawodowej osób starszych w Holandii	263
5.1. Dane dotyczące aktywności zawodowej osób starszych w Holandii	263
5.2. Programy, środki prawne oraz akty normatywne na rzecz zwiększania aktywności zawodowej osób starszych	265
5.3. Środki przeciwdziałania i łagodzenia skutków bezrobocia dla osób starszych	269
5.4. Ustawowe regulacje oraz gwarancje w odniesieniu do zatrudnienia osób w wieku starszym	272
5.5. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek starszy	276

5.6. Nabycie uprawnień emerytalnych	276
5.7. Uwagi podsumowujące	278
6. Wnioski	280

Część III

Mirostaw Włodarczyk **293**

1. Uwagi wprowadzające	293
2. Środki prawne mające na celu wsparcie osób starszych na rynku pracy w Finlandii	295
2.1. Narodowy Program na rzecz Osób Starszych (1998–2002)	295
2.2. Zmiany regulacji prawnych	298
2.3. Zmiany w prawie zatrudnienia	299
2.4. Zmiany w prawie emerytalnym	300
2.5. Przestanki podejmowania zatrudnienia w wieku emerytalnym	303

Część IV

Mirostaw Włodarczyk **305**

1. W poszukiwaniu modelu przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych – analiza modelowa (refleksje na tle uzyskanych wyników badań). Uwagi wprowadzające – założenia konstrukcyjne modelu	305
2. Elementy konstrukcyjne modelu przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych	309

Bibliografia	331
--------------	-----

Przedmowa

Publikacja niniejsza jest końcowym raportem badań realizowanych w latach 2014–2017 w ramach projektu badawczego finansowanego z grantu Narodowego Centrum Nauki *W poszukiwaniu modelu przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych – analiza prawna*, UMO-2013/09/B/HS5/04137. Głównym założeniem badawczym projektu była próba przedstawienia w ujęciu modelowym zespołu przedsięwzięć i środków prawnych, które należy podjąć, by doprowadzić do ograniczenia zjawiska bezrobocia wśród osób starszych. Poszukiwania te oparte miały być, i tak się też stało, na zbadaniu regulacji prawnych wybranych krajów europejskich. Ostatecznie procesowi badawczemu poddane zostały odnośne regulacje Belgii, Czech, Danii, Finlandii, Holandii, Litwy, Niemiec, Słowacji i Węgier, a także polskie rozwiązania prawne. Zakres przedmiotowy badań obejmował instytucje prawne, które w danym kraju wykorzystywane były w celu ograniczania lub eliminowania bezrobocia wśród osób starszych; tam, gdzie to było uzasadnione, zaprezentowane zostały ogólne regulacje dotyczące ograniczania bezrobocia.

Proces badawczy miał na celu zgromadzenie wiedzy na temat działania zastosowanych w badanych krajach różnych instytucji prawnych mających wpływ na stan zatrudnienia osób starszych oraz ocen dotyczących oddziaływania tych instytucji na poziom zatrudnienia i bezrobocia wskazanej grupy podmiotów. Takie podejście pozwoliło na ustalenie adekwatności zastosowanych środków prawnych do potrzeb wynikających z aktualnej sytuacji społecznej i gospodarczej, w której uwikłane mogły być osoby starsze. Badania zatem nie ograniczyły się jedynie do wąsko rozumianych narzędzi prawnych służących ograniczaniu bezrobocia wśród starszych bezrobotnych. Objęły one również urządzenia prawne, które odnoszą się bezpośrednio do zatrudnienia i realizowane są w związku z zatrudnieniem (obszar regulacji dotyczących utrzymania zatrudnienia – stabilizacji zatrudnienia), oraz regulacje określające uprawnienia starszych osób powiązane z procesem kończenia

kariery zawodowej i odchodzeniem z rynku pracy (emerytury, renty). Tak szeroko zakrojona analiza pozwoliła na ukazanie i wydobywanie implikacji powstających w świecie prawa, jak i praktyki społecznej, zachodzących pomiędzy wskazanymi trzema obszarami regulacji prawnej: zatrudnienia, bezrobocia i okresu emerytalnego – zwykle analizowanymi w odrębnych, niezależnych opracowaniach.

Przedstawiona publikacja składa się z czterech części. W trzech pierwszych zaprezentowane zostały wyniki badań dotyczące poszczególnych wymienionych wyżej krajów. Pierwsza część opracowana została przez Magdalenę Paluszkiewicz i obejmuje wyniki badań dotyczące Węgier, Niemiec, Danii i Belgii. W końcowych punktach Autorka przedstawiła diagnozę polskiej praktyki prawnej w badanym zakresie i przedstawiła we wnioskach własne modelowe ujęcie przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych. W części drugiej Tatiana Wrocławska zaprezentowała wyniki badań dotyczące Czech, Litwy, Słowacji i Holandii; we wnioskach końcowych sformułowana została ocena zbiorcza i porównawcza instytucji występujących w badanych krajach. W części trzeciej Mirosław Włodarczyk omówił wyniki badania przedsięwzięć mających na celu ograniczenie bezrobocia wśród osób starszych w Finlandii. Odrębny od powyższych charakter posiada czwarta część opracowania, przygotowana przez Mirosława Włodarczyka, a której celem jest przedstawienie elementów składowych modelu przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych. Konstrukcję tego modelu tworzy kilkanaście zadań, których adresatem powinien być prawodawca państwowy. Z kolei w ramach każdego zadania wyodrębniono wiele różnych instytucji prawnych, które posłużyć mogą do realizacji celu wynikającego z nazwy zadania. Zarówno wyodrębnienie poszczególnych zadań, jak i umieszczenie w ich ramach owych instytucji prawnych jest wynikiem wiedzy zgromadzonej przez Autorów w trzech pierwszych częściach publikacji – licząc w proporcji odpowiedniej do liczby zbadanych regulacji prawnych.

Część I

Magdalena Paluszkiewicz

1. Wprowadzenie

Przystępując do analizy systemów prawnych wybranych państw w poszukiwaniu środków prawnych, potrzebnych do zbudowania modelu przeciwdziałania bezrobociu osób starszych w Polsce, należy poczynić pewne uwagi wprowadzające. Są one konieczne w celu uzasadnienia wyboru analizowanych zagadnień.

W teorii ekonomii wskazuje się, że czynnikiem mającym zasadniczy wpływ na rozmiary bezrobocia jest długofalowy wzrost gospodarczy. Pomijając rozbieżności poglądów co do zakresu ingerencji państwa w działanie gospodarki rynkowej¹, należy podkreślić, że polityka państwa w odniesieniu do bezrobocia ma charakter wyłącznie pomocniczy i możliwości jej oddziaływania są ograniczone². Co więcej, polityka ta nie jest jednorodna. Niektóre działania podejmowane są w odniesieniu do gospodarki w skali makro-, inne zaś ograniczają się do rynku pracy, a jeszcze

1 W odniesieniu do Polski prawną podstawą ingerencji jest bowiem art. 20 Konstytucji RP, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm. Dopuszcza on „korygującą” ingerencję państwa w funkcjonowanie gospodarki rynkowej, która pozwoli na zapewnienie sprawiedliwości społecznej, ochrony zdrowego systemu społecznego i realizacji celów społecznych – L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 20, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587734548/531988> (dostęp 27.07.2017).

2 M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Warszawa 1997, s. 68; E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2014, s. 332; Z. Góral, M. Włodarczyk, *Prawne problemy rynku pracy*, [w:] H. Lewandowski (red.), *Polskie prawo w okresie transformacji w oświetleniu prawa wspólnotowego*, Warszawa 1997, s. 153; M. Knapińska, *Polityka rynku pracy w Polsce w latach 2000–2008*, [w:] E. Kwiatkowski, L. Kucharski (red.), *Rynek pracy w Polsce – tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, Łódź 2010, s. 261.

inne kierowane są do niektórych tylko podmiotów na nim funkcjonujących³. Walka z bezrobociem obejmuje bowiem w szczególności tworzenie nowych miejsc pracy, jak też wspieranie już istniejących, aktywizację zawodową osób bezrobotnych czy zmniejszanie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy⁴. Ogół środków skierowanych na pewne elementy systemu gospodarczego w celu przeciwdziałania bezrobociu, ograniczenia jego rozmiarów, a także złagodzenia skutków tego zjawiska określa się mianem metod przeciwdziałania bezrobociu⁵. Ze względu na stopień oddziaływania tych metod na potencjał wytwórczy tradycyjnie dzieli się je na aktywne i pasywne⁶. Ograniczanie liczby bezrobotnych umożliwiając zarówno środki aktywne, jak i pasywne. Aktywne stymulują tworzenie miejsc pracy (np. prace interwencyjne, pożyczki na utworzenie miejsc pracy)⁷, pasywne służą dokonywaniu określonych przesunięć między istniejącymi zasobami osób czynnych i nieczynnych zawodowo, w szczególności poprzez określanie granic wieku emerytalnego, przyznawanie świadczeń przedemerytalnych, stosowanie elastycznych form czasu pracy⁸. Łagodzeniu skutków bezrobocia służą pasywne środki polityki rynku pracy, do których zalicza się różne świadczenia socjalne, zwłaszcza zasiłek dla bezrobotnych⁹.

Dyferencjacja metod przeciwdziałania bezrobociu jest skutkiem różnorodności przyczyn do niego prowadzących, jak również heterogeniczności tego zjawiska. Co więcej, nie wszystkie osoby dotknięte bezrobociem mają jednakowe szanse na podjęcie zatrudnienia¹⁰, dlatego w niektórych przypadkach konieczne jest zastosowanie specjalnych, zindywidualizowanych środków wspierających powrót do pracy¹¹. Potwierdzeniem tej obserwacji jest art. 6 ust. 2 Konwencji nr 168 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 1 czerwca 1988 r. dotyczącej popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem¹², zgodnie z którym celowe jest ustanowienie specjalnych środków, służących zaspokojeniu specjalnych potrzeb kategorii osób, które mają szczególne problemy na rynku pracy. W myśl art. 8 ust. 1 Konwencji do tych osób zalicza się w szczególności starszych pracowników, a środki do nich kierowane to w szczególności specjalne programy popierania dodatkowych możliwości pracy i pomocy w znalezieniu zatrudnienia, a także zachęcania do ich zatrudniania.

Osoby starsze są więc szczególną kategorią na rynku pracy. Przeszkody napotykane przez osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy są usuwane

3 E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 330.

4 *Ibidem*, s. 330–332.

5 J. Bernais, *Klasyfikacja metod i środków przeciwdziałania bezrobociu*, „Rynek Pracy” 1996, nr 4, s. 9–10.

6 *Ibidem*, s. 14–15; M. Knapieńska, *Polityka rynku...*, s. 250 i podana tam literatura.

7 M. Kabaj, *Strategie i programy...*, s. 66; J. Bernais, *Klasyfikacja metod...*, s. 11.

8 J. Bernais, *Klasyfikacja metod...*, s. 11–12.

9 *Ibidem*, s. 10.

10 Z. Góral, M. Włodarczyk, *Prawne problemy...*, s. 151.

11 Por. J. Bernais, *Klasyfikacja metod...*, s. 15–16.

12 <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k168.html> (dostęp 30.06.2017).

przede wszystkim za pomocą środków przewidzianych w ramach aktywnej polityki rynku pracy¹³. Warto podkreślić, że polityka rynku pracy przynosi najlepsze efekty w odniesieniu do redukcji bezrobocia frykcyjnego, krótkotrwałego, natomiast w przypadku bezrobocia o charakterze strukturalnym i przez to długotrwałym generuje duże wydatki publiczne i cechuje ją niska skuteczność¹⁴. Jest to również polityka oddziałująca głównie na podaż na rynku pracy; poza subwencjonowaniem zatrudnienia nie dysponuje ona instrumentarium wpływającym na tworzenie miejsc pracy¹⁵. Z powyższych względów, jak również w celu amortyzacji, wywołujących na ogół bezrobocie gwałtownych zjawisk gospodarczych konieczne jest uzupełnianie polityki rynku pracy działaniami wpływającymi na elastyczność rynku pracy¹⁶, takimi zwłaszcza jak deregulacja, czyli zwiększanie swobody podmiotów gospodarczych i ograniczanie regulacji w zakresie stosunków zatrudnienia¹⁷. Elastyczność zatrudnienia jest możliwa do osiągnięcia za pomocą takich instytucji prawnych, jak w szczególności nietypowe formy zatrudnienia, czas pracy, zasady wynagradzania, zasady nawiązywania i rozwiązywania stosunku zatrudnienia. W literaturze podkreśla się jednak, że deregulacja nie jest wystarczającym środkiem zwalczania bezrobocia¹⁸, a przy tym jej zastosowanie zawsze wiąże się z ograniczaniem uprawnień socjalnych, co może w rezultacie prowadzić do destabilizacji pokoju społecznego¹⁹.

Powyższe ustalenia mają wpływ na zakres prowadzenia dalszych rozważań. Zwrócono w nich bowiem uwagę zarówno na aktywne, jak i pasywne instrumenty rynku pracy, służące przeciwdziałaniu bezrobociu osób starszych, a także na te elementy stosunku zatrudnienia, które mogą wpływać na elastyczność lub jej brak w przypadku zatrudniania starszych pracowników. Ze względu na to, że osoby starsze są szczególną kategorią na rynku pracy z powodu znacznych trudności w ponownym podjęciu zatrudnienia, w pierwszej kolejności zwrócono uwagę na środki umożliwiające utrzymanie tego zatrudnienia, zaś dopiero w następnej dokonano analizy rozwiązań wspierających podjęcie zatrudnienia. W niezbędnym zakresie przeanalizowano również uprawnienia w obrębie świadczeń socjalnych, łagodzących skutki bezrobocia. W ich przypadku ważne jest ustalenie siły oddziaływania funkcji motywującej do podjęcia zatrudnienia. W ramach prowadzonej analizy konieczne było również określenie pojęcia „pracownik starszy” czy też „bezrobotna osoba starsza”. Konwencjonalną granicę aktywności zawodowej stanowi osiągnięcie wieku emerytalnego, który jest ustalony konkretnie w ramach ustawodawstw badanych krajów. Większych problemów przysparza natomiast ustalenie momentu,

13 E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 328–329 i podana tam literatura.

14 M. Kabaj, *Strategie i programy...*, s. 45; Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 20.

15 Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki...*, s. 32.

16 E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 339.

17 Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki...*, s. 37.

18 *Ibidem*, s. 142.

19 E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 331; Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki...*, s. 142.

od którego ustawodawcy zaczynają postrzegać uczestników rynku pracy jako osoby starsze, z tego względu oprócz konkretnych regulacji prawnych uwzględniono także poglądy prezentowane w literaturze przedmiotu.

Analiza w przeważającej mierze ma charakter prawny, zaś w niezbędnym tylko zakresie wykorzystano dorobek nauk ekonomicznych, zwłaszcza w odniesieniu do skuteczności aktywnej polityki rynku pracy, mając jednocześnie świadomość niekiedy ograniczonej wartości poznawczej zawartych w literaturze danych dotyczących np. prawdopodobieństwa podjęcia zatrudnienia czy wskaźnika zatrudnienia po zakończeniu programu rynku pracy²⁰. Badania obejmują wskazane wyżej instytucje prawne w ramach ustawodawstw czterech państw: Węgier, Niemiec, Belgii oraz Danii. Ocena rozwiązań w nich przyjętych dokonana została także w oparciu o krótki rys sytuacji społeczno-ekonomicznej. Wnioski sformułowane na podstawie badań umożliwią określenie implikacji w zakresie budowania modelu przeciwdziałania bezrobociu osób starszych w Polsce.

20 Szerzej: R. Kisiel, S. Nowińska, *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy na tle doświadczeń międzynarodowych*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6, *passim*.

2. Węgry – raport cząstkowy

2.1. Uwagi ogólne

Transformacja ustrojowa na Węgrzech przyniosła drastyczne zmiany w sferze związanej z zatrudnieniem. Liczba miejsc pracy zmniejszyła się o 1,6 mln w latach 1987–1996, czyli o ok. 25% ogólnej ich liczby. W ciągu pierwszych czterech lat po wdrożeniu reform społeczno-gospodarczych stopa bezrobocia wzrosła praktycznie od 0 do 14% (w 1993 r.)¹. W 2001 r. wskaźnik ten osiągnął poziom 6%, jednak, jak wskazuje się w literaturze, pomimo ówczesnego wzrostu gospodarczego zdołano utworzyć jedynie ok. 100 tys. nowych miejsc pracy. Spadek stopy bezrobocia wynikał więc przede wszystkim z ułatwienia dostępu do systemu świadczeń z zabezpieczenia społecznego, takich zwłaszcza jak wcześniejsze emerytury czy renty z tytułu niezdolności do pracy². Na skutek wprowadzonych reform zatrudnienie utraciły przede wszystkim osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych³. Węgierska gospodarka znacznie odczuła również skutki kryzysu gospodarczego z 2008 r. W 2009 r. PKB spadło o 13% w stosunku do roku poprzedniego, zaś stopa bezrobocia wzrosła w kolejnych latach odpowiednio do 10% i 11,2%. W latach 2008–2011 zlikwidowano ok. 50 tys. miejsc pracy, zaś w przypadku dodatkowych 90 tys. zatrudnienie przekształcono w niepełnowymiarowe⁴. Począwszy od 2012 r. odnotowywany jest stały wzrost gospodarczy, jednak poziom dochodów społeczeństwa jest nadal niższy w porównaniu z krajami rozwiniętymi⁵. Według danych EUROSTAT Węgry przeznaczają trzecią co do wielkości kwotę w relacji do PKB na finansowanie systemu zabezpieczenia społecznego, co po części wynika z licznej grupy jego beneficjentów⁶. W latach 2004–2013 w stosunku do Węgier prowadzona była ponadto procedura nadmiernego deficytu. Pomimo jej zakończenia⁷, deficyt budżetowy nadal

1 G. Korosi, *Labour Adjustment and Efficiency in Hungary*, „Budapest Working Papers” 2002, no. 4, s. 1–2.

2 *Ibidem*, s. 2.

3 Z. Cseres-Gergely, A. Scharle, Á. Földessy, *Evaluating the impact of a well-targeted wage subsidy using administrative data*, „Budapest Working Paper on Labour Market” 2015, no. 3, s. 5.

4 L. Koltai, *Work instead of social benefit? Public works in Hungary*, Mutual Learning Programme: Peer country comments paper – Hungary, Mutual Learning Programme 2012, European Commission 2012, s. 4.

5 OECD Economic Surveys: *Hungary*, May 2016, Paris 2016, s. 10–15.

6 Z tego systemu korzysta każdego roku ok. 2/3 społeczeństwa (ok. 6 mln osób) – M. Komiljovics, *Reform of pension system stirs controversy*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2011, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/reform-of-pension-system-stirs-controversy> (dostęp 19.06.2017).

7 Council Decision 2013/315/EU of 21 June 2013 abrogating Decision 2004/918/EC on the existence of an excessive deficit in Hungary, O.J. UE L 173, 26.06.2013, s. 43–45.

pozostaje na wysokim poziomie, dlatego też silnie rekomendowane jest obniżanie wydatków publicznych⁸.

Przechodząc do charakterystyki sytuacji osób starszych na rynku pracy, należy wskazać, że w 2009 r. stopa zatrudnienia osób w wieku powyżej 55 lat wyniosła zaledwie 35% przy ówczesnej średniej w UE wynoszącej 49,1%⁹. Od 2009 r. stopa zatrudnienia wykazuje stałą tendencję wzrostową¹⁰. W latach 1996–2008 stopa bezrobocia w grupie osób 50–64 lata nie przekraczała 6%. Jednak na skutek kryzysu ekonomicznego w roku 2008 wyniosła 7,1% i rosła do poziomu 9,4% w 2011 r. Od tego czasu utrzymuje się stała tendencja spadkowa¹¹. Polityka prowadzona wobec osób starszych na początku lat 90. doprowadziła do zwiększenia liczby beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza emerytalnego, a w rezultacie do przedwczesnej dezaktywizacji zawodowej tych osób¹². Spowodowało to m.in., że osoby starsze nie były już postrzegane jako uczestnicy rynku pracy, ale raczej jako beneficjenci systemu zabezpieczenia społecznego¹³. Zaobserwowano również, że osoby spełniające warunki do nabycia emerytury prawie zawsze korzystały z tego prawa i nie kontynuowały już zatrudnienia¹⁴.

Na skutek przeprowadzonych w 1997 r. reform stopniowo podniesiono i zrównano wiek emerytalny do 62 lat w 2009 r., z odpowiednio 55 i 60 lat dla kobiet i mężczyzn¹⁵. Po kolejnych korektach systemu emerytalnego z lat 2007–2008 zwiększono zachęty do odraczania decyzji o skorzystaniu z prawa do emerytury¹⁶. Jednakże stopa zastąpienia emerytury nadal pozostaje wysoka i wynosi ok. 74%

8 OECD Economic Surveys: *Hungary*, s. 10–15; A. Kiss, *Hungary: Bleak prospects for public sector workers under economic programme*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2015, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions/hungary-bleak-prospects-for-public-sector-workers-under-economic-programme> (dostęp 19.06.2017).

9 K. Lipták, *Hungary: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2013, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/hungary/hungary-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 07.06.2017).

10 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_ergan (dostęp 19.06.2017).

11 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_urgaed (dostęp 19.06.2017).

12 K. Fazekas, A. Scharle, *Diagnosis and lessons*, [w:] K. Fazekas, A. Scharle (eds), *From pensions to public works. Hungarian employment policy from 1990 to 2010*, Budapest 2012, s. 4.

13 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review: Employment policies to promote active ageing*, European Employment Observatory, European Commission 2012, s. 3.

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*.

16 O 2% podstawy wymiaru za każdy rok, pod warunkiem posiadania co najmniej 40-letniego stażu ubezpieczeniowego – Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 3.

wynagrodzenia¹⁷, co nie motywuje do wydłużania aktywności zawodowej. Na skutek reform do 2022 r. powszechny wiek emerytalny zostanie podwyższony do 65 lat¹⁸. Co więcej, w 2011 r. został zlikwidowany (znacjonalizowany) obowiązkowy drugi filar emerytalny. Od tego czasu rozpoczęto kampanię zachęcającą do indywidualnego oszczędzania na starość w ramach trzeciego prywatnego filaru¹⁹. Uzyskanie wyższych świadczeń na starość jest więc uzależnione od indywidualnej przezorności w trakcie życia zawodowego. Bez wątpienia długie okresy bezrobocia wpływają na niższy poziom świadczeń emerytalnych. Odnotowania wymaga również to, że zlikwidowano wszelkie formy wcześniejszych emerytur, a już pobierane zakwalifikowano jako świadczenia socjalne²⁰. Przeprowadzone badania wskazują, że ograniczenie dostępu do wcześniejszych emerytur znacząco wpłynęło na wzrost bezrobocia wśród osób starszych, zwłaszcza wśród kobiet powyżej 57. roku życia²¹.

Duży odsetek osób tuż przed 50. rokiem życia korzystających z rent z tytułu trwałej niezdolności do pracy dowodzi tego, że świadczenia te przejęły funkcję wcześniejszych emerytur. Z powyższych względów przeprowadzono reformy, polegające m.in. na orzekaniu o zachowanej zdolności do pracy, realizowaniu obok świadczenia rehabilitacyjnego także różnorodnych kompleksowych działań rehabilitacyjnych. Jeśli nie przyniosą one efektu w ciągu trzech lat, osoba może ubiegać się o rentę z tytułu niezdolności do pracy²². Prawie 80% pracowników zgłaszających problemy zdrowotne ma ponad 45 lat. Pracodawcy rzadko zatrudniają osoby cierpiące na choroby przewlekłe, niepełnosprawne czy niezdolne do pracy. Główną przeszkodą w ich zatrudnianiu jest brak wśród pracodawców informacji i wiedzy na temat tych chorób i ich wpływu na zdolność do pracy. Nie są także rozpowszechniane żadne dobre praktyki w zakresie zatrudniania osób przewlekłe chorych²³.

Krajowe reformy przeprowadzane na Węgrzech nie ominęły również systemu pomocy na wypadek bezrobocia. Począwszy od 2009 r. osoby długotrwale bezrobotne są kierowane do udziału w robotach publicznych i innych programach rynku pracy, a także zostały zobowiązane do aktywnej współpracy z publicznymi

17 *Ibidem*.

18 A. Kiss, P. Belyó, A. Kunert, M. Komiljovics, K. György, *Hungary: Working life country profile*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2015, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/hungary/hungary-working-life-country-profile> (dostęp 09.06.2017).

19 *Ibidem*.

20 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 3.

21 *Ibidem*, s. 4.

22 *Ibidem*, s. 3.

23 G. Kéthel, *Hungary: Employment opportunities for people with chronic diseases*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2014, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/hungary/hungary-employment-opportunities-for-people-with-chronic-diseases> (dostęp 07.06.2017).

służbami zatrudnienia w celu zachowania prawa do świadczeń z tytułu bezrobocia. Z tego ostatniego zobowiązania zostały jednak zwolnione osoby bezrobotne powyżej 55. roku życia. Późniejsze reformy z 2011 r. wpłynęły na skrócenie okresu pobierania świadczeń na wypadek bezrobocia²⁴.

Kolejny obszar objęty reformami to zatrudnienie. W roku 2012 przyjęto nowy kodeks pracy²⁵, odnoszący się przede wszystkim do stosunków pracy w sektorze prywatnym. Kompetencje w zakresie regulowania stosunków zatrudnienia skupione są głównie w rękach ustawodawcy krajowego, znacznie mniejszy wpływ w tym zakresie pozostawiono partnerom społecznym. Pomimo dobrze rozwiniętych ram prawnych i instytucjonalnych główny obszar negocjacji zbiorowych pozostaje na poziomie przedsiębiorstwa. Znacznie mniejszy wpływ na relacje zatrudnienia wywierają tzw. komitety dialogu sektorowego. Poziom uzwiązkowienia wynosi niewiele ponad 10%, jednak nie wszyscy pracownicy mają prawo koalicji (np. urzędnicy w administracji publicznej). Ten stan rzeczy wynika m.in. ze struktury pracodawców – w gospodarce przeważają podmioty małe i średnie, brakuje też silnych partnerów układowych na poziomie branżowym. Natomiast postanowieniami porozumień zbiorowych objętych było według ostatnich dostępnych danych ok. 23% wszystkich pracowników. Dane te mają w głównej mierze charakter szacunkowy, ponieważ obowiązek rejestrowania porozumień zbiorowych nie jest opatrzony sankcją, stąd też wiarygodność rejestru jest wysoce wątpliwa²⁶. Prawo reprezentowania pracowników mają także rady pracownicze, ale mogą one zawierać z pracodawcami zakładowe porozumienia zbiorowe jedynie w określonych okolicznościach²⁷.

Trudności z finansowaniem systemu zabezpieczenia społecznego spowodowały konieczność zwiększenia stóp procentowych podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne, co w rezultacie doprowadziło do sytuacji, w której legalne zatrudnienie nisko wykwalifikowanych pracowników, nawet za minimalne wynagrodzenie za pracę, przestało być opłacalne²⁸. Kolejnym czynnikiem wpływającym na niską aktywność zawodową osób starszych jest zły stan zdrowia, który uniemożliwia kontynuowanie zatrudnienia. Znaczącym problemem jest też niski poziom wykształcenia wśród starszych osób²⁹, który jest potęgowany przez brak uczestnictwa w kształceniu ustawicznym³⁰. Pracodawcy generalnie unikają zatrudniania pracowników

24 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 4.

25 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, Magyar Közlöny, 2012–01–06, vol. 2, pp. 257–316, tekst w oryginale dostępny: http://nlex.njt.hu/cgi_bin_teszt/njt_doc.exe?docid=143164.336345 (dostęp 09.06.2017), tekst w j. angielskim: <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2557/Labour%20Code.pdf> (dostęp 09.06.2017).

26 A. Kiss, P. Belyó, A. Kunert, M. Komiljovics, K. György, *Hungary: Working...*

27 Materiał wyłączoną z części normatywnej jest wynagrodzenie za pracę – szerzej: *ibidem*.

28 K. Fazekas, A. Scharle, *Diagnosis and lessons...*, s. 4.

29 OECD Economic Surveys: *Hungary...*, s. 94.

30 K. Lipták, *Hungary: The role...*

powyżej 50. roku życia, zaś sami pracownicy poszukują różnych możliwości dezaktywizacji zawodowej poprzez korzystanie ze świadczeń socjalnych, takich jak wcześniejsze emerytury czy renty z tytułu niezdolności do pracy³¹.

Poszczególni decydenci podejmują próby stworzenia dokumentów strategicznych obejmujących wydłużanie aktywności zawodowej osób starszych, jednak niestabilność sceny politycznej powoduje, że są one często modyfikowane, jak również rzadko dochodzi do ich implementacji³². W 2009 r. Parlament Węgier przyjął rezolucję nr 81/2009 w sprawie narodowej strategii dla seniorów³³ na lata 2010–2012, która przewidywała m.in. podtrzymanie zdolności do pracy osób starszych, zwłaszcza poprzez stworzenie programu ochrony ich zdrowia, a także wygaszanie wcześniejszych emerytur czy wsparcie kształcenia ustawicznego. Zmiana frakcji rządzącej w wyborach z 2010 r. spowodowała jednak, że nie podjęto żadnych działań implementacyjnych wobec wspomnianej rezolucji³⁴. W literaturze wskazuje się też, że kwestia aktywizacji zawodowej osób starszych została usunięta w cień na skutek znacznego wzrostu bezrobocia wśród osób młodych po kryzysie z 2008 r.³⁵

Z kolei Narodowy Program Reform z 2012 r. wskazuje jako istotny obszar działań wzrost zatrudnienia pracowników starszych³⁶, jednak poza ograniczeniem dostępu do wcześniejszych emerytur³⁷ nie przewiduje konkretnych środków umożliwiających jego realizację³⁸. Podejmowane działania wobec osób starszych mają więc zasadniczo doraźny charakter i skupiają się w obrębie zatrudnienia, bezrobocia, programów rynku pracy oraz rehabilitacji zawodowej³⁹. Po przystąpieniu do UE zaczęto promować zatrudnienie subsydiowane starszych pracowników⁴⁰. Nie są jednak podejmowane rozwiązania dostosowane do potrzeb pracowników starszych w zakresie uzupełniania kwalifikacji zawodowych czy kształcenia ustawicznego. Pracodawcy są zobowiązani do płacenia składki w wysokości 1,5% podstawy wymiaru (jak przy składkach na ubezpieczenie społeczne) do Narodowego Funduszu Zatrudnienia, z którego są finansowane programy kształcenia zawodowego. Nie poświęca się również dostatecznie dużo uwagi kształtowaniu

31 K. Balogh, *Employment of older workers and lifelong learning*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2005, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/employment-of-older-workers-and-lifelong-learning#> (dostęp 07.06.2017).

32 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 6.

33 Tekst w j. węgierskim dostępny pod adresem: <http://www.parlament.hu/irom38/10500/10500.pdf> (dostęp 07.06.2017).

34 K. Lipták, *Hungary: The role...*

35 *Ibidem*.

36 Government of Hungary, *National Reform Programme of Hungary*, April 2012, s. 16–17, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_hungary_en.pdf (dostęp 07.06.2017).

37 Government of Hungary, *National Reform Programme of Hungary...*, s. 24.

38 K. Lipták, *Hungary: The role...*

39 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 6.

40 K. Lipták, *Hungary: The role...*

przez pracodawców warunków pracy pracowników starszych⁴¹, ani nie propaguje się wśród pracodawców polityki zarządzania wiekiem⁴². Wymaga to szczególnego podkreślenia, ponieważ warunki zatrudnienia pracowników starszych nie uwzględniają ich kondycji psychofizycznej, co przekłada się pośrednio na krótszą perspektywę zatrudnienia⁴³, zwiększając ryzyko bezrobocia⁴⁴.

Według danych Eurostat stopa zatrudnienia w 2016 r. w grupie wiekowej 50–64 lata osiągnęła 59,6%, przy średniej EU28 na poziomie 63,4%⁴⁵. W grupie wiekowej 50–54 lata wyniosła ona 82,3%, w grupie 55–59 lat – 70%, zaś w grupie 60–64 lata – 32,2%⁴⁶. Według danych OECD z 2016 r. stopa zatrudnienia osób w wieku powyżej 55. roku życia wynosi ok. 40%, co stanowi trzeci od końca wynik wśród krajów członkowskich tej organizacji⁴⁷.

Stopa bezrobocia w 2016 r. w grupie wiekowej 50–64 lata kształtowała się na poziomie 4,4%, co jest wynikiem znacznie poniżej średniej EU28 (6,5%)⁴⁸. W grupie wiekowej 50–54 lata wyniosła ona 4,5%, w grupie 55–59 lat – 3,8%, zaś w grupie 60–64 lata – 5,6%⁴⁹. Dane na temat bezrobocia długotrwałego w badanej grupie wiekowej zostały uznane przez Eurostat za mało wiarygodne i są one niedostępne⁵⁰. Natomiast z informacji zamieszczonych na stronie węgierskiego urzędu statystycznego wynika, że w okresie luty–kwiecień 2017 r. średni czas pozostawania bez pracy w grupie wiekowej 15–74 lata wynosił 17 miesięcy, zaś stopa bezrobocia długotrwałego w tej samej grupie wyniosła 44,8%⁵¹.

Nie skonstruowano legalnej definicji pracownika starszego, nie ma również regulacji prawnej odnoszącej się wyłącznie do zatrudniania osób starszych⁵². Pojęcie osoby starszej w literaturze najczęściej jest uzależnione od kontekstu. Generalnie obejmuje ono populację osób w wieku 55–64 lata. W odniesieniu jednak do wczesnej dezaktywizacji zawodowej pojęciem pracownika starszego operuje się już w odniesieniu do osób powyżej 45. roku życia⁵³.

41 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 6; K. Lipták, *Hungary: The role...*

42 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 6.

43 *Ibidem*, s. 8.

44 *Ibidem*, s. 6.

45 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_ergan (dostęp 19.06.2017).

46 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_urgaed (dostęp 19.06.2017).

47 OECD Economic Surveys: *Hungary...*, s. 104.

48 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_urgaed (dostęp 19.06.2017).

49 *Ibidem*.

50 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_upgan (dostęp 19.06.2017).

51 Węgierski Centralny Urząd Statystyczny, Unemployment, February–April 2017, <http://www.ksh.hu/docs/eng/xftp/gyor/mun/emun1704.html> (dostęp 19.06.2017).

52 K. Lipták, *Hungary: The role...*

53 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 2.

2.2. Środki prawne służące utrzymaniu osób starszych w zatrudnieniu

2.2.1. Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na starszy wiek

W zakresie równego traktowania ze względu na wiek w związku z zatrudnieniem zastosowanie ma przede wszystkim ustawa z 22 grudnia 2003 r. o równym traktowaniu oraz promowaniu równości szans⁵⁴, a także węgierski kodeks pracy⁵⁵. Ustawa o równym traktowaniu obejmuje nie tylko kwestie zatrudnienia, ale również w szczególności zabezpieczenia społecznego⁵⁶ i edukacji⁵⁷. Dotyczy wszystkich osób zarobkujących, nie tylko mających status pracownika⁵⁸. Bezpośrednia dyskryminacja ma miejsce, gdy osoba jest traktowana mniej korzystnie niż inna osoba lub grupa była, jest lub będzie traktowana w porównywalnej sytuacji na podstawie jednego z kryteriów zabronionego różnicowania, którym w szczególności jest wiek⁵⁹. Natomiast zgodnie z art. 9 ustawy dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralne postanowienie stawia osobę lub grupę posiadającą pewną cechę (np. wiek) w niekorzystnym położeniu⁶⁰. Mniej korzystne traktowanie jest zabronione w szczególności podczas kształtowania wynagrodzenia za pracę, warunków wykonywania pracy, przy określaniu zasad dostępu do procesu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, a także przy rozwiązywaniu umowy o pracę⁶¹. Są przewidziane sytuacje dopuszczające różne traktowanie ze względu na wiek, w szczególności, gdy jest to obiektywne uzasadnienie konkretną pracą⁶², a także gdy ma to na celu wyrównanie gorszego

54 2003. évi CXXV. törvény az egyenlo bánásmódról és az esélyegyenlőség elmozdításáról, Magyar Közlöny, 2003–12–28, No. 157, pp. 13044–13054. Tekst w języku angielskim: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex3.pdf> (dostęp 20.06.2017).

55 Regulujący w szczególności zasadę równego wynagradzania (art. 12), a także skutki rozwiązania umowy o pracę z naruszeniem zasady równego traktowania (art. 83), równe traktowanie pracowników tymczasowych (art. 219).

56 Art. 24–25 ustawy o równym traktowaniu; C.K. Lehoczky, *Legal instruments guaranteeing equal treatment in the wake of accession to the European Union*, [w:] K. Fazekas, A. Lovasz, A. Telegdy (eds), *The Hungarian Labour Market 2010. Review and analysis*, Institute of Economics, IE HAS National Employment Foundation, Budapest 2010, s. 71.

57 Art. 27 ustawy o równym traktowaniu; C.K. Lehoczky, *Legal instruments...*, s. 71.

58 Art. 3 lit. a i b definiują na potrzeby aktu pojęcie zatrudnienia i innego stosunku prawnego, którego celem jest świadczenie pracy; I. Krisch, N. Kürti, *Hungary*, [w:] N. ten Bokum, T. Flanagan, R. Sands, R. von Steinau-Steinbrück (eds), *Age Discrimination Law in Europe*, The Netherlands 2009, s. 158.

59 Art. 8 lit. o ustawy o równym traktowaniu; C.K. Lehoczky, *Legal instruments...*, s. 71; I. Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 159.

60 C.K. Lehoczky, *Legal instruments...*, s. 75; I. Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 160.

61 Art. 21 ustawy o równym traktowaniu; C.K. Lehoczky, *Legal instruments...*, s. 71.

62 Art. 7 ust. 2 ustawy; C. K. Lehoczky, *Legal instruments...*, s. 78; I. Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 159.

położenia w zatrudnieniu (tzw. dyskryminacja pozytywna), przy zachowaniu racjonalności i proporcjonalności środków oraz innych wskazanych szczegółowo warunków⁶³.

W celu wyrównywania szans w zatrudnieniu szczególnych kategorii pracowników dopuszczalne jest zawarcie odpowiednich postanowień, m.in. w układzie zbiorowym pracy⁶⁴. W węgierskim kodeksie pracy zawarto również postanowienie, zgodnie z którym pracodawca zamierzający podjąć działania, służące realizacji zasady równego traktowania bądź wyrównania szans w zatrudnieniu, powinien przeprowadzić konsultacje z radą pracowników⁶⁵. Działania te powinny obejmować w szczególności analizę warunków zatrudnienia szczególnych kategorii pracowników, w tym m.in. powyżej 40. roku życia, sposób ukształtowania ich wynagrodzenia za pracę, możliwości rozwoju kariery zawodowej i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz dostosowanie stanowiska pracy do potrzeb osoby z naruszoną sprawnością organizmu⁶⁶.

W przypadku złamania zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu przysługuje kilka środków prawnych – skarga do sądu pracy z roszczeniem odszkodowawczym, skarga do sądu cywilnego, wniosek o przeprowadzenia postępowania mediacyjnego oraz administracyjnego. Ostatnia ze wskazanych procedur prowadzona jest przed Urząd ds. Równego Traktowania (Egyenlő Bánásmód Hatóság)⁶⁷. Ma on zagwarantowane prawo kontrolowania, czy zasada niedyskryminacji ze względu na wiek jest przestrzegana⁶⁸. Postępowanie może być wszczęte na wniosek lub z urzędu⁶⁹. Ciężar dowodu zostaje przerzucony na pracodawcę w przypadku zarzutu dyskryminacji postawionego przez pracownika⁷⁰. Pracodawca jest zobowiązany wówczas wykazać, że podejmując określone zachowanie, nie kierował się zabronionym kryterium różnicowania – w rozpatrywanym przypadku wiekiem pracownika⁷¹. W wyniku przeprowadzonego postępowania urząd ten może nakazać zaprzestania zachowania stanowiącego naruszenie zasady równego traktowania, wyeliminowanie sytuacji stanowiącej naruszenie tej zasady, opublikować decyzję stwierdzającą naruszenie zasady równego traktowania w konkretnym przypadku, nałożyć grzywnę, zastosować środki prawne przewidziane w innych regulacjach⁷². Postępowanie przed sądem

63 Art. 11 ustawy o równym traktowaniu; I. Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 166.

64 Art. 23 ustawy o równym traktowaniu; I. Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 166.

65 Art. 264 ust. 1 w zw. z ust. 2 lit. m węgierskiego k.p.

66 Podobne rozwiązanie przewidywał art. 70/A poprzednio obowiązującego węgierskiego kodeksu pracy z 1992 r. – I. Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 169.

67 Art. 13–17 ustawy o równym traktowaniu; C.K. Lehoczky, *Legal instruments...*, s. 78; I. Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 166–168.

68 C.K. Lehoczky, *Legal instruments...*, s. 78.

69 I. Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 168.

70 Art. 19 ustawy o równym traktowaniu.

71 C.K. Lehoczky, *Legal instruments...*, s. 82.

72 Art. 16 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu.

pracy może być wszczęte równocześnie z postępowaniem administracyjnym, jeśli w tym pierwszym były pracownik domaga się uznania rozwiązania umowy o pracę za niezgodne z prawem, nie zaś uznania naruszenia zasady równego traktowania⁷³.

2.2.2. Zmniejszanie kosztów zatrudnienia pracowników starszych

Pracodawcy co do zasady nie ponoszą wyższych kosztów w związku z zatrudnianiem starszych pracowników. Składki na ubezpieczenia społeczne finansowane przez pracodawcę są jednakowe, niezależnie od wieku pracowników⁷⁴. Wynagrodzenie za czas choroby jest ukształtowane na tych samych zasadach, bez względu na wiek pracownika. Pracodawca jest zobowiązany do wypłaty wynagrodzenia w wysokości 70% średniego wynagrodzenia brutto z okresu podlegania ubezpieczeniu chorobowemu, przez pierwsze 15 dni niezdolności do pracy z powodu choroby w roku kalendarzowym⁷⁵. Wyższe koszty związane z zatrudnianiem pracowników starszych może natomiast generować regulacja prawna wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego. Wynika to z faktu, że wymiar urlopu wypoczynkowego jest uzależniony bezpośrednio od wieku pracownika i rośnie wraz z nim⁷⁶. Zwiększone koszty pracodawca może również ponieść w związku ze zwolnieniem pracownika starszego, co wpływa stabilizująco na jego zatrudnienie.

Wynagrodzenia w sektorze publicznym są ukształtowane według autonomicznego systemu i finansowane bezpośrednio z budżetu państwa. W sektorze prywatnym wynagrodzenia mogą być kształtowane na drodze negocjacji między partnerami społecznymi⁷⁷. Chociaż funkcjonuje trójstronne negocjacje między partnerami społecznymi, decydującą rolę w kształtowaniu wysokości wynagrodzeń odgrywają mechanizmy rynkowe. Dialog społeczny na poziomie ponadzakładowym jest słabo rozwinięty, toteż częściej spotykane są płacowe negocjacje na poziomie zakładowym. Jednakże w praktyce zakładowych porozumień płacowych zawieranych jest mało, toteż nie wywierają znaczącego wpływu na kształtowanie

73 I. Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 168.

74 *Ibidem*, s. 162.

75 Art. 126 w zw. z art. 146 ust. 2 i 3 węgierskiego k.p. oraz ustawa z dnia 12 stycznia 1997 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu zdrowotnym – 1997. évi LXXXIII. Törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól, Magyar Közlöny, 1997–07–12, No. 107, s. 7647–7662; MISSOC, Comparative Tables, Hungary, *Sickness – cash benefits*, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

76 Art. 117 ust. 1 węgierskiego k.p.

77 I. Busch, Z. Cseres-Gergely, *Institutional environment of the labour market between September 2010 and September 2011*, [w:] K. Fazekas, G. Kezdi (eds), *The Hungarian Labour Market, 2012. In focus: The evaluation of labour market programs*, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., Budapest 2012, s. 214.

wynagrodzeń⁷⁸. Zgodnie z art. 136 ust. 1 węgierskiego k.p. wynagrodzenie zasadnicze nie może być niższe niż wynagrodzenie minimalne.

Wprowadzone tuż po transformacji ustrojowej minimalne wynagrodzenie wynosiło zaledwie 34,6% przeciętnego wynagrodzenia, zaś po 10 latach jego poziom spadł do 29%. W latach 2001–2002 wynagrodzenie ustalane było wyłącznie przez rząd, który zdecydował o jego podniesieniu w sumie o 100% w stosunku do wysokości z roku 2000⁷⁹, i osiągnęło poziom 41% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce⁸⁰. Według badań dotyczących pierwszej podwyżki wynagrodzenia spowodowała ona nieznaczny spadek zatrudnienia u mniejszych pracodawców i zwiększyła trudności w utrzymaniu lub podjęciu zatrudnienia przez nisko wykwalifikowane osoby⁸¹. Problem ten więc dotyczył także pracowników starszych, wśród których poziom wykształcenia nie jest wysoki.

Wynagrodzenie minimalne początkowo ustalane było w ramach trójstronnego podmiotu, reprezentującego interesy pracowników, pracodawców i rządu⁸², zaś od 2011 r. ustalane jest co roku przez rząd⁸³, po przeprowadzeniu konsultacji z Krajową Radą Społeczno-Gospodarczą⁸⁴. Zgodnie z art. 153 ust. 2 i 3 węgierskiego k.p. wynagrodzenie minimalne może mieć różną wysokość dla różnych grup zawodowych. Dyferencjacja może następować z uwzględnieniem takich czynników, jak w szczególności wymagania określone dla konkretnych zawodów, wskaźniki krajowego rynku pracy, stan gospodarki narodowej, a także wyjątkowe wymagania niektórych sektorów gospodarki i obszarów geograficznych pod względem zatrudnienia. W praktyce są ustalane dwie jego stawki, uzależnione od poziomu wykształcenia pracownika i zgromadzonego przezeń doświadczenia zawodowego⁸⁵. Od 1 stycznia 2017 r. wynagrodzenie minimalne stanowi

78 L. Neumann, *Hungary: Wage formation*, European Observatory of Working Life, European Foundation for Improvement of Working and Living Conditions, Dublin 2009, <https://www.eurofound.europa.eu/pl/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/hungary/hungary-wage-formation> (dostęp 19.06.2017); I. Busch, Z. Cseres-Gergely, *Institutional...*, s. 214.

79 G. Kertesi, J. Kollo, *Fighting „Low Equilibria” by Doubling Minimum Wage? Hungary’s Experiment*, IZA Discussion Paper no. 970, December 2003, s. 7.

80 A. Scharle, B. Varadi, *The pros and cons of differentiating the minimum wage in Hungary*, [w:] K. Fazekas, P. Benczur, A. Telegdy (eds), *The Hungarian Labour Market 2013*, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy for Sciences and National Employment Non – Profit Public Company Ltd., Budapest 2013, s. 150.

81 Podwyżka w 2001 r. o 57% w stosunku do poziomu z roku 2000 – G. Kertesi, J. Kollo, *Fighting...*, s. 32.

82 Do 2010 r. National Interest Conciliation Council, a po tej dacie National Economic and Social Council – I. Busch, Z. Cseres-Gergely, *Institutional...*, s. 215.

83 *Ibidem*.

84 Art. 153 ust. 1 węgierskiego k.p.

85 J. Kollo, *Minimum wage regulation*, [w:] K. Fazekas, A. Scharle (eds), *From pensions to public works. Hungarian employment policy from 1990 to 2010*, Budapest 2012, s. 141. W 2013 r. stawka miesięcznego wynagrodzenia dla pracownika niewykwalifikowanego wynosiła odpowiednik 268 euro, natomiast pracownika wykwalifikowanego

równwartość ok. 413 euro dla pracowników niewykwalifikowanych⁸⁶ i 517 euro dla wykwalifikowanych⁸⁷. Stanowiło to ok. 47% wynagrodzenia przeciętnego⁸⁸. Według danych z 2016 r. ok. 14% wszystkich pracowników otrzymywało wynagrodzenie nie wyższe niż minimalne⁸⁹. Wobec dokonanej w ostatnim czasie znacznej podwyżki płacy minimalnej ponownie wyrażane są obawy co do zdolności adaptacyjnych pracodawców, zwłaszcza z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, do nowych warunków⁹⁰. Może to więc spowodować wzrost stopy bezrobocia.

2.2.3. Warunki wykonywania pracy przez pracowników starszych

Poprawa stanu zdrowia pracowników starszych jest jednym z ważniejszych czynników umożliwiających utrzymanie przez nich zatrudnienia. Jednakże realizowane programy dotyczące zdrowia osób starszych nie odnoszą się do sfery zatrudnienia, ale ogólnie do ochrony tego dobra i systemu opieki zdrowotnej, jak np. Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego. Jego wpływ na kwestie związane z zatrudnieniem może mieć więc charakter wyłącznie pośredni⁹¹.

Uciążliwość pracy może łagodzić niepełny wymiar zatrudnienia. Obecnie zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu nie jest rozpowszechnione wśród pracowników starszych, w niewielkim rozmiarze występuje w sektorze edukacji i ochrony zdrowia⁹². Według danych z 2013 r. spośród wszystkich pracowników, niezależnie od wieku, zaledwie 6,7% wykonywało pracę w niepełnym wymiarze czasu⁹³. Bardzo ogólną regulację prawną w tym zakresie zawiera kodeks pracy, zgodnie z którym dzienny wymiar pracy określonego rodzaju może zostać zmniejszony

– 327 euro. W 2014 r. kwoty te wynosiły odpowiednio – 327 i 381 EUR – Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy Interventions September 2012–January 2014*, [w:] K. Fazekas, L. Neumann (eds), *The Hungarian Labour Market 2014*, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy for Sciences and National Employment Non – Profit Public Company Ltd., Budapest 2014, s. 237.

86 K. Fric, *Statutory minimum wages in the EU 2017*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2017, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/statutory-minimum-wages-in-the-eu-2017> (dostęp 19.06.2017).

87 *Ibidem*.

88 Obliczenia własne na podstawie danych – Hungarian Central Statistical Office, *Earnings, January 2017*, <https://www.ksh.hu/docs/eng/xftp/gyor/ker/eker1701.html> (dostęp 19.06.2017).

89 K. Fric, *Statutory minimum wages...*

90 *Ibidem*.

91 K. Lipták, *Hungary: The role...*

92 Z. Kiss, K. Balogh, *Increasing reliance on older workers in the labour market*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2007, <https://www.eurofound.europa.eu/ga/observatories/eurwork/articles/other/increasing-reliance-on-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 07.06.2017).

93 A. Kiss, P. Belyó, A. Kunert, M. Komiljovics, K. György, *Hungary: Working...*

w drodze porozumienia stron⁹⁴. W odniesieniu do wszelkich uprawnień i obowiązków ze stosunku pracy zastosowanie znajduje zasada *pro rata temporis*⁹⁵.

Konkretne rozwiązania adresowane do pracowników starszych przewiduje natomiast regulacja urlopową. Podstawowy wymiar urlopu wypoczynkowego w roku kalendarzowym co do zasady wynosi 20 dni roboczych⁹⁶. Jednak pracownicy mają również prawo do urlopu dodatkowego, którego wymiar jest bezpośrednio uzależniony od ich wieku. W szczególności pracownikom, którzy ukończyli 45. rok życia, przysługuje prawo do dodatkowych 10 dni urlopu wypoczynkowego⁹⁷. Ponadto pracownicy posiadający orzeczenie o co najmniej 50% utracie zdolności do pracy mają prawo do dodatkowych 5 dni urlopu wypoczynkowego⁹⁸.

2.2.4. Ochrona trwałości zatrudnienia

Zgodnie z art. 64 węgierskiego kodeksu pracy umowa o pracę może być rozwiązana na mocy porozumienia stron, za wypowiedzeniem, jak również bez wypowiedzenia⁹⁹. Rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem może być złożone przez obie strony stosunku pracy. W myśl art. 66 ust. 1 węgierskiego k.p. pracodawca jest zobowiązany podać przyczynę wypowiedzenia¹⁰⁰. Powinna być ona związana z zachowaniem pracownika w ramach stosunku pracy, jego zdolnością do pracy lub leżeć po stronie pracodawcy¹⁰¹. Są także kategorie pracowników objęte ochroną przed wypowiedzeniem stosunku pracy. Zalicza się do nich niekorzystających z prawa do emerytury pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony w okresie pięciu lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego¹⁰². Jednakże zakaz wypowiedzenia nie obowiązuje pracodawcy w przypadkach uprawniających go do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, tj. gdy pracownik umyślnie lub na skutek rażącego niedbalstwa dopuszcza się ciężkiego naruszenia podstawowego obowiązku ze stosunku pracy lub dopuszcza się zachowania, które uniemożliwia dalszą realizację stosunku pracy¹⁰³. Ponadto, pracodawca może rozwiązać stosunek pracy za wypowiedzeniem ze wspomnianym wcześniej pracownikiem z powodu utraty przez niego zdolności do pracy, a także z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, jeżeli nie może powierzyć mu wykonywania innej pracy, odpowiedniej pod względem wykształcenia, umiejętności i dotychczasowego doświadczenia zawodowego lub

94 Art. 92 ust. 5 węgierskiego k.p.

95 A. Kiss, P. Belyó, A. Kunert, M. Komiljovics, K. György, *Hungary: Working...*

96 Art. 116 węgierskiego k.p.

97 Art. 117 ust. 1 lit. j węgierskiego k.p.

98 Art. 120 węgierskiego k.p.

99 Por. OECD, *Detailed description of employment protection legislation 2012–2013, Hungary*, OECD EPL Database, update 2013, s. 40.

100 Por. *ibidem*.

101 Art. 66 ust. 2 węgierskiego k.p.

102 Art. 66 ust. 4 węgierskiego k.p.

103 Art. 66 ust. 4 w zw. z art. 78 ust. 1 węgierskiego k.p.

gdy pracownik odmawia jej przyjęcia¹⁰⁴. Pracodawca jest zwolniony z obowiązku uzasadnienia wypowiedzenia, gdy rozwiązuje umowę o pracę z pracownikiem, mającym równocześnie status prawny emeryta¹⁰⁵.

Ze względu na wspomniane już problemy zdrowotne występujące wśród starszych pracowników warta uwagi jest także regulacja art. 66 ust. 7 węgierskiego k.p., w myśl której pracodawca może rozwiązać za wypowiedzeniem umowę o pracę z pracownikiem, który otrzymuje świadczenia z tytułu niezdolności do pracy, jeżeli kontynuowanie zatrudnienia na dotychczasowym stanowisku pracy jest niemożliwe i pracodawca nie może powierzyć mu wykonywania pracy na innym stanowisku, odpowiednim ze względu na stan jego zdrowia, lub gdy pracownik odmawia jej przyjęcia bez uzasadnionej przyczyny.

Zgodnie z art. 66 ust. 8 węgierskiego k.p. rozwiązanie za wypowiedzeniem umowy o pracę na czas określony dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo, w takich okolicznościach jak: upadłość lub likwidacja pracodawcy, utrata zdolności do pracy przez pracownika, brak możliwości kontynuowania zatrudnienia na skutek siły wyższej.

Okres złożonego przez pracodawcę wypowiedzenia umowy o pracę jest uzależniony od stażu zakładowego pracownika, a zatem pośrednio od jego wieku. Zasadniczo wynosi on 30 dni. Przy 15-letnim stażu zakładowym wynosi 60 dni, przy 18-letnim – 70 dni, zaś przy 20-letnim 90 dni¹⁰⁶. Co więcej, na podstawie porozumienia stron stosunku pracy wskazane okresy wypowiedzenia mogą być wydłużone maksymalnie do 6 miesięcy¹⁰⁷, a w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony, okres wypowiedzenia nie może zostać wydłużony ponad termin, do którego umowa miała trwać¹⁰⁸.

W przypadku rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę, a także w przypadku wadliwego wypowiedzenia (np. brak uzasadnienia) pracownikowi przysługuje prawo do odprawy, której wysokość jest uzależniona od zakładowego stażu pracy. Przy 15-letnim stażu wynosi ona równowartość 4-miesięcznego wynagrodzenia, przy 20-letnim stażu – 5-miesięcznego wynagrodzenia i przy 25-letnim stażu – 6-miesięcznego wynagrodzenia¹⁰⁹. W przypadku rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę na czas określony bez wypowiedzenia nie musi on podawać przyczyny, ale jest wówczas zobowiązany do wypłaty odprawy w wysokości wynagrodzenia za okres 12 miesięcy, nie więcej jednak niż za czas, przez który umowa miała trwać¹¹⁰. Natomiast, gdy pracodawca rozwiązuje umowę o pracę z pracownikiem, który w ciągu 5 lat nabędzie prawo do emerytury¹¹¹, wysokość

104 Art. 66 ust. 5 węgierskiego k.p.

105 Art. 66 ust. 9 węgierskiego k.p.

106 Art. 69 ust. 1 i 2 węgierskiego k.p.; por. OECD, *Detailed description...*, s. 40.

107 Art. 69 ust. 3 węgierskiego k.p.

108 Art. 69 ust. 5 węgierskiego k.p.

109 Art. 77 ust. 3 węgierskiego k.p.; por. OECD, *Detailed description...*, s. 40.

110 Art. 79 ust. 1 lit. b w zw. z ust. 2 węgierskiego k.p.

111 Nie dotyczy to przypadku, gdy do rozwiązania dochodzi z przyczyn leżących po stronie pracownika (zawinionych/niezawinionych) – art. 77 ust. 5 lit. b.

odprawy zwiększa się o równowartość 3-miesięcznego wynagrodzenia¹¹². Prawa do odprawy nie ma natomiast pracownik starszy, który w momencie rozwiązania stosunku pracy ma prawo do emerytury¹¹³.

Dłuższe okresy wypowiedzenia w przypadku bardziej doświadczonych pracowników zwiększają szanse na znalezienie przez nich kolejnego zatrudnienia. Natomiast wyższe odprawy w przypadku zwalniania bardziej doświadczonych pracowników mogą wspierać ich zatrudnienie w sytuacji zwolnień przeprowadzanych przez pracodawcę.

Pracodawca jest zobowiązany do wypłaty odszkodowania w razie niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę, którego wysokość nie może przekroczyć równowartości wynagrodzenia za okres 12 miesięcy¹¹⁴. Oprócz tego byłemu pracownikowi przysługuje prawo do wspomnianej odprawy¹¹⁵. Pracownik ma również w ściśle określonych przypadkach prawo żądać przed sądem przywrócenia do pracy na zajmowane wcześniej stanowisko, niezależnie od odszkodowania, m.in. w przypadku, gdy umowa o pracę została rozwiązana z naruszeniem zasady równego traktowania¹¹⁶.

W sektorze publicznym obowiązują odmiennie regulacje dotyczące rozwiązania stosunku pracy, włączając w to wyższe odprawy dla pracowników¹¹⁷. Generalnie, nie ma zakazu pracy ponad określony wiek. Są jednak przepisy szczególne ustanawiające maksymalny wiek zatrudnianego pracownika. W szczególności ustawa dotycząca sądu konstytucyjnego przewiduje, że mandat członka tego sądu wygasa automatycznie z chwilą ukończenia 70. roku życia¹¹⁸.

2.3. Środki wspierające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy

2.3.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w dostępie do zatrudnienia

Według dostępnych informacji zjawisko dyskryminacji ze względu na wiek dość często występuje na węgierskim rynku pracy. Zgodnie z badaniami w ramach Eurobarometer aż 71% respondentów uważa, że szanse na podjęcie zatrudnienia znacznie

112 Art. 77 ust. 4 lit. c węgierskiego k.p.

113 Art. 77 ust. 5 lit. a węgierskiego k.p.

114 Art. 82 ust. 1 i 2 węgierskiego k.p.

115 Art. 82 ust. 3 lit a węgierskiego k.p. Por. OECD, *Detailed description...*, s. 40.

116 Art. 83 węgierskiego k.p. Por. OECD, *Detailed description...*, s. 40.

117 2011. évi CXCV. törvény – a közzszolgálati tisztviselokról, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=99864&p_country=HUN&p_count=831&p_classification=22.10&p_classcount=45 – ustawa z 30 grudnia 2011 r. o służbie cywilnej oraz 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról, Magyar Közlöny, 1992–06–02, no 56, s. 1953–1964, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=31681 (dostęp 09.06.2017) – ustawa z dnia 5 maja 1992 r. o statusie prawnym urzędników państwowych.

118 I. Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 163.

maleją po ukończeniu 50. roku życia. Sposób formułowania ofert pracy publikowanych w prasie oraz w Internecie także świadczy o istnieniu zjawiska dyskryminacji ze względu na wiek na rynku pracy. Spośród prawie 3000 przeanalizowanych ofert pracy ok. 8% bezpośrednio odwoływało się do wieku kandydata do zatrudnienia, który miał nie przekraczać 40 lat¹¹⁹.

Zgodnie ze wspomnianą już ustawą o równym traktowaniu zakaz dyskryminacji ze względu na wiek obowiązuje przy formułowaniu ofert pracy, a także na etapie rekrutacji do zatrudnienia¹²⁰. Jednakże różne traktowanie w dostępie do zatrudnienia będzie uznane za uzasadnione, jeśli wiek ma istotne znaczenie ze względu na rodzaj lub charakter pracy, a podjęte działania będą proporcjonalne i odpowiednie do realizacji zamierzonego celu¹²¹. Nie ma regulacji dotyczącej dozwolonej (zabronionej) treści podania o zatrudnienie, dlatego wskazuje się, że kandydat do zatrudnienia nie jest zobowiązany do ujawniania w nim swojego wieku¹²². W przypadku odmowy zatrudnienia z naruszeniem zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, kandydat nie ma roszczenia do pracodawcy o zatrudnienie¹²³. Osoba taka może natomiast dochodzić przed sądem odszkodowania lub zadośćuczynienia¹²⁴.

Ustanowione instrumenty ochrony przed dyskryminacją mają ograniczone zastosowanie w praktyce. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest niska świadomość społeczeństwa na temat istnienia tych środków ochrony. W literaturze wskazuje się jednak, że gromadzenie doświadczeń oraz zmiana wartości cenionych przez społeczeństwo umożliwią w pewnej perspektywie czasu wypracowanie skutecznych instrumentów walki z dyskryminacją w zatrudnieniu¹²⁵.

2.3.2. Subsydiowanie kosztów zatrudnienia bezrobotnych osób starszych

Silne negatywne skutki kryzysu ekonomicznego z 2008 r. wpłynęły na zwiększenie znaczenia subsydiowanego zatrudnienia jako środka przeciwdziałania zwłaszcza bezrobociu długotrwałemu¹²⁶. Subsydiowanie kosztów zatrudnienia osoby bezrobotnej, znajdującej się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, m.in. ze względu na wiek, jest udzielane maksymalnie do 12 miesięcy¹²⁷. Początkowo pracodawca

119 Z. Szerman, C. Kucsera, *Employment and labour market policies for an ageing workforce and initiatives at the workplace – National overview report: Hungary*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2007, s. 1.

120 Art. 121 lit. a ustawy o równym traktowaniu; C.K. Lehoczky, *Legal instruments...*, s. 71; I. Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 161.

121 Art. 22 lit. a; I; Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 161.

122 I. Krisch, N. Kürti, *Hungary...*, s. 162.

123 *Ibidem*.

124 *Ibidem*.

125 A. Lovasz, *Labour market discrimination*, [w:] K. Fazekas, A. Scharle (eds), *From pensions to public works. Hungarian employment policy from 1990 to 2010*, Budapest 2012, s. 160 i podana tam literatura.

126 Z. Cseres-Gergely, A. Scharle, Á. Földessy, *Evaluating the impact...*, s. 6.

127 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 7.

może otrzymywać refundację do 100% kosztów wynagrodzenia pracownika wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne, nie więcej jednak niż dwukrotność minimalnego wynagrodzenia. Następnie wysokość refundacji wynosi do 50% wynagrodzenia, nie więcej jednak niż ponad ustalony limit¹²⁸. Po spełnieniu szeregu dodatkowych warunków, pracodawca zostaje zobowiązany do zatrudniania pracownika starszego bez wsparcia finansowego przez okres co najmniej równy wypłacie subsydiów.

Przeprowadzone badania wskazują, że instrument ten zwiększa prawdopodobieństwo trwałego włączenia w rynek pracy w porównaniu z osobami nieobjętymi subsydiowanymi formami zatrudnienia. Efekt ten był najsilniej widoczny w przypadku pracowników starszych, jednak może być on po części spowodowany nadmiernym udziałem w subsydiowanym zatrudnieniu tych osób, które są najmniej oddalone od rynku pracy. W 2008 r. mechanizmy kwalifikowania do udziału w zatrudnieniu subsydiowanym zostały zreformowane, jednak obecnie nie są dostępne wyniki badań dotyczące efektywności wprowadzonych zmian¹²⁹.

W ramach wspierania zatrudnienia osób bezrobotnych przewidziano również możliwość subsydiowania ze środków EFS¹³⁰ składek na ubezpieczenie społeczne, obciążających pracodawcę. Instrument ten był adresowany do pracodawców zatrudniających osoby bezrobotne z różnych grup szczególnego ryzyka, zwłaszcza bezrobotnych długotrwale i niewykwalifikowanych oraz bezrobotnych starszych¹³¹. Jeśli chodzi o pierwszy środek (tzw. START Extra), przyznawany był w przypadku zatrudnienia osoby dotąd bezrobotnej przez okres 12 miesięcy w okresie referencyjnym 16 miesięcy, posiadającej wykształcenie nie wyższe niż podstawowe, a także w przypadku osoby bezrobotnej, która ukończyła 50. rok życia. W pierwszym roku refundacja obejmowała 100% kosztów składek na ubezpieczenie społeczne, zaś w drugim 50%, nie więcej jednak niż dwukrotne minimalne wynagrodzenie za pracę¹³². Warto przy tym zaznaczyć, że wysokość tej refundacji w przypadku bezrobotnych osób starszych była ok. dwukrotnie większa aniżeli w przypadku pozostałych grup osób długotrwale bezrobotnych¹³³. Warunkiem formalnym skorzystania z refundacji było, obok spełnienia wyżej wskazanych przesłanek co do wieku, wykształcenia i długości pozostawania bez pracy, wystąpienie

128 K. Lipták, *Hungary: The role...*

129 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 7.

130 M. Frey, *The legal and institutional environment of the Hungarian labour market*, [w:] K. Fazekas, A. Lovasz, A. Telegdy (eds), *The Hungarian Labour Market. Review and analysis 2010*, Institute of Economics, IE HAS National Employment Foundation, Budapest 2010, s. 216.

131 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 7; Z. Cseres-Gergely, A. Scharle, Á. Földessy, *Evaluating the impact...*, s. 6.

132 Maksymalnie 25% całkowitych kosztów zatrudnienia w pierwszym roku i nie więcej niż 14% całkowitych kosztów zatrudnienia w drugim roku – Z. Cseres-Gergely, A. Scharle, Á. Földessy, *Evaluating the impact...*, s. 9.

133 *Ibidem*, s. 8.

o specjalny voucher umożliwiający realizację instrumentu. Ów voucher z kolei był przyznawany wszystkim spełniającym przesłanki, bez oceny stopnia oddalenia od rynku pracy. Co więcej, publiczne służby zatrudnienia powszechnie zachęcały do złożenia wniosku o jego wydanie¹³⁴. Z danych zgromadzonych przez publiczne służby zatrudnienia wynika, że 82% posiadaczy voucherów podejmowało zatrudnienie w ciągu 30 dni od jego wydania, a 7% w ciągu 90 dni. Ponad 70% posiadaczy voucherów miała ukończone 50 lat¹³⁵.

Przeprowadzone badania wykazały największą skuteczność tego instrumentu w odniesieniu do mężczyzn po 50. roku życia z wykształceniem co najmniej średnim¹³⁶. Środek ten nie miał natomiast znaczącego wpływu na wzrost zatrudnienia kobiet po 50. roku życia. Jedną z możliwych przyczyn tego stanu rzeczy może być ich mniejsza skłonność do aktywnego poszukiwania pracy, podczas gdy skuteczność tego instrumentu jest od niej uzależniona. Co ważne, nie odnotowano również przy stosowaniu tego instrumentu efektu substytucji¹³⁷. Koszty poniesione na realizację programu były niższe aniżeli w przypadku szkoleń czy robót publicznych¹³⁸. Średnia długość zatrudnienia od momentu rozpoczęcia subsydiów wyniosła zaledwie 5 miesięcy¹³⁹. Podsumowując, można stwierdzić, że subsydiowanie zatrudnienia zachęca generalnie do zatrudnienia krótkoterminowego. Szersze badania na temat skuteczności tego typu instrumentu wobec bezrobotnych w ogóle ukazują, że subsydiowanie kosztów wynagrodzenia w mniej niż 2/3 przypadków prowadzi do utworzenia nowego miejsca pracy, a w ponad połowie przypadków osoby bezrobotne byłyby zatrudnione przez pracodawców także bez wsparcia ze środków publicznych¹⁴⁰.

W 2012 r. opisany środek został on zastąpiony instrumentem adresowanym do pracodawców zatrudniających osobę, która pozostaje w rejestrze bezrobotnych od co najmniej 3 miesięcy (wyczerpanie prawa do zasiłku), bez względu na wiek (tzw. START Bónusz). Refundacja obejmowała 100% kosztów składek przez okres maksymalnie 12 miesięcy¹⁴¹. System programów START został zasadniczo wygaszony z końcem 2013 r.¹⁴²

134 *Ibidem*, s. 9.

135 *Ibidem*, s. 10.

136 *Ibidem*, s. 6.

137 *Ibidem*, s. 17.

138 Podaje się, że po 18 miesiącach funkcjonowania tego systemu START Extra koszt na uczestnika wyniósł niecałe 600 euro – *ibidem*, s. 18.

139 *Ibidem*, s. 19.

140 J. Csoba, Z.E. Nagy, *The evaluation of training, wage subsidy and public works programs in Hungary*, [w:] K. Fazekas, G. Kezdi (eds), *The Hungarian Labour Market 2012. In Focus: the evaluation of active labour market programs*, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., Budapest 2012, s. 120.

141 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 7.

142 Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy Institutions (September 2012–January 2014)...*, s. 223.

W jego miejsce na podstawie ustawy z dnia 1 października 2012 r. o planie ochrony miejsc pracy¹⁴³ wprowadzono system zachęt służących m.in. promowaniu zatrudnienia osób powyżej 55. roku życia oraz długotrwale bezrobotnych¹⁴⁴. Polegają one na redukcji kosztów składek na ubezpieczenie społeczne oraz składki na szkolenie zawodowe, w przypadku zarówno osób już zatrudnionych, jak i dopiero zatrudnianych. W zależności od rodzaju zatrudnianej osoby redukcja może być całkowita lub częściowa, maksymalnie do poziomu 14,5%, czyli o ponad połowę składki finansowanej przez pracodawcę (28,5%)¹⁴⁵. W każdym wypadku redukcja może być dokonana od wynagrodzenia brutto nieprzekraczającego w miesiącu równowartości ok. 340 euro¹⁴⁶. Nie przewiduje się limitu czasowego refundacji. Całkowita redukcja składek finansowanych przez pracodawcę może mieć miejsce przez okres dwóch pierwszych lat w przypadku zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych, przy wspomnianej wcześniej maksymalnej podstawie wymiaru. W trzecim roku zatrudnienia zasady redukcji składki odbywają się na takich zasadach jak w przypadku zatrudniania osób starszych¹⁴⁷. W roku 2015 dzięki opisanemu instrumentowi wsparto zatrudnienie ok. 326 tys. pracowników powyżej 55. roku życia i ok. 30 tys. osób bezrobotnych długotrwale¹⁴⁸.

W literaturze wskazuje się na różne wady zatrudnienia subsydiowanego. Przede wszystkim wiele z przeprowadzonych badań nie pozwala na wniosek, iż jest to instrument skuteczny, jeśli chodzi o aktywizację zawodową. Większość opracowań naukowych dotyczących krajów po transformacji ustrojowej wykazało neutralny, a nawet jego negatywny wpływ na wzrost zatrudnienia. Co więcej, subsydiowanie kosztów zatrudnienia jest kosztowne, co powoduje, że opłacalne stanie się ono dopiero wówczas, gdy przyniesie wysoką efektywność zatrudnieniową. Ponadto, kierowanie tego instrumentu do wąskiej grupy adresatów ze względu na ograniczone środki finansowe powoduje ich stygmatyzację. I wreszcie w przypadku omawianego środka istnieje wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia efektów substytucji i jałowego biegu¹⁴⁹.

143 2012. évi CXLVI. törvény a munkahelyvédelmi akciótervben foglaltak megvalósítása érdekében szükséges egyes törvények módosításáról, Magyar Közlöny, 2012–10–15, vol. 136, s. 23365–23373; Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy Institutions (September 2012–January 2014)*..., s. 223.

144 Rozumianych jako osoby pozostające bez pracy od co najmniej 6 miesięcy w referencyjnym okresie 9 miesięcy – Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy Institutions (September 2012–January 2014)*..., s. 223.

145 OECD Economic Surveys: Hungary..., s. 103.

146 Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy*..., s. 184.

147 OECD Economic Surveys: Hungary..., s. 103; Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy Institutions (September 2012–January 2014)*..., s. 223.

148 A. Scharle, *Labour Market Policy Tools (May 2015–March 2016)*, [w:] Z. Blazsko, K. Fazekas (eds), *The Hungarian Labour Market 2016*, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., Budapest 2016, s. 175.

149 Z. Cseres-Gergely, A. Scharle, Á. Földessy, *Evaluating the impact*..., s. 5.

2.3.3. Programy prac publicznych

Programy prac publicznych, nie licząc okresu lat 30. XX w.¹⁵⁰, są stosowane na Węgrzech od 1987 r. Ich realizacją zajmowały się samorząd terytorialny (odpowiednik powiatu), publiczne służby zatrudnienia oraz podmioty publiczne, natomiast finansowanie odbywało się przy znacznym udziale środków budżetu centralnego (od 60 do 95%¹⁵¹) na zasadzie refundacji poniesionych wydatków¹⁵². W 2009 r. uruchomiono program *Droga do zatrudnienia* m.in. w celu zwiększenia szans na podjęcie zatrudnienia przez osoby z niskimi kwalifikacjami, zamieszkujące w małych miejscowościach, dotknięte najczęściej bezrobociem długotrwałym. Program ten stanowił unowocześnioną wersję istniejących wcześniej programów robót publicznych¹⁵³ i jest przejawem realizacji zasady „praca zamiast świadczenia”¹⁵⁴. W 2011 r. system ten został istotnie zreformowany¹⁵⁵, głównie ze względu na to, że był niespójny, a także zawierał luki, umożliwiające osobom bezrobotnym niepodjęcie zatrudnienia¹⁵⁶. Ponadto rząd węgierski rozpoczął realizację programu *Spółeczeństwa opartego na pracy* (*munka alapú társadalom*), w ramach którego w ciągu 10 lat planowane jest utworzenie miliona miejsc pracy¹⁵⁷.

Środki przeznaczone na realizację prac publicznych są zwiększane każdego roku¹⁵⁸. Węgierska polityka rynku pracy jest w coraz większym stopniu oparta na programach tego typu, co powoduje, że stanowią one główny instrument

150 D. Szikra, *Democracy and welfare in hard Times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014*, „Journal of European Social Policy” 2014, vol. 24(5), s. 7–8.

151 K. Bördös, *Public work programmes in Hungary*, [w:] K. Fazekas, J. Varga (eds), *The Hungarian Labour Market 2015*, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., Budapest 2015, s. 70.

152 K. Bördös, *Public work...*, s. 70–74; J. Kollo, A. Scharle, *The impact of the expansion of public work programs on long-term unemployment*, [w:] K. Fazekas, G. Kezdi (eds), *The Hungarian Labour Market 2012. In Focus: the evaluation of active labour market programs*, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., Budapest 2012, s. 126.

153 J. Kollo, A. Scharle, *The impact...*, s. 123. Szerzej na temat programów przed 2009 r. K. Bördös, *Public work...*, s. 67–69.

154 K. Bördös, *Public work...*, s. 75.

155 2011. évi CVI. Törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról podają za: *ibidem*, s. 74.

156 D. Szikra, *Democracy and welfare...*, s. 7.

157 *Ibidem*.

158 W 2014 r. przeznaczono na ich realizację trzykrotność kwoty z 2011 r. – F. Albert, *Public works in Hungary: An efficient active labour market tool?*, European Social Policy Network – Flash report 2015/35, European Commission, Brussels 2015, s. 4. W 2016 r. na ich realizację przeznaczono 340 mld forintów – Węgierski portal prac publicznych (Közfoglalkoztatási Portal), *Information on the current status of Public Work Scheme (PWS) in Hungary*, s. 1, [http://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/8/3a/51000/Information%20on%20the%20current%20status%20of%20Public%20Work%20Scheme%20\(PWS\)%20in%20Hungary.pdf](http://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/8/3a/51000/Information%20on%20the%20current%20status%20of%20Public%20Work%20Scheme%20(PWS)%20in%20Hungary.pdf) (dostęp 14.06.2017).

aktywizacji bezrobotnych¹⁵⁹. Według oficjalnych danych rządowych w 2015 r. średnia liczba uczestników programów prac publicznych to ponad 200 tys. osób¹⁶⁰, podobnie jak w roku 2016¹⁶¹. Stanowi to ok. 5% wszystkich zatrudnionych¹⁶².

Głównym celem zreformowanego systemu prac publicznych jest aktywizacja zawodowa osób długotrwale bezrobotnych, głównie poprzez uczenie się i rozwój kultury pracy, wymaganej do znalezienia zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Ponadto programy te mają umożliwić zdobycie poszukiwanych na rynku kwalifikacji zawodowych oraz wesprzeć powstawanie przedsiębiorstw społecznych oraz spółdzielni socjalnych, opartych na publicznym zatrudnieniu¹⁶³. Znaczącą część spośród osób długotrwale bezrobotnych stanowią osoby starsze¹⁶⁴. Stąd też ich udział w tego typu programach jest istotny. Według oficjalnych danych liczba bezrobotnych osób starszych obejmowanych programami prac publicznych stale rośnie. W 2011 r. średnio osoby bezrobotne powyżej 50. roku życia stanowiły ok. 18,8% uczestników, w roku 2012 – 22,9%, w 2013 r. ok. 23,1%, w 2014 r. ok. 24%, zaś w 2015 r. ok. 25,5%¹⁶⁵. Organizatorami robót publicznych mogą być samorząd terytorialny i inne podmioty publiczne, kościoły czy organizacje pozarządowe. Do udziału w programie kierują publiczne służby zatrudnienia. Ich uczestnikami są przede wszystkim zarejestrowane osoby poszukujące pracy¹⁶⁶. Nie mają one prawa odrzucić żadnej oferty zatrudnienia, w tym w ramach robót publicznych, nawet jeśli posiadają wyższe kwalifikacje zawodowe aniżeli te wymagane do wykonywania oferowanej pracy¹⁶⁷. Odmowa udziału w robotach publicznych wiąże się z redukcją wysokości zasiłku dla bezrobotnych, a nawet z utratą statusu osoby

159 K. Bördös, *Public work...*, s. 76.

160 Węgierski portal prac publicznych (Közfoglalkoztatási Portal), *Average monthly number of participants in the Public Work Scheme*, <http://kozfooglalkoztatasi.kormany.hu/information-on-the-current-status-of-public-work-scheme-pws-in-hungary> (dostęp 14.06.2017).

161 A. Kiss, A. Kunert, *Hungary: Latest working life developments – Q1 2017*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2017, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/hungary-latest-working-life-developments-q1-2017> (dostęp 19.06.2017).

162 *Ibidem*.

163 Węgierski portal prac publicznych (Közfoglalkoztatási Portal), *Information on the current status of Public Work Scheme (PWS) in Hungary*, s. 1. [http://kozfooglalkoztatasi.kormany.hu/download/8/3a/51000/Information%20on%20the%20current%20status%20of%20Public%20Work%20Scheme%20\(PWS\)%20in%20Hungary.pdf](http://kozfooglalkoztatasi.kormany.hu/download/8/3a/51000/Information%20on%20the%20current%20status%20of%20Public%20Work%20Scheme%20(PWS)%20in%20Hungary.pdf) (dostęp 14.06.2017).

164 J. Kollo, A. Scharle, *The impact...*, s. 124.

165 Obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w węgierskim portalu prac publicznych (Közfoglalkoztatási Portal), *Average monthly number of participants in the Public Work Scheme*, <http://kozfooglalkoztatasi.kormany.hu/information-on-the-current-status-of-public-work-scheme-pws-in-hungary> (dostęp 14.06.2017).

166 K. Bördös, *Public work...*, s. 71; D. Szikra, *Democracy and welfare...*, s. 7.

167 *Ibidem*.

bezrobotnej lub poszukującej pracy¹⁶⁸. Warto przy tym wspomnieć, że węgierska ustawa zasadnicza z 2011 r. uzależnia realizację praw socjalnych obywateli od wypełniania ich zobowiązań w zakresie zatrudnienia¹⁶⁹. Ze względu na silne dyskrecyjne uprawnienia służb zatrudnienia w zakresie kierowania do udziału w robotach publicznych powstaje wysokie ryzyko dyskryminacji osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy¹⁷⁰. Wobec rosnącej skali organizacji robót publicznych wskazuje się, że prawdopodobieństwo otrzymania oferty pracy z tzw. otwartego rynku pracy wynosi 1 : 5¹⁷¹. Ponadto, jeśli publiczne służby zatrudnienia nie mają propozycji odpowiedniej pracy, uczestnictwo w programie robót publicznych trwającym co najmniej 30 dni jest obowiązkowe¹⁷².

Podstawą świadczenia pracy jest specjalny publiczny kontrakt o wykonywaniu robót publicznych¹⁷³, nie zaś jak wcześniej umowa o pracę¹⁷⁴. W praktyce oznacza to, że osoby uczestniczące w wykonywaniu robót publicznych mogą otrzymywać wynagrodzenie za pracę niższe od wynagrodzenia minimalnego. Wysokość tego wynagrodzenia ustalana jest przez administrację rządową. Pozostaje ono w niekorzystnej relacji do wynagrodzenia minimalnego. Oscyluje w granicach 79–101% wynagrodzenia minimalnego netto, w zależności od poziomu wykształcenia i rodzaju wykonywanej pracy¹⁷⁵. W literaturze wskazuje się, że o ile poziom wynagrodzenia minimalnego rokrocznie wzrasta, o tyle ustalone odgórnie stawki wynagrodzenia za prace publiczne pozostają od pewnego czasu na tym samym poziomie¹⁷⁶, co po części wynikało z prowadzonej wobec Węgier procedury nadmiernego deficytu¹⁷⁷. W 2008 r. 4% osób zatrudnionych przy pracach publicznych zarabiał poniżej poziomu minimum egzystencji, natomiast w 2010 r. poziom ten wzrósł do ok. 19%. Dzięki zastosowaniu pewnych doraźnych rozwiązań poziom wynagrodzeń nie gwarantujących biologicznego przetrwania udało się obniżyć do ok. 13%¹⁷⁸. Wynagrodzenie za pracę w ramach robót publicznych jest podstawą naliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenia społeczne na takich samych zasadach, jakie obowiązują pracowników¹⁷⁹.

168 K. Bördös, *Public work...*, s. 71.

169 D. Szikra, *Democracy and welfare...*, s. 7.

170 F. Albert, *Public works...*, s. 3.

171 *Ibidem*, s. 4 i podana tam literatura.

172 D. Szikra, *Democracy and welfare...*, s. 7; F. Albert, *Public works...*, s. 3.

173 Węgierski portal prac publicznych (Közfoglalkoztatási Portal), *Information on the current status of Public Work Scheme (PWS) in Hungary*, s. 1–2; K. Bördös, *Public work...*, s. 70.

174 K. Bördös, *Public work...*, s. 70.

175 *Ibidem*, s. 71–72; D. Szikra, *Democracy and welfare...*, s. 8; A. Kiss, P. Belyó, A. Kunert, M. Komiljovics, K. György, *Hungary: Working life...*

176 A. Scharle, *Labour Market Policy Tools (February 2015–March 2016)*..., s. 175.

177 A. Kiss, *Hungary: Bleak prospects for public sector workers under economic programme*.

178 *Ibidem*.

179 K. Bördös, *Public work...*, s. 71–72.

Wymiar urlopu wypoczynkowego osób wykonujących te prace nie jest uzależniony od wieku jak w przypadku pracowników i wynosi 20 dni roboczych. W pozostałym zakresie osoby te mają prawa i obowiązki wynikające z węgierskiego kodeksu pracy¹⁸⁰. Czas trwania robót publicznych wynosi co do zasady 12 miesięcy, ale może być przedłużony nie więcej jednak niż o kolejne 6 miesięcy¹⁸¹. Czas wykonywania pracy jest uzależniony od rodzaju programu, w którym osoba bezrobotna bierze udział i wynosi od 4 do 8 godzin dziennie¹⁸².

Program długoterminowy organizowany jest przez administrację lokalną i umożliwia zatrudnienie przy wykonywaniu prac związanych z zaspokajaniem potrzeb miejscowej społeczności¹⁸³. Kolejny rodzaj to program regionalny, organizowany przez samorząd terytorialny znajdujący się w niekorzystnym położeniu, umożliwiający zaspokajanie tamtejszych potrzeb. Są także programy specjalne, organizowane w szczególności w zakresie produkcji rolnej, infrastruktury wodnej, drogowej, wykorzystywania źródeł energii odnawialnej, czy dostosowane do potrzeb lokalnego rynku pracy. Mają wpływ na kształtowanie warunków życia i pracy wspólnoty lokalnej¹⁸⁴. Możliwe jest także organizowanie programów o zasięgu ogólnokrajowym, dostosowanych do bieżącej sytuacji na rynku pracy, oraz, które mają na celu przeciwdziałanie i usuwanie skutków różnorodnych zdarzeń losowych. Każdy program tego rodzaju zawiera element szkolenia, w zależności od rodzaju wykonywanej pracy¹⁸⁵. Większość szkoleń ma charakter praktyczny i jest związana z aktualnie wykonywaną pracą. Podczas szkolenia ich uczestnicy otrzymują finansowane ze środków publicznych wynagrodzenie jak za wykonywaną pracę¹⁸⁶.

Na skutek zmian wprowadzonych w 2015 r. także pracodawcy z sektora prywatnego mogą zgłaszać informacje o wolnych stanowiskach pracy, głównie sezonowej, na które mogą być kierowane osoby wykonujące prace publiczne. Na czas wykonywania pracy na tzw. pierwotnym rynku pracy pracodawca zapewniający prace publiczne ma obowiązek zwolnić ich uczestnika. Odmowa podjęcia zatrudnienia u prywatnego pracodawcy skutkuje wyłączeniem z programu robót publicznych na okres trzech miesięcy¹⁸⁷.

Począwszy od 1 lutego 2016 r. wprowadzono także bonus zatrudnieniowy, mający zachęcić osobę wykonującą prace publiczne do znalezienia zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Jego wysokość to suma wynagrodzeń za czas, do którego osoba wykonywałaby prace publiczne, gdyby nie znalazła zatrudnienia na własną

180 *Ibidem*, s. 71.

181 Węgierski portal prac publicznych (Közfoglalkoztatási Portal), *Information on the current status of Public Work Scheme (PWS) in Hungary*, s. 1; K. Bördös, *Public work...*, s. 70.

182 K. Bördös, *Public work...*, s. 71–72.

183 Węgierski portal prac publicznych (Közfoglalkoztatási Portal), *Information...*, s. 2.

184 *Ibidem*, s. 3.

185 *Ibidem*, s. 4.

186 *Ibidem*, s. 5.

187 *Ibidem*, s. 4; A. Scharle, *Labour Market Policy Tools (February 2015–March 2016)*..., s. 172.

rękę¹⁸⁸. Ten instrument kierowany jest przede wszystkim do osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, jak również do tych, którzy chcą podjąć zatrudnienie na pierwotnym rynku pracy¹⁸⁹.

Refundacja kosztów organizacji prac publicznych ze środków publicznych (Narodowego Funduszu Zatrudnienia oraz środków EFS) może wynosić 70–100% bezpośrednich i pośrednich kosztów związanych z zatrudnieniem konkretnej osoby¹⁹⁰. Do kosztów pośrednio związanych zalicza się koszty badań lekarskich, koszty odzieży ochronnej i środków ochrony osobistej, koszty podróży, a także narzędzi niezbędnych do wykonywania pracy¹⁹¹.

Według oficjalnych komunikatów rządowych wdrożenie programu robót publicznych ocenić należy jako sukces, ponieważ osoby dotąd bezrobotne zasiły zasób osób zatrudnionych, co znajduje odzwierciedlenie we wzroście ogólnej stopy zatrudnienia w kraju¹⁹². Jeśli chodzi o efektywność tego instrumentu, w literaturze przeważa jednak stanowisko, że roboty publiczne nie realizują ich podstawowego celu, jakim jest zwiększenie szans na podjęcie zatrudnienia przez osoby bezrobotne zakwalifikowane do grup ryzyka na rynku pracy¹⁹³. Spośród wszystkich uczestników robót publicznych zatrudnienie niesubsydiowane znajduje, w zależności od metod pomiaru, od 1 do 5% uczestników¹⁹⁴. Według innych źródeł w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w programie prac publicznych niewiele ponad 10% uczestników znajduje zatrudnienie na tzw. pierwotnym rynku pracy, prawie 46% jest zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, ok. 34% ponownie bierze udział w programach prac publicznych, zaś niecałe 7% w ogóle nie podejmuje zatrudnienia i nie rejestruje się w charakterze bezrobotnego¹⁹⁵. Jeśli chodzi o osoby, które ukończyły 44. rok życia, stanowiły one ok. 28% wszystkich uczestników prac publicznych. Po 6 miesiącach od zakończenia udziału w programie 10,3% z nich podjęło zatrudnienie na otwartym rynku pracy, 38,8% brało udział w kolejnym programie prac publicznych, 44,9% było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, natomiast 6,1% nie zarejestrowało się w charakterze bezrobotnego, ani nie podjęło zatrudnienia¹⁹⁶. Według badań z lat 2011–2012 ponad 77% uczestników wykonywała prace

188 A. Scharle, *Labour Market Policy Tools (February 2015–March 2016)*..., s. 173; OECD Economic Surveys: Hungary..., s. 107.

189 Węgierski portal prac publicznych (Közfoglalkoztatási Portal), *Information*..., s. 4–5.

190 K. Bördös, *Public work*..., s. 70–74.

191 Węgierski portal prac publicznych (Közfoglalkoztatási Portal), *Information*..., s. 2.

192 D. Szikra, *Democracy and welfare*..., s. 8.

193 J. Kollo, A. Scharle, *The impact*..., s. 131 i 137.

194 *Ibidem*, s. 133.

195 Wyniki badań na podstawie prac publicznych wykonywanych w latach 2011–2012 – Z. Cseres-Gergely, G. Molnar, *Labour market situation following exit from public works*, [w:] K. Fazekas, J. Varga (eds), *The Hungarian Labour Market 2015*, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., Budapest 2015, s. 149; F. Albert, *Public works*..., s. 4.

196 Wyniki badań na podstawie prac publicznych wykonywanych w latach 2011–2012 – Z. Cseres-Gergely, G. Molnar, *Labour market*..., s. 151.

publiczne dłużej niż 120 dni. Generalnie, im dłuższy jest udział w programie robót publicznych, tym mniejsze są szanse na podjęcie niesubsydiowanego zatrudnienia¹⁹⁷. Według przeprowadzonych badań, połowa osób uczestniczących w robotach publicznych w 2013 r. była już ich uczestnikami w 2011 r.¹⁹⁸

Prowadzi to do wniosku, że prace publiczne nie skutkują nabyciem kwalifikacji poszukiwanych na otwartym rynku pracy. Prawdopodobieństwo podjęcia stałego zatrudnienia nawet spada po wzięciu udziału w programie, ponieważ występuje silny efekt zamknięcia – osoby w trakcie trwania programu nie poszukują zatrudnienia niesubsydiowanego¹⁹⁹. Wskazuje się również, że ok. 1/5 wszystkich uczestników prac publicznych została zatrudniona w tej formie przez swoich dotychczasowych pracodawców²⁰⁰.

Organizacje międzynarodowe wyspecjalizowane we współpracy gospodarczej zalecają zwiększenie udziału szkoleń w programach prac publicznych oraz rozwijanie takich programów, które doprowadzą do podjęcia zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Formułowane są także propozycje wprowadzenia zachęt dla organizatorów prac publicznych do doprowadzenia do zatrudnienia na pierwotnym rynku pracy²⁰¹. Ponieważ pracodawcy z sektora prywatnego zgłaszają problem z naborem pracowników na wolne miejsca pracy, planowane jest także skrócenie czasu trwania prac publicznych maksymalnie do 12 miesięcy i zredukowanie liczby uczestników o ok. 25%²⁰².

2.3.4. Wspieranie kształcenia zawodowego osób bezrobotnych u pracodawców

Zmieniająca się sytuacja na rynku pracy wymaga nieustannego aktualizowania kwalifikacji zawodowych. W tej sytuacji osoby starsze są szczególnie narażone na inflację wiedzy i posiadanych kompetencji zawodowych. Niski jest udział osób starszych w kształceniu ustawicznym w porównaniu z innymi krajami, także sami pracodawcy rzadko organizują szkolenia zakładowe. Z tego względu istotne jest zachęcanie do podnoszenia i aktualizowania kwalifikacji zawodowych, zwłaszcza pracowników starszych²⁰³. W literaturze zwraca się uwagę, że pracodawcy – ze względu na krótką perspektywę aktywności zawodowej osób starszych – nie mają dostatecznej motywacji do obejmowania ich systemem szkoleń. Z tego powodu konieczne jest zastosowanie pewnych zachęt, np. w postaci kont czy voucherów szkoleniowych²⁰⁴.

W związku z reformą administracji pracy zadania związane ze kształceniem zawodowym i edukacją dorosłych powierzono nowo utworzonemu podmiotowi

197 *Ibidem*, s. 100.

198 F. Albert, *Public works...*, s. 4 i podana tam literatura.

199 OECD Economic Surveys: *Hungary...*, s. 107.

200 F. Albert, *Public works...*, s. 4; D. Szikra, *Democracy and welfare...*, s. 8.

201 OECD Economic Surveys: *Hungary...*, s. 11 i 55.

202 A. Kiss, A. Kunert, *Hungary: Latest working life developments – Q1 2017*.

203 OECD Economic Surveys: *Hungary...*, s. 104.

204 *Ibidem*.

– Krajowemu Urzędowi Kształcenia Zawodowego i Edukacji Dorosłych, działającemu w strukturze Ministerstwa Gospodarki Narodowej i finansowanemu bezpośrednio z budżetu centralnego²⁰⁵. Jednym z ważniejszych jego zadań jest zarządzanie środkami Narodowego Funduszu Zatrudnienia, m.in. na subwencjonowanie szkoleń pracowników²⁰⁶. Wspieranie szkoleń uregulowano w szczególności w art. 14 ustawy z dnia 12 lutego 1991 r. o promocji zatrudnienia oraz świadczeniach na wypadek bezrobocia²⁰⁷, w ustawie z dnia 21 listopada 2011 r. o składkach na kształcenie zawodowe oraz edukację dorosłych²⁰⁸, w ustawie z dnia 19 grudnia 2011 r. w sprawie kształcenia zawodowego²⁰⁹, a także w ustawie z dnia 3 czerwca 2013 r. o edukacji dorosłych²¹⁰ oraz w przepisach wykonawczych²¹¹.

Subsydia szkoleniowe przyznawane są w drodze indywidualnej decyzji ministra w celu wsparcia tworzenia nowych miejsc pracy, a także ustanowienia warsztatów szkoleniowych w zakładach pracy. Jeśli chodzi o subsydia szkoleniowe służące tworzeniu nowych miejsc pracy, jednym z warunków otrzymania wsparcia jest utworzenie co najmniej 50 miejsc pracy oraz utrzymanie w zatrudnieniu w pełnym wymiarze czasu co najmniej 70% uczestników szkoleń w okresie półtora roku od ich zakończenia²¹². Podstawowa stawka subsydiów to maksymalnie 50% kosztów szkolenia. Może ona jednak ulec zwiększeniu o 10% w szczególności w przypadku, gdy uczestnikiem szkolenia jest osoba o ograniczonej zdolności do pracy bądź znajdująca się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a także o 20%, gdy o subsydia wnioskuje tzw. mały pracodawca²¹³. Od wielkości pracodawcy jest uzależniona także wysokość łącznej subwencji²¹⁴.

205 Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy Tools (February 2014–March 2015)*..., s. 193.

206 *Ibidem*.

207 1991. évi IV. Törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, Magyar Közlöny, 1991–02–23, No. 20, p. 519–539; Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy Tools (February 2014–March 2015)*..., s. 178.

208 2011. évi CLV. törvény a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról, Magyar Közlöny, 2012–11–25, vol. 139, s. 33342–33353; Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy Tools (February 2014–March 2015)*..., s. 178.

209 2011. évi CLXXXVII. törvény – a szakképzésről, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=100096&p_country=HUN&p_count=937, (dostęp 16.06.2017); Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy Tools (February 2014–March 2015)*..., s. 178.

210 2013. évi LXXVII. törvény a felnőttképzésről, Magyar Közlöny, 2013–06–13, vol. 96, pp. 54681–54701; Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy Tools*..., s. 178.

211 Szerzej: Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy Tools (February 2014–March 2015)*..., s. 178.

212 *Ibidem*, s. 177.

213 *Ibidem*.

214 Pracodawca zatrudniający 50–250 pracowników może otrzymać wsparcie nieprzekraczające równowartości 500 tys. euro, zatrudniający 251–500 pracowników – 1 mln euro; zatrudniający 501–750 pracowników – 1,5 mln euro, zaś zatrudniający powyżej 750 pracowników – 2 mln euro – *ibidem*, s. 177.

Jeśli chodzi o subsydiowanie utworzenia warsztatów szkoleniowych u pracodawców wysokość refundacji nie może przekraczać 73% kosztów ich utworzenia, jednak każdorazowo nie więcej niż równowartość 2 mln euro. Pracodawca jest również zobowiązany do organizowania odpowiedniej liczby praktyk zawodowych. Zasady zwiększania stopy współfinansowania są identyczne z zasadami dotacji szkoleniowych, które wspierają tworzenie miejsc pracy²¹⁵.

2.3.5. Wsparcie rozpoczęcia działalności na własny rachunek

Wsparcie osób pozostających bez pracy może polegać także na przyznaniu subsydiów w związku z podjęciem działalności na własny rachunek. Główną regulację w tym zakresie stanowi art. 17 ustawy o promocji zatrudnienia i zasiłkach dla bezrobotnych. Przewidziano w nim dwa różne rodzaje wsparcia: bezzwrotną dotację do określonej wysokości oraz wypłacane miesięcznie subsydia do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, niezależnie od tego, czy osoba jest uprawniona do zasiłku dla bezrobotnych. Dopuszczalne jest równoczesne korzystanie z obu instrumentów. W przypadku jednorazowej dotacji refundacja następuje do 80% kosztów²¹⁶. Jednym z warunków formalnych jest pozostawanie w rejestrze bezrobotnych od co najmniej 1 miesiąca²¹⁷. Środki te nie są przeznaczone dla konkretnej grupy osób bezrobotnych, mogą z nich również korzystać osoby uprawnione do świadczenia rehabilitacyjnego²¹⁸. Od 2013 r. przy wsparciu z funduszy unijnych zaczęto promować ten instrument zwłaszcza wśród bezrobotnych w wieku 18–35 lat²¹⁹.

2.3.6. Zatrudnienie terminowe

Zatrudnienie na podstawie umów o pracę na czas określony generalnie nie jest rozpowszechnione na Węgrzech. Wskazuje się jednak, że umowa o pracę tego typu jest szczególnie często wykorzystywana jako podstawa zatrudnienia osób dotąd bezrobotnych, zwłaszcza zaś osób starszych, posiadających niski poziom wykształcenia²²⁰. Zgodnie z węgierskim kodeksem pracy maksymalny czas trwania umowy o pracę na czas określony wynosi 5 lat. Do tego okresu zalicza się wszelkie przedłużenia umowy dokonane przez strony, jak również wszystkie zawarte między nimi kolejne umowy o pracę, jeśli między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej nie upłynęło więcej niż 6 miesięcy²²¹.

215 *Ibidem*, s. 177–178.

216 M. Frey, *The legal and...*, s. 219.

217 Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour market policy...*, s. 230.

218 M. Frey, *The legal and...*, s. 219.

219 Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour market policy...*, s. 230.

220 B. Nacs, *Fixed-term contracts in law on paper and in practice. Remarks to the flexisurity debate*, „Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica” 2008, t. XLIX, s. 354, http://www.ajk.elte.hu/file/annales_2008_15_Nacs.pdf (dostęp 19.06.2017).

221 Art. 192 ust. 2 węgierskiego k.p. Por. OECD, *Detailed description...*, s. 40.

2.3.7. Usługi oferowane przez publiczne służby zatrudnienia

System węgierskich publicznych służb zatrudnienia również przeszedł w ostatnim czasie istotne reformy²²². Rosnący deficyt budżetowy spowodował konieczność redukcji wydatków publicznych, co znalazło swój wyraz w szczególności w uproszczeniu struktury administracji pracy. Oficjalnym uzasadnieniem reform była także niezadowolająca jakość świadczonych usług oraz konieczność utrzymania bezrobocia na niskim poziomie wraz z dążeniem do osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia. Z początkiem 2015 r. zlikwidowano ważny podmiot w administracji pracy, jakim był Krajowy Urząd Pracy. Jego zadania zostały rozdzielone między dwa ministerstwa. Minister ds. gospodarki przejął nadzór nad lokalnymi urzędami pracy, a także stał się bezpośrednio odpowiedzialny za realizację polityki zatrudnienia i rynku pracy. Za realizację publicznych programów zatrudnienia odpowiedzialny stał się zaś minister spraw wewnętrznych²²³. W literaturze dokonane zmiany oceniane są krytycznie. Przede wszystkim likwidacja Krajowego Urzędu Pracy uniemożliwia skuteczne zarządzanie usługami świadczonymi przez publiczne służby zatrudnienia. Wynika to z rozproszenia kompetencji zarządczych między różne ministerstwa. Co więcej, utrudniona została międzynarodowa współpraca węgierskich publicznych służb zatrudnienia. Wpłyne to negatywnie na realizowanie krajowych zaleceń Rady UE w zakresie wzmocnienia zindywidualizowanych środków aktywizacji zawodowej w szczególności takich jak profilowanie bezrobotnych. Warte odnotowania jest również to, że opisane zmiany zostały wprowadzone bez uprzedniej konsultacji z partnerami społecznymi²²⁴. Wdrożone reformy nie wywołały również protestów społecznych, pomimo że znacząco wpływają na realizację podstawowych praw socjalnych²²⁵.

Publiczne służby zatrudnienia świadczą pomoc wszystkim zainteresowanym osobom, zaś indywidualizacja świadczonych usług umożliwia uwzględnienie potrzeb starszych osób bezrobotnych²²⁶. Jednakże rozwiązania te napotykają istotne bariery aplikacyjne. W literaturze zwraca się uwagę na to, iż na skutek kryzysu gospodarczego z 2008 r. przybyło ok. 100 tys. osób bezrobotnych, podczas gdy liczba urzędników zatrudnionych w urzędach pracy nie uległa zmianie²²⁷. Podkreśla się także niską skuteczność działań lokalnych jednostek publicznych służb zatrudnienia. Regularny kontakt z doradcami klienta miało mniej niż 1/5 osób bezrobotnych, ponieważ obowiązek współpracy z urzędami nie był dostatecznie egzekwowany. Spotkania przeprowadzane w większości przypadków raz na kwartał nie

222 Szerzej: A. Kiss, *Hungary: Closure...*, s. 7.

223 *Ibidem*.

224 *Ibidem*.

225 Szerzej: D. Szikra, *Democracy and welfare...*, s. 1–15.

226 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 7.

227 *Ibidem*. W 2006 r. na jednego doradę przypadało niewiele ponad 90 bezrobotnych, zaś w 2010 r. prawie 130 – L. Bodis, *The quality of policy making*, [w:] K. Fazekas, A. Scharle (eds), *From pensions to public employment. Hungarian employment policy from 1990 to 2010*, Budapeszt 2012, s. 105.

wzmacniały motywacji do poszukiwania zatrudnienia²²⁸. Dodatkowo, późniejsze zmiany organizacyjne przeprowadzane w ramach restrukturyzacji publicznych służb zatrudnienia spowodowały znaczące zmniejszenie liczby doradców klienta, co przekłada się negatywnie na jakość świadczonych usług²²⁹. Począwszy od 2016 r. w ramach realizacji Programu Operacyjnego Rozwoju Gospodarczego i Innowacji wdrożono nowy system profilowania osób bezrobotnych. Pierwszy profil obejmuje osoby zdolne samodzielnie do podjęcia zatrudnienia, profil drugi dotyczy osób potrzebujących pomocy w znalezieniu zatrudnienia, natomiast profil trzeci stworzony został z myślą o osobach mających największe trudności w podejmowaniu zatrudnienia, które są najczęściej kierowane do wykonywania prac publicznych²³⁰. Z systemem profilowania powinno zostać połączone odpowiednie instrumentarium – w celu odpowiedniego dopasowania środków prawnych aktywizacji zawodowej do barier w podjęciu zatrudnienia występujących u konkretnej osoby bezrobotnej²³¹.

Publiczne służby zatrudnienia oferują szkolenia osobom bezrobotnym, osobom objętym systemem rehabilitacji zawodowej oraz niektórym pracownikom, korzystającym ze szczególnych programów wsparcia w zatrudnieniu²³². Szkolenie może być połączone ze zwrotem kosztów przejazdu i zakwaterowania, egzaminu, a także z wypłacaniem stypendiów szkoleniowych w przypadku bezrobotnych czy dodatków szkoleniowych w przypadku pracowników. O ile udział w szkoleniach jest dostępny dla wszystkich zainteresowanych osób, o tyle wsparcie finansowe jest możliwe tylko w przypadku grup szczególnego ryzyka na rynku pracy, tj. zwłaszcza osób po 50. roku życia²³³. Szkolenia prowadzą zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne. Ze względu na znaczący udział programów szkoleniowych w budżecie Narodowego Funduszu Zatrudnienia środki przeznaczone na ich realizację zostały istotnie zmniejszone²³⁴.

Instrumenty oddziałujące na sytuację osób starszych na rynku pracy obejmują rehabilitację zawodową. Nie są one adresowane wyłącznie do tej grupy wiekowej, jednak przeciętny wiek ich uczestników wynosił 50 lat. Na tej podstawie zaobserwowano ścisły związek między starzeniem się a występowaniem niezdolności do pracy. Zanim osoba nabędzie prawo do świadczeń z tytułu jej wystąpienia, jest zobowiązana odbyć proces rehabilitacji, obejmujący doradztwo i szkolenia świadczone przez publiczne służby zatrudnienia. Na koniec tego procesu osoba jest kierowana do zatrudnienia na otwartym lub chronionym rynku pracy. Pracodawcy mogą ubiegać się o dofinansowanie utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy

228 K. Fazekas, A. Scharle, *Diagnosis and lessons...*, s. 5.

229 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 7.

230 A. Scharle, *Labour Market Policy Tools...*, s. 172.

231 OECD Economic Surveys: *Hungary...*, s. 107.

232 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 6.

233 *Ibidem*.

234 O ponad 30% – z równowartości ok. 140 mln euro do ok. 88 mln euro w 2012 r. – Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 6.

dla tych pracowników²³⁵. Pracodawcy zatrudniający więcej niż 25 pracowników są zobowiązani osiągać co najmniej 5% wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych²³⁶. Według danych z 2011 r. za każdy „brakujący etat” pracownika niepełnosprawnego pracodawcy zobowiązani byli zapłacić równowartość 3500 euro w skali roku²³⁷.

Przeprowadzone badania nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie skuteczności programów rynku pracy w aktywizacji zawodowej osób starszych, wśród których przeważają roboty publiczne. W literaturze postuluje się więc zmiany polegające w szczególności na bardziej trafnym adresowaniu programów rynku pracy, do osób rzeczywiście wymagających wsparcia tego typu, zwiększenie wsparcia bezrobotnych osób starszych przez publiczne służby zatrudnienia oraz upowszechnienie kształcenia ustawicznego²³⁸.

2.4. Świadczenia łagodzące skutki bezrobocia

Koordynatorem systemu świadczeń na wypadek bezrobocia jest minister ds. gospodarki²³⁹. Zabezpieczenie to jest realizowane techniką ubezpieczeniową i opiekuńczą. Funkcjonuje ubezpieczenie od bezrobocia, w ramach którego składki opłacają wyłącznie sami ubezpieczeni (pracownicy, osoby prowadzące działalność na własny rachunek) w wysokości 1,5% wynagrodzenia brutto²⁴⁰. Świadczenia finansowane są wyłącznie ze składek, Fundusz Ubezpieczenia od Bezrobocia (*Nemzeti Foglalkoztatási Alap*) nie otrzymuje dotacji budżetowych²⁴¹. Ubezpieczenie ma charakter przymusowy dla pracowników oraz dla osób prowadzących działalność na własny rachunek²⁴². Podstawowa regulacja w tym zakresie to ustawa z 1991 r. o promocji zatrudnienia i o świadczeniach dla bezrobotnych.

Z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia przysługuje specjalne świadczenie kierowane do bezrobotnych osób starszych (*Nyugdij elotti álláskeresői segely*). Uprawnione są do niego osoby, które otrzymywały zasiłek dla bezrobotnych przez

235 *Ibidem*, s. 8.

236 A. Kiss, P. Belyó, A. Kunert, M. Komiljovics, K. György, *Hungary: Working...*

237 Z. Cseres-Gergely, *Hungary, EEO Review...*, s. 8.

238 *Ibidem*, s. 8–9.

239 MISSOC, *Your social security rights in Hungary*, European Commission 2013, s. 6.

240 MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Contributions of insured and employers, Unemployment, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

241 MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Contributions of insured and employers, Public authorities' participation, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

242 MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Unemployment, Basic principles, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

co najmniej 45 dni i okres zasiłkowy zbliża się do końca, albo utraciły zasiłek dla bezrobotnych w związku z podjęciem zatrudnienia; a ponadto osiągną wiek emerytalny w ciągu 5 lat i nie później niż w ciągu 3 lat od utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz mają wymagany do nabycia prawa do emerytury okres składkowy (zazwyczaj 20 lat). Dodatkowo przeszkodą w nabyciu prawa do omawianego świadczenia jest pobieranie określonych świadczeń socjalnych, w tym wcześniejszej emerytury²⁴³. Świadczenie jest wypłacane do momentu nabycia prawa do emerytury bądź do nabycia świadczeń z tytułu zmniejszonej zdolności do pracy w wysokości 40% przeciętnych zarobków osoby uprawnionej, nie więcej niż 40% minimalnego wynagrodzenia²⁴⁴. Powyższa kwota korzysta ze zwolnienia z podatku, jest natomiast – podobnie jak zasiłek dla bezrobotnych – podstawą wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne (10%)²⁴⁵. Na uwagę zasługuje fakt, że osoba pobierająca to świadczenie może podjąć zatrudnienie i nie ma ono wpływu ani na prawo do świadczenia, ani na jego wysokość²⁴⁶.

Głównym świadczeniem przysługującym z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia jest zasiłek dla bezrobotnych (*Álláskeresői járadék*). Warunki konieczne do nabycia prawa do tego świadczenia to w szczególności pozostawanie bez pracy, brak prawa do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, aktywne poszukiwanie pracy, współpraca z urzędem pracy oraz posiadanie co najmniej przez 360 dni ubezpieczenia w okresie 3 lat poprzedzających utratę zatrudnienia. Podstawą wymiaru zasiłku jest 60% przeciętnych zarobków z ostatnich czterech kwartałów zatrudnienia, nie więcej jednak niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę²⁴⁷. Jeśli przeciętne wynagrodzenie nie może być ustalone według tych zasad, kwota zasiłku jest ustalana jako 130% krajowej płacy minimalnej. Zasiłek przysługuje w wymiarze 1 dnia za każde 10 dni ubezpieczenia. Oznacza to, że najkrótszy czas pobierania zasiłku wynosi 36 dni, zaś najdłuższy – 90 dni²⁴⁸. Zasiłek wypłacany

243 MISSOC, *Your social security rights...*, s. 29.

244 Co w roku 2016 stanowiło ok. 140 euro, MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Unemployment, Benefits for older unemployed, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

245 MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Unemployment, Taxation and social contributions, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

246 MISSOC, *Your social security rights...*, s. 29.

247 W 2016 r. była to równowartość ok. 350 euro – MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Unemployment. Rates of benefits, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

248 Jeszcze tylko dwa inne kraje UE przewidują w określonych okolicznościach tak krótki czas pobierania zasiłku – Holandia i Słowenia – MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Unemployment. Duration of benefits, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016); MISSOC, *Your social security rights...*, s. 28.

jest bez okresu wyczekiwania²⁴⁹. Utraty prawa do zasiłku nie powoduje krótkotrwale zatrudnienie, trwające do 120 dni²⁵⁰. Może jednak wywołać taki skutek nieutrzymywanie domu i ogrodu w należytym porządku oraz sytuacja, w której dziecko osoby bezrobotnej dopuszcza się nieuzasadnionej absencji w zajęciach szkolnych²⁵¹.

Po wyczerpaniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych przysługują określone świadczenia z pomocy społecznej. W wyniku przyjęcia programu *Droga do zatrudnienia* wszyscy beneficjenci pomocy społecznej zostali podzieleni na dwie grupy – osoby zdolne i niezdolne do pracy, a typowy zasiłek socjalny został zastąpiony przez dwa nowe świadczenia. Zakwalifikowani do pierwszej grupy otrzymują świadczenie zastępujące zarobek²⁵². Osoby uznane za niezdolne do pracy mogą zaś otrzymać świadczenie dla osób z naruszoną sprawnością organizmu lub opiekunów dzieci do 14. roku życia. Według danych z pierwszej połowy 2009 r. ok. 75% dotychczasowych beneficjentów pomocy społecznej zostało uznanych za zdolnych do pracy i zobowiązanych do działań w celu jej podjęcia. Jednocześnie liczba osób kierowanych do prac publicznych wzrosła 10-krotnie²⁵³.

Jeśli chodzi o świadczenie zastępujące zarobek (*Aktiv korúak ellátása*), jego celem jest zapewnienie minimalnego poziomu życia osobom w wieku produkcyjnym, które nie są zatrudnione i nie mają wystarczających środków utrzymania²⁵⁴. Warunkiem jest wyczerpanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Jednym z warunków jego otrzymania jest współpraca z publicznymi służbami zatrudnienia, która polega m.in. na przyjmowaniu ofert odpowiedniej pracy, aktywnym poszukiwaniu pracy czy uczestnictwie w programach rynku pracy²⁵⁵. Uzasadnienia dla odmowy udziału w jednym z oferowanych instrumentów aktywizacji czy przyjęcia

249 MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Unemployment, Waiting period, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

250 MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Unemployment, Cumulation with earnings from work, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

251 Chodzi o co najmniej 50 dni nieobecności w semestrze – D. Szikra, *Democracy and welfare...*, s. 7 i 11.

252 A. Scharle, *Activation and wage adjustments*, [w:] K. Fazekas, A. Scharle (eds), *From pensions to public works. Hungarian employment policy from 1990 to 2010*, Budapest 2012, s. 134; M. Frey, *The legal and...*, s. 210–211.

253 M. Frey, *The legal and...*, s. 211.

254 Próg dochodowy równy 90% minimalnej emerytury – ok. 81 EUR w 2016 r. MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Guaranteed minimum resources, Requirements for job search, vocational training and behaviour modification, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

255 MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Guaranteed minimum resources, Requirements for job search, vocational training and behaviour modification, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

oferty pracy nie stanowi posiadany wyższy poziom wykształcenia aniżeli konieczny do wykonywania pracy określonego rodzaju²⁵⁶. Ponadto, jeśli publiczne służby zatrudnienia nie mają propozycji odpowiedniej pracy, uczestnictwo w programie robót publicznych trwającym co najmniej 30 dni jest obowiązkowe. Odmowa udziału skutkuje zawieszeniem świadczeń z pomocy społecznej²⁵⁷. Osoby, które nie mogą podjąć zatrudnienia ze względów zdrowotnych bądź z powodu konieczności opieki nad dzieckiem do 14. roku życia, mają prawo do świadczenia drugiego typu (*egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás*)²⁵⁸.

Zasiłek zastępujący wynagrodzenie przyznawany jest w stałej wysokości i stanowi równowartość 80% minimalnej emerytury w miesiącu²⁵⁹. Natomiast zasiłek drugiego typu stanowi uzupełnienie dochodu rodziny w miesiącu do kwoty stanowiącej równowartość 92% minimalnej emerytury, nie więcej jednak niż do 90% minimalnego wynagrodzenia²⁶⁰. Czas pobierania świadczenia zastępującego zarobek generalnie nie jest limitowany²⁶¹.

Według danych z 2011 r. ponad 700 tys. osób korzystało z renty z tytułu niezdolności do pracy, z czego prawie połowa z nich nie miała ukończonych 60 lat. Prowadzona na początku lat 90. XX w. polityka spowodowała przeniesienie znacznej liczby osób w wieku produkcyjnym z zasobu bezrobotnych do zasobu beneficjentów świadczeń socjalnych. Od tamtej pory wydatki na wypłatę rent z tytułu niezdolności do pracy stanowią istotną pozycję budżetową²⁶². W celu ich obniżenia zapowiedziano konieczność ponownego poddania ocenie zdolności do pracy beneficjentów świadczeń. Według zamierzeń ok. połowa spośród osób poniżej 57. roku życia powinna zostać zaktywizowana poprzez zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu lub w ramach prac publicznych²⁶³. W literaturze podkreśla się jednak, że rozwiązanie to nie przyczyni się do ponownego włączenia starszych osób do rynku pracy, głównie ze względu na niski poziom ich edukacji i konieczność dostosowania stanowisk pracy do ich specyficznych potrzeb. Bardziej prawdopodobne

256 D. Szikra, *Democracy and welfare...*, s. 8.

257 *Ibidem*.

258 MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Guaranteed minimum resources, Requirements for job search, vocational training and behaviour modification, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

259 Ok. 72 euro w 2016 r., równowartość ok. 149 euro w 2016 r. – MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Guaranteed minimum resources, Amounts, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

260 Równowartość ok. 149 euro w 2016 r. – MISSOC, Comparative Tables, Hungary, Guaranteed minimum resources, Amounts, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 01.07.2016).

261 A. Scharle, *Activation and wage adjustments...*, s. 134.

262 M. Komiljovics, *Reform of pension system...*

263 *Ibidem*.

jest natomiast, że osoby te staną się beneficjentami świadczeń socjalnych innego rodzaju, w szczególności wypłacanych na wypadek braku pracy²⁶⁴. Przegląd rozpoczęto w 2012 r., jednak prace postępują wolniej niż przewidywano. W celu ich przyspieszenia z przeglądu wyłączono osoby, w stosunku do których orzeczono już trwałą niezdolność do pracy, a także pod pewnymi warunkami osoby, które osiągną wiek emerytalny w ciągu najbliższych 5 lat²⁶⁵.

Rozbudowany system wcześniejszych emerytur został wygaszony z końcem 2011 r. Pobierane świadczenia przekształcono w świadczenia przedemerytalne²⁶⁶. Wyjątek stanowi wcześniejsza emerytura bez względu na wiek dla kobiet, mających co najmniej 40-letni staż ubezpieczeniowy (*nők 40 év jogosultsági idővel*)²⁶⁷. Na staż ten mogą się składać okresy składkowe i zrównane (otrzymywanie świadczeń z tytułu ciąży i porodu, świadczenia z tytułu opieki nad dzieckiem, i zasiłek wychowawczy). Okresy składkowe muszą co do zasady w sumie wynieść 32 lata²⁶⁸.

2.5. Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, utworzenie efektywnego systemu przeciwdziałania bezrobociu osób starszych wymaga przemyślanej i konsekwentnie realizowanych rozwiązań. Częste reformy społeczne, będące refleksem niestabilnej sytuacji politycznej, utrudniają realizację tego zadania.

Ważnym czynnikiem, mogącym wpłynąć na poprawę sytuacji osób starszych na rynku pracy, jest budowanie ich pozytywnego obrazu w społeczeństwie, w szczególności wśród pracodawców. Penalizowanie zachowań o znamionach dyskryminacji nie zapobiega bezrobociu wśród osób starszych. Większość działań o charakterze dyskryminującym ma swe podłoże w stereotypach i uprzedzeniach dotyczących zwłaszcza psychofizycznej kondycji, jak i efektywności pracy pracowników starszych. Znaczącą rolę odgrywa w tym przypadku również ustawodawstwo, które, jak wskazuje przykład Węgier, może zaszufladkować ich w roli beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego.

Przeprowadzone rozważania uzasadniają wniosek, że kwestią nie do przecenienia w przypadku starszych pracowników jest profilaktyka zdrowotna. Nieodpowiednio zorganizowany proces pracy może przyspieszyć i spotęgować negatywne konsekwencje naturalnego procesu starzenia się organizmu. Istnieje zatem potrzeba rozwijania wiedzy i świadomości wśród pracodawców w obszarze metod zarządzania wiekiem w zakładach pracy. Rozwiązania ustawowe, jak w analizowanym

264 *Ibidem*.

265 A. Scharle, *Labour Market policy Tools...*, s. 172.

266 Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy Institutions (September 2012–January 2014)*..., s. 231.

267 MISSOC, *Your social security rights...*, s. 17.

268 Z. Cseres-Gergely, K. Varadovics, *Labour Market Policy...*, s. 190.

przypadku dodatkowy urlop wypoczynkowy dla starszych pracowników, nie jest ani wystarczającym, ani dostatecznie elastycznym instrumentem wspierającym zatrudnienie tej kategorii osób.

Element odpłaty za lojalność względem konkretnego pracodawcy, widoczny w dłuższych okresach wypowiedzenia i wyższych odprawach w przypadku zwolnień, sprzyja zabezpieczeniu egzystencji pracowników starszych, którzy zazwyczaj potrzebują więcej czasu na podjęcie nowego zatrudnienia. Zakaz wypowiedzenia stosunku pracy w okresie przedemerytalnym wpływa na stabilizację zatrudnienia starszych pracowników, może jednak stanowić przeszkodę w podejmowaniu zatrudnienia przez starsze osoby bezrobotne.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, o skuteczności środków przeciwdziałania bezrobociu, w tym wśród osób starszych, decyduje odpowiednia organizacja publicznych służb zatrudnienia. Zwłaszcza liczba zatrudnionych w nich pracowników powinna być dostosowana do rozmiarów bezrobocia i z uwzględnieniem konieczności częstych kontaktów z osobą bezrobotną, warunkujących skuteczną pomoc w podjęciu zatrudnienia.

Pomimo dość skomplikowanej sytuacji ekonomicznej na Węgrzech, podstawowym instrumentem walki z bezrobociem są kosztowne obowiązkowe roboty publiczne. Jak wykazano w powyższej analizie, nie jest to instrument zwiększający szanse trwałej aktywizacji zawodowej bezrobotnych osób starszych. Co więcej, niski poziom wynagrodzeń może sprzyjać powstawaniu grup tzw. biednych pracujących (*working poor*), którzy w celu zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb będą musieli korzystać ze wsparcia systemu zabezpieczenia społecznego. Z kolei finansowe wspieranie kosztów zatrudnienia bezrobotnych osób starszych u pracodawców z tzw. otwartego rynku pracy, pomimo wyższej efektywności zatrudnieniowej aniżeli w przypadku prac publicznych, wiąże się z wysokimi nakładami publicznymi, jak również obciążone jest ryzykiem wystąpienia efektu substytucji i jałowego biegu.

Węgierska gospodarka nie stwarza również sprzyjających warunków do powstawania nowych miejsc pracy, o czym decydują zwłaszcza częste i znaczne podwyżki wynagrodzenia minimalnego, jak również wysokie zobowiązania pracodawców z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Przekłada się to bezpośrednio na sytuację bezrobotnych osób starszych, wśród których przeważają te ze stosunkowo niskimi i nieaktualnymi kwalifikacjami zawodowymi, wobec czego nie stanowią one atrakcyjnych kandydatów do zatrudnienia. W tym stanie rzeczy cenną inicjatywą jest wspieranie finansowe pracodawców w organizowaniu procesu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników.

Wynikająca ze względów finansowych i demograficznych konieczność rezygnacji ze środków prawnych ograniczających rozmiary bezrobocia (wcześniejsze emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy), wpływa na zwiększenie stopy bezrobocia wśród osób starszych. Wygaszanie tego typu świadczeń wymaga więc stworzenia systemu wspierającego aktywizację zawodową tej grupy. Podobne potrzeby wywołuje proces podnoszenia wieku emerytalnego.

Dłuższy czas potrzebny na znalezienie zatrudnienia w przypadku starszych osób bezrobotnych uzasadnia swoje przedłużenie okresu zasiłkowego o czas pobierania specjalnego świadczenia zasiłkowego dla osób w wieku przedemerytalnym. Warto zwrócić uwagę, że pobieranie tych świadczeń nie stoi na przeszkodzie podjęciu zatrudnienia w określonych rozmiarach, co powoduje, że osoba bezrobotna nie traci całkowicie kontaktu z rynkiem pracy.

3. Niemcy – raport cząstkowy

3.1. Uwagi wprowadzające

Problem bezrobocia ujawnił się w Niemczech z dużym nasileniem po zjednoczeniu w 1990 r.¹ Spowodowało ono zwiększenie zasobu siły roboczej o ok. 1/3, jednak znaczna część przynależnych do niego osób nie miała poszukiwanych na rynku pracy kwalifikacji i nie była przygotowana do zatrudnienia w warunkach wolnorynkowych². Dodatkowo przez długi okres lat 1991–2003 odnotowywano słaby wzrost gospodarczy w porównaniu z innymi krajami, co znajdowało bezpośrednie przełożenie w tworzeniu małej ilości nowych miejsc pracy.

Wśród instrumentów służących zwalczaniu bezrobocia wzrosło wówczas znaczenie aktywnych środków. W literaturze podaje się, że w 1991 r. ok. 1/3 siły roboczej z byłej Republiki Demokratycznej Niemiec objęta była aktywnymi programami rynku pracy, głównie programami szkoleń i tworzenia miejsc pracy. Pomimo to, pasywne instrumenty były nadal łatwo dostępne oraz zapewniały bezpieczeństwo socjalne poprzez uzależnienie wysokości świadczeń od ostatnich zarobków. Ponadto, wyczerpanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych ze względu na upływ czasu uprawniało do świadczeń z pomocy społecznej, które również gwarantowały wysoki poziom zabezpieczenia. Popularność środków słabo motywujących do poszukiwania zatrudnienia w znacznym stopniu wpłynęła na utrwalanie długotrwałego bezrobocia³. Stopa zatrudnienia osób w grupie wiekowej 55–64 lata wyniosła w 1993 r. zaledwie 35,8%⁴, natomiast stopa bezrobocia 10,4%⁵. Dodatkowym czynnikiem wzmacniającym przekonanie o potrzebie reform systemowych było ujawnienie procederu publicznych służb zatrudnienia, polegającego na manipulowaniu danymi dotyczącymi efektywności ich działania⁶.

1 W latach 1991–2002 (przed reformami) stopa bezrobocia wahała się między 5,5 a 9,6%, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1> (dostęp 12.09.2017).

2 L. Jacobi, J. Kluve, *Before and after the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany*, „The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper” 2006, April, no. 2100, s. 1. Stopa bezrobocia w landach wschodnich wahała się w okresie 1991–2002 od 10 do ponad 19% – B. Ebbinghaus, W. Eichhorst, *Employment regulation and labour market policy in Germany, 1991–2005*, „IZA Discussion Paper” 2006, no. 2502, s. 6. L. Jacobi, J. Kluve, *Before and after...*, s. 3.

3 *Ibidem*, s. 4–6.

4 <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde100&plugin=1> (dostęp 20.04.2017).

5 <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (dostęp 20.04.2017).

6 L. Kaiser, *Sweeping Modernisation of Labour Market Policy Proposed*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2002, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/sweeping-modernisation-of-labour-market-policy-proposed> (dostęp 13.07.2017).

W rezultacie tych ogólnie zarysowanych problemów na niemieckim rynku pracy rząd krajowy przyjął i implementował w latach 2003–2005 pakiet reform dotyczących aktywnych instrumentów rynku pracy⁷. W literaturze przedmiotu określa się je mianem reform Hartza – od nazwiska przewodniczącego komisji opracowującej propozycję reform. Głównym ich celem było usprawnienie przepływu informacji o wolnych miejscach pracy i o osobach poszukujących zatrudnienia oraz walka z bezrobociem długookresowym. Podstawowe założenia reformy odzwierciedlały hasło *Fördern und Fordern*, czyli – pomagać i wymagać⁸. Pakiet reform obejmował cztery ustawy, przewidujące przebudowę publicznych służb zatrudnienia oraz wdrożenie nowych środków prawnych, aktywizację bezrobotnych, wspieranie popytu na pracę przez deregulację zatrudnienia⁹.

Z perspektywy czasu tzw. reformy Hartza są w literaturze oceniane jako skuteczne, co znajduje potwierdzenie we wskaźnikach rynku pracy. Odnotowano znaczny spadek bezrobocia, (w grupie wiekowej 15–64 lata) – najwyższa stopa wyniosła 11,3% w roku 2005, zaś w roku 2013 r. przybrała wartość 5,3%, z czego 2,4% dotyczyło bezrobocia długotrwałego¹⁰. Co więcej, zarejestrowano także wzrost stopy zatrudnienia z 65,6% w 2000 r. do 73,3% w roku 2013. Poprawie na rynku pracy uległa generalnie także sytuacja osób starszych, chociaż w literaturze wskazuje się, że przeprowadzone reformy wpłynęły na stabilizację zatrudnienia osób starszych, lecz nie zmieniły wiele w odniesieniu do osób starszych poszukujących pracy¹¹. W 2005 r. w grupie wiekowej 55–64 lata stopa bezrobocia wyniosła 12,7%, natomiast w 2013 r. 5,7%¹². W tej samej grupie stopa zatrudnienia wzrosła z 45,5% w 2005 r. do ok. 63,5% w 2013 r.¹³ Nieznacznie zmalało też bezrobocie długotrwałe w podanej grupie z 69,1% w 2005 r. do 62,7% w 2013 r.¹⁴

W literaturze mocno podkreśla się, że na osiągnięcie wspomnianych wyników duży wpływ miał rozwój nietypowych, elastycznych form zatrudnienia, takich zwłaszcza jak działalność na własny rachunek, zatrudnienie terminowe, w tym tymczasowe oraz zatrudnienie niepełnowymiarowe¹⁵. O ile jednak reformy Hartza przyczyniły się w znacznym stopniu do obniżenia stopy bezrobocia długotrwałego,

7 L. Jacobi, J. Kluve, *Before and after...*, s. 1.

8 R. Fahr, U. Sunde, *Did the Hartz Reforms speed-up the matching process? A macro-evaluation using empirical matching functions*, „German Economic Review” 2009, vol. 10(3), s. 286.

9 L. Jacobi, J. Kluve, *Before and after...*, s. 2.

10 W. Eichhorst, V. Tobsch, *Not so standard anymore? Employment duality in Germany*, „Journal of Labour Market Research” 2015, vol. 48, s. 84.

11 J.S. Heywood, U. Jirjahn, *The hiring and employment of older workers in Germany: A comparative perspective*, „Journal for Labour Market Research” 2016, vol. 49, Issue 4, s. 353–354.

12 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_urgaed (dostęp 20.04.2017).

13 <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tsdde100> (dostęp 20.04.2017); W. Eichhorst, V. Tobsch, *Not so standard anymore?*..., s. 84.

14 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_upgan (dostęp 20.04.2017).

15 W. Eichhorst, V. Tobsch, *Not so standard anymore?*..., s. 91–92.

o tyle dobre wyniki gospodarcze i dużą odporność na recesję przypisuje się raczej znacznej decentralizacji w regulowaniu stosunków zatrudnienia¹⁶. Wskazuje się, że głównym czynnikiem rozwoju gospodarczego, począwszy od roku 2009, była przede wszystkim konsumpcja gospodarstw domowych, a także publiczne i prywatne inwestycje, zwłaszcza w sektorze budownictwa i w branży IT¹⁷. Stopa zatrudnienia wzrosła z 70,3% w 2009 r. do 73,8% w 2014 r. Stopa bezrobocia spadła z 7,6% w 2009 r. do 5% w 2014 r.¹⁸ W marcu 2015 r. wynosiła 4,8%¹⁹, natomiast w roku 2016 – 4,1%²⁰.

Obecnie bezrobocie w Niemczech ma w przeważającej mierze charakter strukturalny²¹. Jako jego główne przyczyny podaje się m.in. wysokie koszty zatrudnienia oraz niedopasowania sektorowe (coraz mniej miejsc pracy w sektorze przemysłowym i wzrost zatrudnienia w sektorze usługowym), terytorialne i kwalifikacyjne (ok. połowa osób długotrwale bezrobotnych – powyżej 12 miesięcy – nie ma formalnie potwierdzonych kwalifikacji zawodowych). Pomimo zmniejszającej się liczby miejsc pracy zatrudnienie w sektorze przemysłowym ze względu na wysokie płace i znaczny stopień uzwiązkowienia jest nadal poszukiwane przez bezrobotnych. Co więcej, w dalszym ciągu prowadzone jest kształcenie w typowo przemysłowych zawodach, zwłaszcza w górnictwie²². Ponadto, po zjednoczeniu Niemiec powstał problem znacznego zróżnicowania społeczno-gospodarczego, co znajduje swoje odzwierciedlenie w zjawisku bezrobocia, występującego z różnym nasileniem w poszczególnych krajach związkowych²³. Badania wykazały jednak, że owo zróżnicowanie nie wpływa znacząco na długość okresu bezrobocia. Czynnikiem głównie wpływającym na czas pozostawania bez pracy okazały się być indywidualne doświadczenia zawodowe. Tylko niektóre czynniki socjodemograficzne wywierają wpływ na długość bezrobocia, a spośród nich

16 Ch. Dustmann, B. Fitzenberger, U. Schönberg, A. Spitz-Oener, *From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy*, „Journal of Economic Perspectives” 2014, vol. 28, no. 1, s. 184.

17 B. Kraemer, *Germany: Working life country profile*, European Observatory of Working Life, European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2015, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/germany/germany-working-life-country-profile> (dostęp 11.05.2017).

18 Co dało liczbę 42,1 mln pracowników – *ibidem*.

19 German Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *The Countries of Europe. Facts and key figures*, Berlin, November 2015, s. 105.

20 <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tipsun20> (dostęp 20.04.2017).

21 N. Berthold, R. Fehn, *Unemployment in Germany: reasons and remedies*, „CESIFO Working Paper” 2003, February, no. 871, Center for Economic Studies, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2003/wp-cesifo-2003-02/cesifo_wp871.pdf, s. 6 (dostęp 10.07.2017). Autorzy podają, że stanowią one przyczynę bezrobocia w ok. 80–90% przypadków.

22 *Ibidem*, s. 8–13.

23 *Ibidem*, s. 31.

najważniejszym okazał się wiek²⁴. Osoby bezrobotne, poczynawszy od 56. urodzin, mają mniejsze szanse na podjęcie zatrudnienia na lokalnym rynku pracy, rzadko są skłonne poszukiwać pracy w innych częściach kraju i z tych względów istnieje duże prawdopodobieństwo objęcia ich zatrudnieniem wspieranym. Możliwości znalezienia zatrudnienia na lokalnym rynku pracy nie zwiększa też wyższy poziom wykształcenia bezrobotnych osób starszych. Osoby z tej grupy wiekowej posiadające wyższe wykształcenie są bardziej chętne przyjąć ofertę zatrudnienia subsydiowanego, a tylko jeśli są samotne wykazują większą skłonność od pozostałych osób do poszukiwania pracy w innym mieście²⁵.

Bezrobocie osób starszych często ma charakter długookresowy i z tego powodu generuje wysokie koszty²⁶. Wskazuje się, że głównym czynnikiem powodującym długotrwałe bezrobocie w tej grupie wiekowej są raczej niskie możliwości zarobkowe połączone z wysoką stopą zastąpienia świadczeń²⁷.

Podkreśla się też fakt, że prawdopodobieństwo podjęcia stałego zatrudnienia gwałtownie maleje wraz z wiekiem osoby bezrobotnej. Jako główne przyczyny tego stanu rzeczy podaje się zły stan zdrowia, niską wydajność oraz niski poziom kwalifikacji zawodowych, który nie jest kompensowany w dostatecznym stopniu przez zgromadzone doświadczenie zawodowe²⁸. Trudniej zachęcić starszą osobę bezrobotną, której ostatnie zarobki stanowiły pochodną doświadczenia zawodowego, do podjęcia nowej, często nisko płatnej pracy. Z tych właśnie względów z całą mocą podkreśla się konieczność inicjowania w pierwszej kolejności działań zapobiegających utracie pracy przez osoby starsze. Jeśli bezrobociu nie uda się zapobiec, należy wobec tej grupy osób podejmować szczególnie intensywne działania aktywizujące²⁹. W odniesieniu do osób starszych na rynku pracy charakterystyczne jest więc zastępowanie pasywnych środków przeciwdziałania bezrobociu, aktywnymi³⁰.

Przechodząc do charakterystyki aktualnej sytuacji osób starszych na rynku pracy, należy wskazać, że według danych EUROSTAT z 2016 r. stopa zatrudnienia

24 M. Arntz, R.A. Wilke, *Unemployment duration in Germany: Individual and regional determinants of local job finding, migration and subsidized employment*, „ZEW Discussion Paper” 2006, no. 06–092, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, (ZEW) Mannheim, s. 21–22.

25 *Ibidem*.

26 M. Giesecke, M. Kind, *Bridge Unemployment in Germany. Response in Labour Supply to an Increased Early Retirement Age*, Ruhr Economic Papers, no. 410, Ruhr-Universität Bochum, Germany 2013, s. 4.

27 M. Arntz, R.A. Wilke, *Unemployment duration in Germany...*, s. 21–22.

28 N. Duell, K. Vogler-Ludwig, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing, Germany*, European Commission 2012, s. 3 i cytowana tam literatura.

29 Bundesagentur für Arbeit: *Host Country PES Issues Paper, Peer Review ‘PES and Older Workers’*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, European Commission March 2012, s. 4.

30 N. Duell, K. Vogler-Ludwig, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing, Germany...*, s. 9.

w grupie wiekowej 50–64 lata wyniosła 74,8%. Tendencja wzrostowa utrzymuje się stale od 2005 r. (45,5%)³¹. Plasuje to Niemcy na pierwszym miejscu wśród krajów EU28.

Według danych z tego samego źródła w grupie wiekowej 50–64 lata stopa bezrobocia w 2016 r. wyniosła 3,6%, umiejscawiając Niemcy *ex aequo* z Czechami i Wielką Brytanią na drugiej pozycji wśród krajów EU28³². Począwszy od roku 2006, gdy bezrobocie we wskazanej grupie wyniosło 11,4%, mamy do czynienia rokrocznie z tendencją malejącą³³. W grupie wiekowej 50–54 lata w roku 2016 stopa bezrobocia wyniosła 3,3%, wśród osób w wieku 55–59 lat odpowiednio 3,5%, w grupie 60–64 lata – 4,4%, zaś w grupie 65–69 lat – 0,9%³⁴.

Według danych z roku 2015 wśród osób bezrobotnych w grupie wiekowej 50–64 lata ok. 58,1% to osoby długotrwale bezrobotne³⁵. Średni czas trwania okresu bezrobocia dla tej grupy osób wyniósł 56,1 tygodnia, czyli o ok. 20 tygodni więcej aniżeli w przypadku bezrobotnych z pozostałych grup wiekowych³⁶. Według danych z roku 2014 w grupie osób bezrobotnych powyżej 55. roku życia prawie połowa była bezrobotna od ponad 12 miesięcy, z czego więcej niż 1/4 była długotrwale bezrobotna przez czas dłuższy niż dwa lata³⁷. Świadczy to o poważnych trudnościach starszych osób bezrobotnych w ponownym podjęciu zatrudnienia³⁸.

Administrację pracy tworzą w szczególności Krajowa Agencja Pracy (*Bundesagentur für Arbeit*, BA), 10 oddziałów regionalnych (*Regionaldirektionen*) i 156 lokalnych agencji (*Agenturen für Arbeit*)³⁹ wraz z 306 lokalnymi centrami pracy, zajmującymi się osobami długotrwale bezrobotnymi⁴⁰. Niektóre usługi rynku pracy są świadczone wszystkim chętnym, bez względu na podleganie ubezpieczeniu od bezrobocia, np. poradnictwo zawodowe i orientacja zawodowa, pośrednictwo pracy. Istotne zmiany w funkcjonowaniu administracji pracy wprowadziła tzw. reforma Hartz III, począwszy od 2004 r.⁴¹ Miała ona doprowadzić do poprawy jakości i efektywności usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia. W jej ramach wprowadzono mechanizmy rynkowe (konkurencyjności) przy świadczeniu

31 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_ergan (dostęp 30.06.2017).

32 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_urgaed (dostęp 30.06.2017).

33 *Ibidem*.

34 *Ibidem*.

35 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_upgan (dostęp 20.04.2017).

36 J.S. Heywood, U. Jirjahn, *The hiring...*, s. 351.

37 A. Spemann, *How to fight long-term unemployment: Lessons from Germany*, „IZA Discussion Paper” 2015, June, no. 9134, s. 6.

38 N. Duell, K. Vogler-Ludwig, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing, Germany...*, s. 3.

39 German Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Social Security at a Glance 2015*, Referat Information, Bonn 2015, s. 17.

40 A. Spemann, *How to fight...*, s. 7; International Labour Organization, *Public Employment services in Europe: Germany*, Geneva 2015, s. 4, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---cepol/documents/publication/wcms_434599.pdf (dostęp 20.07.2016).

41 R. Fahr, U. Sunde, *Did the Hartz...*, s. 2.

pośrednictwa pracy, a także zaczęto stosować nowoczesne metody zarządzania, mające poprawić osiągane rezultaty pod względem ilościowym i jakościowym⁴². Główny ciężar realizacji usług i instrumentów rynku pracy przełożono na lokalne agencje zatrudnienia. W agencjach tych wprowadzono sposób zarządzania poprzez cele, zazwyczaj ilościowe, które są dopasowane do specyfiki regionalnego rynku pracy. Ocena tej specyfiki jest dokonywana przez specjalnie powołany instytut badawczy (*Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung*). Lokalne agencje zatrudnienia zajmują się przede wszystkim pośrednictwem pracy, poradnictwem zawodowym oraz realizacją regionalnych polityk rynku pracy⁴³. Ponadto w każdej z tych agencji zatrudnienia utworzono centrum obsługi klienta (*Kundenzentrum*) oraz wprowadzono infrastrukturę informatyczną umożliwiającą szybsze ustalanie potrzeb konkretnej osoby i bardziej precyzyjny dobór instrumentów pomocowych. Zwiększono też o ok. 30% liczbę doradców klienta, co wpłynęło na zmniejszenie liczby osób bezrobotnych przypadających na każdego z nich⁴⁴. W literaturze ocenia się, że dzięki reformom Hartz III proces poszukiwania pracy stał się bardziej efektywny⁴⁵.

Kwestie związane z zabezpieczeniem społecznym, polityką rynku pracy oraz ochroną zatrudnienia są regulowane w Niemczech przede wszystkim na poziomie ustawodawstwa krajowego: rola porozumień zbiorowych ustanawianych przez partnerów społecznych jest znacznie mniejsza. Obowiązują jednak porozumienia w ważnych kwestiach, jak np. ochrona trwałości zatrudnienia, stabilizacja zatrudnienia w razie trudności ekonomicznych pracodawcy czy pakiety socjalne w przypadku działań restrukturyzacyjnych bądź likwidacji pracodawcy. Rola partnerów społecznych w kształtowaniu polityki rynku pracy i polityki zatrudnienia została znacznie ograniczona po reformach Hartza⁴⁶. Decydującą rolę w kształtowaniu warunków zatrudnienia odgrywają porozumienia branżowe⁴⁷. Na poziomie zakładowym główną formą przedstawicielstwa pracowniczego są rady pracowników⁴⁸.

W prawie pracy występuje podział na pracowników umysłowych (*Angestellte*) i robotników (*Arbeiter*). Nie ma legalnej definicji pracownika starszego. W publicznej debacie granica, po przekroczeniu której osoba zostaje narażona na ryzyka występujące na rynku pracy, rośnie m.in. na skutek podnoszenia wieku

42 I. Jacobi, J. Kluve, *Before and after...*, s. 8.

43 M. Arntz, R.A. Wilke, *Unemployment duration in Germany...*, s. 6–7.

44 *Ibidem*.

45 R. Fahr, U. Sunde, *Did the Hartz...*, s. 4.

46 B. Ebbinghaus, W. Eichhorst, *Employment Regulation...*, s. 3.

47 U pracodawców tzw. sektora prywatnego w 2013 r. objętych nimi było 47% (w części zachodniej 30% i we wschodniej 17%), natomiast porozumieniami o charakterze zakładowym ok. 5% pracowników – B. Kraemer, *Germany: Working life country profile*.

48 W 2013 r. rady te działały u ok. 9% pracodawców z sektora prywatnego w zachodniej części Niemiec, zreszając ok. 43% pracowników, oraz u ok. 10% pracodawców z sektora prywatnego we wschodniej części Niemiec, zreszając ok. 35% pracowników – *ibidem*.

emerytalnego⁴⁹. W roku 2007 ustawowy wiek emerytalny został podwyższony z 65. do 67. roku życia bez względu na płeć. Proces podnoszenia zostanie zakończony w roku 2029⁵⁰, w wieku 67 lat na emeryturę przechodzić będą osoby urodzone po 1963 r.⁵¹ W sierpniu 2016 r. Niemiecki Bank Federalny, biorąc pod uwagę prognozę demograficzną i uwarunkowania ekonomiczne, rekomendował podnieść wiek emerytalny docelowo do 69. roku życia w 2060 r.⁵²

Ze względu na to, że osoby starsze co do zasady korzystają dłużej ze świadczeń⁵³, z punktu widzenia konieczności zachowania dyscypliny finansów publicznych powstaje pytanie, na ile podniesienie wieku emerytalnego motywuje osoby bezrobotne starsze do powrotu na rynek pracy. Badania wykazały, że podwyższenie wieku emerytalnego o 1 miesiąc zwiększa prawdopodobieństwo powrotu na rynek pracy o 1,3%⁵⁴. Wyniki te wskazują, iż podwyższanie wieku emerytalnego ma pozytywny wpływ na wzrost zatrudnienia wśród osób starszych. Obliczono także wymierne korzyści finansowe – oszczędności poczynione w związku z brakiem konieczności wypłaty zasiłków starszym osobom bezrobotnym, które podjęły zatrudnienie, oscylują w granicach ok. 5,3% rocznego budżetu, którym dysponuje Krajowy Urząd (Agencja) Pracy⁵⁵.

3.2. Środki prawne wspierające zatrudnienie pracowników starszych

3.2.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na starszy wiek

W Niemczech problematyka równego traktowania w zatrudnieniu jest uregulowana w ustawie ogólnej o równym traktowaniu z dnia 14 sierpnia 2006 r. (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*⁵⁶, AGG), ale również częściowo w ustawie z dnia

49 N. Duell, K. Vogler-Ludwig, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing, Germany...*, s. 9.

50 O. Stettes, *Germany: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, European Observatory of Working Life, European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND), 2 June 2013, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/germany/germany-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 12.05.2017).

51 OECD, *Thematic Follow-Up, Review of policies to improve labour market prospects for older workers, Germany, situation mid-2012*, Paris 2012, s. 2.

52 Deutsche Bundesbank, *The current economic situation in Germany*, Monthly Report, August 2016, s. 6, https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Monthly_Report_Articles/2016/2016_08_overview.pdf?__blob=publicationFile (dostęp 28.04.2017).

53 M. Giesecke, M. Kind, *Bridge unemployment...*, s. 4.

54 *Ibidem*, s. 6.

55 *Ibidem*, s. 6 i 27.

56 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/agg/gesamt.pdf>, dalej AGG.

10 sierpnia 1951 r. o ochronie przed nieuzasadnionym rozwiązaniem stosunku pracy (*Kündigungsschutzgesetz*, KSchG)⁵⁷. Pierwsza ze wskazanych regulacji, stanowiąca instrument implementacji dyrektywy ramowej 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁵⁸, odnosi się do fazy realizacji stosunku pracy, zaś druga do jego rozwiązania. Do pracowników nieobjętych regulacją ustawy KSchG może mieć również zastosowanie kodeks cywilny⁵⁹ (*Bürgerliches Gesetzbuch*⁶⁰, BGB)⁶¹.

Jednym z kryteriów, na podstawie których nie można różnicować sytuacji pracowników w trakcie zatrudnienia, jest wiek. Ustawa AGG definiuje na własne potrzeby pojęcie pracownika, obejmując nim również osoby o zbliżonej pozycji ekonomicznej, a także określa rodzaje zachowań wyczerpujących znamiona dyskryminacji. Dyskryminacja zabroniona jest w szczególności w odniesieniu do kształtowania warunków zatrudnienia, dostępu do szkolenia zawodowego. Generalny zakaz dyskryminacji ze względu na wiek, co wynika ze standardów unijnych, doznaje wyjątków. W szczególności wiek może stanowić podstawę dyferencjacji, uzasadnionej charakterem wykonywanej pracy czy warunkami koniecznymi do jej prawidłowego wykonywania. W odniesieniu zaś do pracowników starszych potrzeba promowania ich zatrudnienia oraz zapewnienia jego ochrony może uzasadniać w szczególności wprowadzenie specjalnych warunków dostępu do zatrudnienia i kształcenia zawodowego. Co do zasady osiągnięcie wieku emerytalnego nie stoi na przeszkodzie kontynuowaniu zatrudnienia. Również pracodawca nie może w żaden sposób wpływać na decyzję pracownika o przejściu na emeryturę. Za dyskryminujące nie zostaną jednak uznane postanowienia porozumień zbiorowych lub indywidualnych umów o pracę, które, w celu minimalizowania ryzyka zawodowego i zapobiegania wyrządzeniu szkody osobom trzecim, wprowadzają górną granicę wieku, do której pracownik może pozostawać w zatrudnieniu⁶². Dopuszczalne jest również stosowanie rozwiązań specjalnie dostosowanych do potrzeb pracowników starszych w celu zapobiegania powstawaniu lub wyrównywania

57 Kündigungsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1317), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kschg/gesamt.pdf>, dalej KSchG.

58 O.J. L 303, 2.12.2000, s. 16–22.

59 R. von Steinau-Steinrück, C. Vernuft, *Germany*, [w:] N. ten Bokum, T. Flanagan, R. Sands, R. von Steinau-Steinrück (eds), *Age Discrimination Law in Europe*, The Netherlands 2009, s. 132.

60 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S.738), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1190) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgb/gesamt.pdf> (dostęp 28.04.2017).

61 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia przez pracowników starszych w Niemczech*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, t. CI, s. 115–120 i powołana tam literatura.

62 Szerzej: *ibidem*, s. 116–117 i powołana tam literatura.

deficytów, jak w szczególności dłuższe okresy wypowiedzenia, silniejsza ochrona przed zwolnieniem z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, dodatkowy urlop wypoczynkowy, zakaz pracy zmianowej⁶³.

W przypadku naruszenia zakazu dyskryminacji pracownik pod określonymi warunkami ma prawo powstrzymać się od wykonywania pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, wystąpić do sądu o nakazanie powstrzymania się od dyskryminujących zachowań lub ich wyeliminowania⁶⁴. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Federalnej Agencji Antydyskryminacyjnej (*Antidiskriminierungsstelle des Bundes*⁶⁵) wynika, że najczęściej pracownicy starsi zatrudnieni w sektorze małych i średnich przedsiębiorstwach mieli utrudniony dostęp do szkolenia zawodowego z powodu zbyt krótkiej perspektywy ich zatrudnienia⁶⁶.

Inaczej natomiast wiek pracownika jest traktowany przy podejmowaniu przez pracodawcę decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy. Generalna zasada, którą podmiot ten powinien się kierować, dokonując wyboru, to wytypowanie do zwolnienia tego pracownika, który potrzebuje ochrony socjalnej w najmniejszym stopniu (*Sozialauswahl*). Jednym z istotnych kryteriów wyboru do zwolnienia jest wiek oraz staż zakładowy, toteż pracownicy starsi korzystają na ogół z silniejszej ochrony trwałości zatrudnienia aniżeli młodsi pracownicy. Dlatego w literaturze wskazuje się, że w przypadku wyboru starszego pracownika do zwolnienia co do zasady zostanie ono uznane za nieskuteczne jako społecznie nieuzasadnione, umożliwiając pracownikowi wystąpienie z żądaniem przywrócenia do pracy albo odszkodowania. Kryteria wyboru pracownika do zwolnienia mogą zostać również zakwestionowane przez radę pracowników, którą pracodawca jest zobowiązany poinformować o zamiarze wypowiedzenia i o jego przyczynie⁶⁷.

3.2.2. Zmniejszanie kosztów zatrudnienia pracowników starszych

W literaturze wskazuje się, że pracodawcy generalnie nie ponoszą większych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników starszych. Nie ma bowiem ustawowych regulacji wprowadzających ochronę takich pracowników, co pośrednio wpływałoby na zwiększenie kosztów ich zatrudnienia. W szczególności wynagrodzenie za czas choroby nie jest zróżnicowane w oparciu o kryterium wieku pracownika. Warunkiem jego nabycia jest pozostawanie w zatrudnieniu przez okres 4 tygodni. Pracodawca jest zobowiązany do wypłaty pełnego wynagrodzenia za czas 6 tygodni choroby

63 Szerzej: *ibidem*, s. 117–118 i powołana tam literatura.

64 Szerzej: *ibidem*.

65 http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Home/home_node.html.

66 Federal Antidiscrimination Agency, *Age-based Discrimination in Small and Medium-sized Enterprises*, Berlin 2013, s. 2, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/EN/publikationen/factsheet_engl_Benachteiligung_aufgrund_des_Lebensalters_in_KMU.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (dostęp 20.09.2016).

67 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie...*, s. 119–120 i powołana tam literatura.

w roku⁶⁸, zaś po upływie tego okresu pracownik otrzymuje świadczenie z ubezpieczenia społecznego w wysokości 70% wynagrodzenia brutto. W okresie pobierania świadczeń z tytułu choroby pracownik korzysta z ochrony trwałości zatrudnienia, chyba że dopuści się zachowania niezgodnego z prawem⁶⁹. Specjalne rozwiązania adresowane do pracowników, jak np. uprawnienie do dodatkowego urlopu wypoczynkowego, są natomiast ustanawiane w niektórych porozumieniach zbiorowych, w zależności od sytuacji finansowej pracodawcy.

Jednakże, pośredni wpływ na wzrost kosztów zatrudnienia pracowników starszych mają systemy wynagradzania, uzależniające ich wysokość od doświadczenia zawodowego lub zakładowego stażu pracy⁷⁰. Jako środek umożliwiający utrzymanie zatrudnienia przez starszych pracowników wskazuje się rezygnację z kryterium wieku przy kształtowaniu systemów wynagradzania. W sektorze przemysłowym co trzeci pracodawca uzależnia wysokość wynagrodzenia od zakładowego stażu pracy (wieku), co wpływa na wzrost kosztów zatrudnienia pracowników starszych w porównaniu z pracownikami młodszymi. Proponuje się wprowadzanie takich postanowień do porozumień płacowych, które uzależniają wysokość wynagrodzenia od umiejętności pracownika⁷¹.

Czynnikiem generującym dodatkowe koszty zatrudnienia pracowników starszych jest tzw. koncepcja odroczonego wynagrodzenia. Została ona ukształtowana przez naukę o zarządzaniu zasobami ludzkimi i nie znajduje odzwierciedlenia w ustawowych ani zakładowych przepisach prawa pracy⁷². Co więcej, nie jest ona również rozumiana jednolicie. Według pierwszego ujęcia koncepcja ta zakłada, że strony stosunku pracy zawierają dorozumianą umowę, na podstawie której na początku realizacji zatrudnienia wynagrodzenie pracownika jest niższe aniżeli wartość wykonywanej przez niego pracy, natomiast w dojrzałej fazie realizacji zatrudnienia wynagrodzenie przewyższa wartość wykonanej pracy. Według innego ujęcia, odroczone wyższe wynagrodzenie jest pochodną doświadczenia i umiejętności nabytych w trakcie konkretnego zatrudnienia albo formą zabezpieczenia interesów pracownika⁷³.

Kształtowanie wynagrodzeń na podstawie tej koncepcji wpływa niewątpliwie pozytywnie na motywację do wykonywania pracy, jeśli w efekcie pracownik zostanie za nią hojnie wynagrodzony. Jednocześnie perspektywa utraty tego odroczonego wynagrodzenia może stanowić czynnik zapobiegający zachowaniom, stanowiącym podstawę do rozwiązania umowy. Silne uzależnienie wysokości wynagrodzenia od stażu zakładowego powoduje jednak gwałtowny wzrost kosztów

68 § 44 ust. 3 SGB V.

69 B. Kraemer, *Germany: Working life country profile*.

70 R. von Steinau-Steinrück, C. Vernunft, *Germany...*, s. 131.

71 Bundesagentur für Arbeit, *Host Country...*, s. 13.

72 T. Zwick, *The Employment Consequences of seniority wages*, „ZEW Discussion Paper” 2008, no. 08–039, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, (ZEW) Mannheim, s. 18.

73 *Ibidem*, s. 4–5 i cytowana tam literatura.

zatrudnienia pracowników starszych. Aby wypełnić zaciągnięte wobec nich zobowiązanie, pracodawcy kontynuują zatrudnienie pracowników przez długi czas. Nie są więc, co do zasady, zainteresowani zatrudnianiem starszych pracowników, ponieważ generowałoby to dodatkowe wysokie koszty dla przedsiębiorstwa, głównie ze względu na realizację zasady równego traktowania. Niemniej istotną przeszkodą w nawiązywaniu stosunku pracy ze starszymi pracownikami jest obawa pracodawców o brak ekwiwalentności między wypłaconym wynagrodzeniem a obniżoną wydajnością pracy⁷⁴.

Systemy odroczonego wynagradzania wpływają więc pozytywnie na utrzymanie pracowników starszych w zatrudnieniu, ale nie motywują do zatrudniania starszych osób bezrobotnych⁷⁵. Jeśli już są oni zatrudniani, ich zatrudnienie ma charakter dorywczy lub jest realizowane w niepełnym wymiarze czasu. W wielu przypadkach zatrudnienie takie jest realizowane mimo gotowości do podjęcia pracy w pełnym wymiarze. Pomimo negatywnego wpływu tego typu systemów wynagradzania na zatrudnianie starszych osób bezrobotnych, w literaturze wskazuje się, że pracodawcy, którzy je stosują, zatrudniają spory odsetek starszych pracowników. Dlatego też stosowanie instrumentów zniechęcających do stosowania systemu odroczonych wynagrodzeń może spowodować wzrost stopy bezrobocia wśród osób starszych⁷⁶.

3.2.3. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników starszych

Przeprowadzone badania wykazują, że pracownicy starsi bardzo rzadko biorą udział w procesie podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Dotyczy to zwłaszcza osób zatrudnionych w małych i średnich przedsiębiorstwach⁷⁷. Pracodawcy również niechętnie finansują tego typu przedsięwzięcia ze względu na krótszą perspektywę zatrudnienia w porównaniu z młodszymi pracownikami⁷⁸. Warto zaznaczyć, że pracodawca nie jest zobowiązany organizować żadnych form podnoszenia kwalifikacji dla pracowników. Natomiast na podstawie przepisów ustanowionych w krajach związkowych pracownicy mają zagwarantowane prawo do 5 płatnych dni urlopu szkoleniowego (*Bildungsurlaub*) w roku. Podobne uprawnienia są także zagwarantowane w branżowych porozumieniach zbiorowych⁷⁹.

Ponieważ posiadanie aktualnych kwalifikacji zawodowych jest jednym z ważniejszych czynników wpływających na utrzymanie zatrudnienia, dla osób starszych oraz posiadających niskie kwalifikacje zawodowe ustanowiono program

74 *Ibidem*, s. 5 i cytowana tam literatura.

75 *Ibidem*.

76 J.S. Heywood, U. Jirjahn, *The German labor market for older workers in comparative perspective*, Universität Trier, „Research Paper in Economics” 2015, no. 2, s. 359–360.

77 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie...*, s. 120 i powołana tam literatura.

78 M. Caliendo, J. Hogenacker, *The German labor market after the great recession: Successful reforms and future challenges*, „IZA Discussion Paper” 2012, August, no. 6810, s. 17.

79 B. Kraemer, *Germany: Working life country profile*.

umożliwiający ich ustawiczne podnoszenie i aktualizowanie (WeGebAU, *Weiterbildung geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer im Unternehmen*). Program obejmuje w szczególności pracowników, którzy ukończyli 45. rok życia, zatrudnianych przez małych i średnich pracodawców. Szkolenia, wykraczające swym zakresem poza obsługę jednostkowego stanowiska pracy, są przeprowadzane przez akredytowane instytucje zewnętrzne, a ich koszt jest częściowo (do 75%) refundowany ze środków publicznych. Konieczność partycypacji finansowej pracodawców, a czasem także samych pracowników, w kosztach szkolenia ma wpływać pozytywnie na ich efektywność, natomiast zakres szkolenia ma dostarczać wiedzę i umiejętności, które wzmocnią pozycję pracownika na rynku pracy⁸⁰.

Program objął ok. 1/8 wszystkich pracodawców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W wyniku przeprowadzonych badań wskazuje się, że omawiany środek wpłynął pozytywnie na stabilizację zatrudnienia pracowników starszych, głównie poprzez malejącą tendencję do redukowania zatrudnienia/dezaktywizacji zawodowej. Bardziej skuteczne okazały się szkolenia dłuższe i bardziej specjalistyczne, co znalazło swoje przełożenie także na wzrost wynagrodzeń pracowników starszych⁸¹.

W działania na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników angażują się także publiczne służby zatrudnienia. Zainicjowały one projekty pilotażowe, w ramach których świadczone doradztwo personalne. Były to projekty kierowane do małych i średnich przedsiębiorstw, w których zazwyczaj nie ma wyodrębnionego działu personalnego, odpowiedzialnego za proces rekrutacji i rozwój kariery zawodowej już zatrudnionych pracowników. Pracodawcy byli informowani o konieczności inwestowania w rozwój zawodowy pracowników w celu lepszego wykorzystania ich potencjału, a także o możliwościach podtrzymywania zatrudnienia starszych pracowników, m.in. poprzez wspieranie procesu podnoszenia ich kwalifikacji zawodowych. W ramach projektów realizowano trzy modele doradztwa. Model bazowy polegał na specjalistycznym doradztwie w zakresie szkoleń wewnątrzzakładowych, dopasowanych do specyfiki i potrzeb konkretnych pracodawców. W ramach modelu współpracy z kolei działający w regionie partnerzy społeczni, izby handlowe oraz rzemieślnicy podejmowali ze specjalistami działania w celu dostosowania doradztwa do specyficznych potrzeb tych podmiotów. W następnej kolejności udzielano bezpośredniego wsparcia w realizacji kolejnych etapów szkoleń w miejscu pracy. Aby spełnić podobne wymagania w zakresie szkoleń u innych pracodawców, ustanowiono tymczasowe systemy podnoszenia kwalifikacji. Ich działanie umożliwiło dodatkowo poczynienie oszczędności finansowych oraz zmniejszenie nakładów administracyjnych. Z kolei w modelu wspierania systemu podnoszenia kwalifikacji zatrudniano specjalistów, których zadaniem było stworzenie specyficznych dla

80 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie...*, s. 121–122 i powołana tam literatura.

81 Szerzej: *ibidem*, s. 122 i powołana tam literatura.

branży, stałych systemów podnoszenia kwalifikacji. W następnej kolejności świadczone było indywidualne doradztwo dla pracodawców uczestniczących w systemie oraz określano indywidualne potrzeby kwalifikacyjne, zatrudnianych przez nich pracowników⁸².

W sumie w opisanych projektach wzięło udział prawie 800 pracodawców. Projekty te trwały od 3 miesięcy do nawet 2 lat. Udział pracowników starszych był różny, w zależności od modelu doradztwa – przykładowo w modelu współpracy 30% objętych doradztwem pracowników ukończyło 45. rok życia, zaś w modelu wspierania systemu podnoszenia kwalifikacji pracownicy ci stanowili ok. 40% uczestników. Z przeprowadzonych badań wynika, że pracodawcy objęci programami pilotażowymi byli zadowoleni z jakości usług doradczych. Na tę pozytywną ocenę wpłynęły zwłaszcza kompleksowość doradztwa oraz jego regionalna dostępność⁸³.

3.2.4. Warunki wykonywania pracy przez pracowników starszych

Ustawa z dnia 3 września 1953 r. o czasie pracy⁸⁴ (ArbGG), uwzględniająca standardy europejskie, przewiduje również możliwość regulowania czasu pracy za pomocą przepisów autonomicznego prawa pracy. Zwłaszcza porozumienia branżowe ustalają odrębne normy dobowe i tygodniowe czasu pracy, porę nocną czy liczbę dni urlopu wypoczynkowego⁸⁵. Jak już była o tym mowa, niektóre z nich przewidują rozwiązania przeznaczone dla starszych pracowników w celu zmniejszenia uciążliwości świadczonej przez nich pracy i wydłużania ich aktywności zawodowej.

Podobnym celem służy redukcja czasu pracy pracowników starszych, określane też w literaturze emeryturą częściową⁸⁶. Nazwa tego instrumentu, jak się wydaje, nawiązuje do jego głównej funkcji, którą jest łagodzenie przejścia z aktywnego życia zawodowego na emeryturę. Został on ustanowiony w ustawie z dnia 23 lipca 1996 r. o systemie stopniowego przechodzenia na emeryturę (AltTzG)⁸⁷. Redukcja czasu pracy może być dokonana na dwa sposoby. Pracownik zachowuje wówczas prawo do większej części wynagrodzenia za pracę. Do końca 2009 r. mogło być ono współfinansowane ze środków publicznych pod warunkiem, że pracodawca zatrudnił w ramach zredukowanej części etatu osobę bezrobotną⁸⁸.

82 Bundesagentur für Arbeit, *Host Country...*, s. 10.

83 *Ibidem*, s. 10–11.

84 Arbeitsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1979 (BGBl. I S. 853, 1036), das zuletzt durch Artikel 19 Absatz 6 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist.

85 B. Kraemer, *Germany: Working life country profile*.

86 B. Ebbinghaus, W. Eichhorst, *Employment regulation...*, s. 35.

87 Altersteilzeitgesetz vom 23. Juli 1996 (BGBl. I S. 1078), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 28. März 2009 (BGBl. I S. 634) geändert worden ist, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/alttzg_1996/gesamt.pdf, dalej AltTZG.

88 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie...*, s. 122–123 i powołana tam literatura.

Omówiony instrument cieszy się bardzo dużą popularnością w praktyce⁸⁹ oraz jest dostosowywany do potrzeb konkretnych pomiotów w ramach porozumień zbiorowych⁹⁰. Przykładowo, porozumienie zbiorowe dotyczące częściowej emerytur w branży obróbki metalu i elektrycznej z września 2008 r.⁹¹ obowiązujące od 2010 r. przewiduje prawo do takiego świadczenia dla osób, które mają ukończone co najmniej 61 lat (stopniowo podnoszony wraz ze wzrostem powszechnego wieku emerytalnego) i staż zakładowy wynoszący co najmniej 12 miesięcy. Z tego systemu pracownicy mogą korzystać maksymalnie przez 4 lata bezpośrednio przed nabyciem prawa do emerytury. W tym czasie otrzymują wynagrodzenie za rzeczywiście przepracowany czas, bez możliwości kompensacji za zredukowane godziny pracy. Równocześnie z systemu tego może korzystać nie więcej niż 2,5% pracowników zatrudnionych u danego pracodawcy. Modyfikacją opisanego systemu jest prawo do redukcji czasu pracy pracowników, którzy ukończyli 57 lat oraz mają co najmniej 12-miesięczny staż zakładowy, w ramach którego pracowali w systemie 3-zmianowym, w tym w nocy albo tylko w nocy przez okres co najmniej 9 lat, albo w szczególnie szkodliwych warunkach pracy bądź pracowali w systemie zmianowym przez 12 lat w ciągu ostatnich 15 lat⁹². Pracownicy uprawnieni do emerytury częściowej w ramach wyjątku mogą z niej korzystać maksymalnie przez okres 6 lat, niezależnie od tego, czy nabędą bezpośrednio później uprawnienia do emerytury. W przypadku braku prawa do emerytury po zakończeniu pobierania emerytury częściowej pracodawca jest zobowiązany przez okres maksymalnie 24 miesięcy wypłacać rekompensatę za utracone zarobki w wysokości 250 euro miesięcznie. Ze specjalnej emerytury częściowej może korzystając równocześnie 2,5% załogi u danego pracodawcy, zaś łączna liczba korzystających z obu reżimów nie może przekroczyć 4%⁹³.

Emerytura częściowa została także ustanowiona w ramach porozumienia zbiorowego dla urzędników administracji publicznej z 2010 r. Prawo do niej mają pracownicy, którzy ukończyli 61 lat i byli zatrudnieni w administracji publicznej przez co najmniej 1080 dni kalendarzowych w okresie 5 lat poprzedzających złożenie wniosku. Obowiązuje limit 2,5% pracowników korzystających w jednym czasie

89 *Ibidem*, s. 123.

90 Np. § 2 ust. 2, § 3 ust. 1, § 9 ust. 1 AltTZG.

91 S. Vogel, *Agreement on partial retirement in metal and electrical industry*, European Observatory of Working Life, European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2008, <http://www.eurofound.europa.eu/printpdf/observatories/eurwork/articles/agreement-on-partial-retirement-in-metal-and-electrical-industry> (dostęp 12.05.2016).

92 O. Stettes, *Germany: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*. European Observatory of Working Life, European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2013, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/germany/germany-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 12.05.2016).

93 *Ibidem*.

z tego świadczenia. Czas pracy jest zredukowany o połowę. Pracownicy otrzymują więc zmniejszone wynagrodzenie, uzupełnione częściową emeryturą, wynoszącą połowę emerytury w pełnej wysokości, która przysługiwałaby w powszechnym wieku emerytalnym⁹⁴.

Porozumienie dotyczące częściowych emerytur zawarły także w 2008 r. z pracodawcami związki zawodowe pracowników zatrudnionych w branży metalurgicznej i elektrycznej w Badenii-Wirtembergii (*Südwestmetall*) wraz z organizacją (*IG Metall*)⁹⁵. Porozumienie obejmuje swym zasięgiem ok. 800 tys. pracowników przynależących do branży we wskazanym regionie. Ograniczenie polega na możliwości objęcia w ramach dwóch schematów emerytur nie więcej niż 4% spośród wszystkich zatrudnionych osób. Pierwszy schemat przewiduje konieczność ukończenia przez pracownika co najmniej 61 lat i posiadania co najmniej 12-letniego stażu zakładowego. Wiek jest stopniowo podnoszony, z uwzględnieniem zmian w powszechnym wieku emerytalnym. Z wnioskiem pracownik może wystąpić nie wcześniej niż na 4 lata przed dniem, w którym nabędzie prawo do emerytury w powszechnym wieku. U jednego pracodawcy może równocześnie korzystać z tego schematu nie więcej niż 2,5% ogółu pracowników. Drugi schemat został przewidziany dla pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach, zwłaszcza pracę zmianową, w tym w porze nocnej w ciągu ostatnich 9 lat, pracę w warunkach narażenia na działanie szkodliwych czynników lub substancji. W tych wypadkach wymagane jest dodatkowo osiągnięcie wieku wynoszącego co najmniej 57 lat i legitymowanie się stażem zakładowym o długości co najmniej 12 lat. Z wnioskiem pracownik może wystąpić nie wcześniej niż na 6 lat przed dniem spełnienia przesłanek uprawniających do emerytury w wieku powszechnym. Pracodawcy są w tym przypadku zobowiązani wypłacać rekompensatę z tytułu utraconych zarobków w wysokości 250 euro miesięcznie, maksymalnie przez okres 24 miesięcy. Pracownicy korzystający z obu systemów emerytur częściowych zachowują prawo do 85–89% ich dotychczasowego wynagrodzenia netto. Składka na ubezpieczenie emerytalne jest w tym okresie wpłacana w wysokości 95% podstawy wymiaru⁹⁶.

Na podstawie przeprowadzonych badań w literaturze formułowany jest pogląd, że zakładowe programy przewidujące częściowe emerytury w znacznym stopniu przyczyniają się do redukcji bezrobocia wśród osób starszych. Ponadto pracodawcy oferujący częściowe emerytury są w stanie dłużej zatrudniać pracowników starszych w porównaniu z pracodawcami, którzy nie wprowadzili tego instrumentu⁹⁷.

94 *Ibidem*.

95 *Industriegewerkschaft Metall*.

96 S. Vogel, *Agreement on partial retirement...*

97 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie...*, s. 124 i powołana tam literatura.

3.2.5. Ochrona trwałości zatrudnienia pracowników starszych

W literaturze wskazuje się, że jednym z podstawowych czynników, który generuje długotrwałe bezrobocie wśród osób starszych, jest regulacja ustanawiająca ochronę trwałości zatrudnienia⁹⁸. Wpływ tej ochrony na powstawanie bezrobocia zależy od elastyczności płacowej. Jeśli zarobki są w pełni elastyczne, w warunkach konkurencji wysokie koszty ochrony pracowników starszych zostaną zrekompensowane przez niższe wynagrodzenia. Jednakże rozbudowane w Niemczech porozumienia zbiorowe powodują, że elastyczność ta jest mocno ograniczona⁹⁹.

Zasady dotyczące rozwiązywania stosunku pracy są uregulowane w kodeksie cywilnym (BGB) oraz w ustawie o ochronie przed nieuzasadnionym rozwiązaniem stosunku pracy (KSchG). Pracownicy są obejmowani ochroną na wypadek zwolnienia pod warunkiem posiadania określonego zakładowego stażu pracy i wyłącznie u większych pracodawców.

Pracownicy starsi nie są objęci szczególną ochroną trwałości stosunku pracy¹⁰⁰. Nie ma jednak przeszkód, aby ochronę zatrudnienia pracowników starszych wprowadzić w drodze branżowych porozumień zbiorowych¹⁰¹ czy w ramach indywidualnych umów o pracę¹⁰². Do pracowników starszych ma natomiast zastosowanie powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. Przyczyny zwolnienia mogą leżeć po stronie pracownika (niezdolność do pracy, niewykonywanie obowiązków pracowniczych) albo po stronie pracodawcy. W tym ostatnim przypadku pracodawca jest zobowiązany uwzględnić sytuację socjalną pracownika. Jest to podstawowa zasada, na której opiera się powszechna ochrona trwałości zatrudnienia. Przy typowaniu pracownika do zwolnienia pracodawca powinien uwzględnić w szczególności jego wiek, staż zakładowy, obowiązki alimentacyjne czy niepełnosprawność. Zamiar wypowiedzenia powinien zostać skonsultowany z radą pracowników¹⁰³.

Okres wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony jest uzależniony od stażu zakładowego. Według dostępnych danych przeważająca większość pracowników starszych legitymowała się co najmniej 10-letnim stażem zakładowym. W takim przypadku okres wypowiedzenia wynosi 4 miesiące, natomiast w odniesieniu do pracownika z 20-letnim stażem wynosi 7 miesięcy. Okresy te mogą być wydłużane lub skracane w ramach porozumień zbiorowych i w indywidualnych umowach o pracę¹⁰⁴.

Pracownik może dochodzić odszkodowania przed sądem pracy z powodu rozwiązania stosunku pracy w sposób niezgodny z prawem. Jego wysokość jest uzależniona

98 P. Haan, V. Steiner, *Making work pay for the elderly unemployed: evaluating alternative policy reforms for Germany*, „IZA Discussion Paper” 2006, November, no. 2424, s. 5.

99 *Ibidem*.

100 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie...*, s. 124–125.

101 O. Stettes, *Germany: The role of governments...*

102 EUROFOUND, *Protection against dismissal: Germany*, <http://www.eurofound.europa.eu/efemiredictionary/protection-against-dismissal-1> (dostęp 13.07.2016).

103 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie...*, s. 125 i cytowana tam literatura.

104 *Ibidem*.

od wieku oraz długości zakładowego stażu pracy. W przypadku pracowników starszych może stanowić równowartość 15- lub 18-krotności miesięcznego wynagrodzenia, a nawet wyższe kwoty ustalone w porozumieniu z pracodawcą¹⁰⁵.

Obowiązek wypłacenia odprawy powstaje także, gdy dochodzi do zwolnień grupowych. Branżowe porozumienia zbiorowe zawarte np. w przemyśle chemicznym, metalurgicznym, czy w branży usług pocztowych uzależniają ich wysokość od zakładowego stażu pracy lub od wieku zwalnianych pracowników¹⁰⁶.

3.2.6. Działania partnerów społecznych wspierające zatrudnienie pracowników starszych

W działania na rzecz wydłużania aktywności zawodowej pracowników starszych silnie angażują się partnerzy społeczni. Odnosi się to w szczególności do wspólnego przedsięwzięcia rządu federalnego, rządów krajów związkowych oraz innych podmiotów w celu poprawy warunków zatrudnienia pracowników i uczynienia zatrudniających je przedsiębiorstwa bardziej konkurencyjnymi (INQA Initiative)¹⁰⁷. W jego ramach w odpowiedzi na wyzwania demograficzne uruchomiono kampanię informacyjną „30, 40, 50 plus – Healthy Work into Old Age”¹⁰⁸, która ma za zadanie zwiększać świadomość pracodawców na temat rosnącej roli pracowników starszych w zatrudnieniu i przygotowywać ich do wspomagania tych pracowników w wydłużaniu ich aktywności zawodowej poprzez działania na rzecz zachowania (poprawy) stanu zdrowia, odpowiednią organizację pracy czy dbałość o podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Według danych z 2013 r. zasięg oddziaływania kampanii to ok. 3 tys. pracodawców, zatrudniających łącznie ok. 3 mln pracowników¹⁰⁹.

Warto spojrzeć również na działania wspierające wydłużanie aktywności zawodowej przyjmowane w ramach branżowych porozumień zbiorowych. Zawarte w 2006 r. porozumienie w branży metalurgicznej obejmuje problematykę zdrowia i bezpieczeństwa pracy, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, ograniczania pracy związanej z nadmiernym obciążeniem, *job-rotation*, zróżnicowania wiekowego zespołów pracowniczych, dostosowania czasu pracy, dopasowania obowiązków stosownie do wieku i stanu zdrowia, a także profilaktyki zdrowotnej wśród pracowników. Działania finansowane są ze specjalnego funduszu, do którego składki może wpłacać zarówno pracodawca, jak i pracownicy.

Z kolei w branży przemysłu górniczego, chemicznego i energetycznego zawarto porozumienie zbiorowe w sprawie wydłużania życia zawodowego. Zgodnie z jego postanowieniami pracodawcy reprezentujący branżę chemiczną zostali zobowiązani do dokonania analizy struktury wiekowej zatrudnianych pracowników, ich

105 Szerzej: *ibidem*, s. 126 i powołana tam literatura.

106 *Ibidem*.

107 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Occupational-Safety-and-Health/the-new-quality-of-work-initiative.html> (dostęp 12.07.2016).

108 Initiative Neue Qualität der Arbeit, http://www.inqa.de/SharedDocs/PDFs/EN/memorandum-english.pdf?__blob=publicationFile (dostęp 12.07.2016).

109 O. Stettes, *Germany: The role of governments...*

kwalifikacji, częstotliwości występowania absencji chorobowej. Na jej podstawie wraz z radami pracowniczymi zidentyfikowano obszary problemowe i zaproponowano sposoby ich rozwiązania, z wykorzystaniem środków specjalnie utworzonego funduszu demograficznego, finansowanego przez pracodawcę¹¹⁰.

3.3. Środki wspomagające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy

3.3.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek starszy w fazie poprzedzającej zatrudnienie

Z przeprowadzonych w 2013 r. na zlecenie Federalnej Agencji Antydyskryminacyjnej badań wynika, że grupą szczególnie narażoną na nieuzasadnione nierówne traktowanie ze względu na wiek są bezrobotne osoby starsze. Jako główne przyczyny tego stanu rzeczy podaje się następujące stereotypy: niższa wydajność pracy, niska podatność na zmiany, niska zdolność uczenia się, większe koszty zatrudnienia, krótsza perspektywa zatrudnienia w zakładzie pracy¹¹¹.

Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek odnosi się do praktykantów, kandydatów do zatrudnienia, a także do osób rozpoczynających działalność na własny rachunek. Zakaz ten w szczególności dotyczy sposobu sformułowania ofert pracy, które powinny opierać się na neutralnych kryteriach. Zapytanie o wiek pracownika musi być obiektywnie uzasadnione, np. zamiarem zawarcia umowy o pracę na czas określony z pracownikiem starszym na szczególnych zasadach. Naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na wiek w fazie poprzedzającej zatrudnienie uprawnia do wystąpienia z określonymi roszczeniami przed sądem¹¹².

3.3.2. Umowa o pracę na czas określony z bezrobotną osobą starszą

Zgodnie z ustawą z dnia 21 grudnia 2000 r. o pracy w niepełnym wymiarze godzin i na czas określony (TzBfG)¹¹³ umowy na czas określony mogą być zawierane na maksymalny czas 2 lat, a w przypadku gdy pracodawca rozpoczyna prowadzenie działalności – do 4 lat¹¹⁴. Umowa na czas określony może być zawarta także

110 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie...*, s. 127 i powołana tam literatura.

111 Federal Antidiscrimination Agency, *Age-based Discrimination in Small and Medium-sized Enterprises*, s. 1.

112 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne osoby starsze w podjęciu zatrudnienia w Niemczech*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 2, s. 33 i powołana tam literatura.

113 Teilzeit- und Befristungsgesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/tzbfhg/gesamt.pdf>, dalej: TzBfG.

114 § 14 ust. 2a zdanie 1 TzBfG.

na dłuższy okres, jeśli pracodawca jest w stanie wskazać obiektywną przyczynę wydłużenia czasu jej trwania. Chodzi w szczególności o czasowe zapotrzebowanie na pracowników, szkolenie zawodowe, ograniczone środki na zatrudnienie pracowników, zastępstwo nieobecnego pracownika¹¹⁵. Wydłużenie okresu zatrudnienia na podstawie terminowej umowy o pracę jest możliwe bez podawania obiektywnej przyczyny w przypadku pracowników starszych. Początkowo dotyczyło to osób, które ukończyły 60. rok życia, następnie granicę wieku obniżono do 58 lat¹¹⁶. Uchwalona w ramach reform Hartza tzw. pierwsza ustawa o nowoczesnych usługach rynku pracy¹¹⁷ wprowadziła do ustawy o pracy w niepełnym wymiarze godzin i na czas określony możliwość zawierania, bez szczególnego uzasadniania, nieograniczonej liczby umów na czas określony z pracownikiem, który ukończył 52 lata. Rozwiązanie to miało charakter przejściowy (do 2007 r.) i służyło wsparciu powrotu na rynek pracy pracowników starszych¹¹⁸.

Regulacja ta została jednak uznana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości za niezgodną z obowiązującymi przepisami antydyskryminacyjnymi. W wyroku z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie *Mangold vs. Helm*¹¹⁹ wskazał, że wspieranie integracji zawodowej bezrobotnych osób starszych z powodu trudności, jakie napotykają oni na rynku pracy, jest obiektywnie i racjonalnie uzasadnionym celem¹²⁰, jednak przyjęte do jego realizacji środki nie są właściwe i konieczne. Trybunał zakwestionował zwłaszcza pominięcie dotychczasowego statusu na rynku pracy danej osoby, gdyż może prowadzić do nieuzasadnionego pozbawienia stabilności zatrudnienia, a przez to ochrony znacznej grupy pracowników starszych¹²¹.

Począwszy od roku 2007 zawarcie umowy o pracę na czas określony z pracownikiem, który ukończył 52. rok życia, bez konieczności podawania obiektywnej przyczyny jest dopuszczalne, jeśli uprzednio był on bezrobotny przez okres co najmniej 4 miesiące lub był objęty działaniem aktywizacyjnym przez wskazany okres. W takim przypadku jednak maksymalny czas trwania umowy nie może przekroczyć 60 miesięcy (5 lat)¹²². Według poglądów wyrażanych w literaturze obecna regulacja jest zgodna z ustawodawstwem unijnym¹²³.

115 Wymienione przykładowo w § 14 ust. 2 zdanie 1 TzBfG.

116 B. Ebbinghaus, W. Eichhorst, *Employment regulation...*, s. 13 i 19.

117 *Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, BGBl 2002 I, s. 14607.

118 O. Stettes, *ECJ limits fixed-term employment for older workers*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, Dublin 2005, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/ecj-limits-fixed-term-employment-for-older-workers> (dostęp 08.07.2016).

119 C-144/04, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=65973&pageIndex=0&doclang=EN&part=1>.

120 Por. motywy 59–61 uzasadnienia wyroku.

121 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające...*, s. 33–34.

122 OECD, *Detailed description of employment protection legislation 2012–2013, Germany*, Employment Protection Database 2013, s. 35; O. Stettes, *Germany: The role of governments...*

123 B. Waas, *Labour Policy and Fixed-Term Employment Contracts in Germany*, *Labor Policy on Fixed-term Employment Contracts*, Comparative Labour Law Seminar, The Japan Institute for Labour Policy and Training, Tokyo 2010, s. 36 i cytowana tam literatura.

3.3.3. Częściowa redukcja kosztów zatrudnienia bezrobotnej osoby starszej

W literaturze podkreśla się, że jedną z głównych barier w dostępie do zatrudnienia starszych osób jest mechanizm kształtowania wynagrodzenia za pracę na podstawie kryterium doświadczenia zawodowego¹²⁴. Z jednej strony tego typu systemy wynagrodzeń zwiększają lojalność pracowników względem pracodawcy, z drugiej zaś mogą osłabiać motywację do tworzenia nowych miejsc pracy, a także zachęcać do zwalniania najbardziej kosztownych pracowników, a więc tych o największym doświadczeniu zawodowym. Aby zwiększyć szanse osób starszych na podjęcie zatrudnienia, ale też na jego utrzymanie, niektóre organizacje niemieckich pracodawców (BDA) postulują zniesienie systemów wynagradzania kształtowanych na podstawie długości zakładowego stażu pracy¹²⁵. Inną, wskazaną już przeszkodą w podjęciu zatrudnienia jest pogląd pracodawców na temat niższej wydajności pracy osób starszych. Przeprowadzone badania nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić malejącej z wiekiem produktywności pracowników¹²⁶. Obiektywnie słabnąca zdolność motoryczna do pracy może być w wielu przypadkach kompensowana zgromadzonym doświadczeniem zawodowym. Dotyczy to zwłaszcza tych pracowników, którzy mają długoletni staż zakładowy, w ich przypadku mniejsze jest również ryzyko popełniania błędów¹²⁷. Niemniej, ustawodawstwo niemieckie przewiduje instrumenty mające choćby częściowo usuwać podane bariery zatrudnienia osób starszych.

Jednym z nich jest częściowa refundacja kosztów zatrudnienia, o której mowa w § 421f Księgi III Kodeksu socjalnego z dnia 24 marca 1997 r.¹²⁸ Przysługuje ona pracodawcy zatrudniającemu pracownika w wieku co najmniej 50 lat, który był uznany za osobę bezrobotną znajdującą się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Od 2015 r. subsydia mogą być wypłacane maksymalnie przez okres 36 miesięcy¹²⁹.

Kolejnym instrumentem, który może być stosowany do bezrobotnych osób starszych, jest dotacja zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych, doznających jeszcze co najmniej dwóch istotnych przeszkód w podjęciu zatrudnienia (*Beschäftigungszuschuss*)¹³⁰. Pracodawca ma możliwość otrzymania subsydium

124 O. Stettes, *Germany: The role of governments...*; M. Dietz, U. Walwei, *Germany – no country for older workers?*, „Research Paper, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung” 2011, vol. 44, s. 372.

125 O. Stettes, *Germany: The role of governments...*

126 J.S. Heywood, U. Jirjahn, *The hiring...*, s. 352; M. Caliendo, J. Hogenacker, *The German Labor Market...*, s. 17 i cytowana tam literatura.

127 A. Börsch-Supan, M. Weiss, *Productivity and the age composition of work teams: Evidence from assembly line*, „MEA Discussion Paper Series” 07148_2011, s. 17.

128 Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S.594, 595), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2581) geändert worden ist, dalej: SGB III.

129 O. Stettes, *Germany: The role of governments...*

130 § 16e Drugiej księgi kodeksu socjalnego z dnia 24 grudnia 2003 r., Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das durch Artikel 20 des Gesetzes vom

w wysokości do 75% kosztów zatrudnienia, obecnie czas ich wypłaty nie jest limitowany. Z przeprowadzonych badań wynika, że instrument ten pozytywnie wpłynął na poziom integracji społecznej i zawodowej jego uczestników, a także przyczynił się do polepszenia warunków życia¹³¹.

Mechanizmy zachęcające do zatrudniania długotrwale bezrobotnych osób, a więc dużej części bezrobotnych osób starszych, wprowadzono do ustawowej regulacji wynagrodzenia minimalnego. Materia wynagrodzenia minimalnego w Niemczech była przez długi czas regulowana wyłącznie na podstawie stabilnych porozumień zbiorowych, głównie o charakterze branżowym. Malejący poziom uzwiązkowienia, jak również zjawisko nasilającego się bezrobocia w połowie lat 2000. wywarły presję na obniżanie poziomu minimalnych wynagrodzeń¹³². Według wyjaśnień Ministerstwa ds. Pracy, wprowadzenie ustawowego wynagrodzenia minimalnego, oprócz ochrony pracowników, zapewni też warunki konkurencji między pracodawcami w oparciu o rodzaj i jakość produktu, nie zaś poprzez obniżanie kosztów zatrudnienia¹³³. W 2014 r. wprowadzono ustawowe minimalne wynagrodzenie za pracę¹³⁴ co do zasady na poziomie 8,5 euro brutto¹³⁵ za godzinę pracy z możliwością odstępstw ustanowionych m.in. w ramach branżowych porozumień zbiorowych¹³⁶. Pracodawcy zatrudniający osoby dotąd długotrwale bezrobotne – a jak wynika ze statystyk znaczny ich odsetek występuje wśród osób starszych – mogą nie stosować stawki minimalnego wynagrodzenia za pracę przez okres pierwszych 6 miesięcy¹³⁷.

Środkiem zachęcającym do zatrudniania starszych pracowników tych pracodawców, którzy obawiają się zmniejszonej wydajności pracy ze względu na zaawansowany wiek, jest tzw. dotacja integracyjna (*Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer*, EGZ). Celem jest tutaj rekompensata z tytułu zatrudnienia osoby

17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2541) geändert worden ist, dalej: SGB II; J. Wolff, G. Stephan, *Subsidized work before and after the German Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt*, „IZA Journal of Labor Policy” 2013, vol. 2(16), s. 8.

131 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne...*, s. 35 i podana tam literatura.

132 A. Knabe, R. Schöb, *Minimum Wage Incidence: The Case of Germany*, „CESifo Working Paper” 2008, October, no. 2432, s. 1.

133 Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *The Minimum Wage Act in Detail. Objectives, application, implementation and control*, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/brochure-the-minimum-wage-act-in-detail.pdf?__blob=publicationFile (dostęp 19.07.2016), s. 7.

134 Ustawa z dnia 11 sierpnia 2014 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Mindestlohn-gesetz vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348), das durch Artikel 2 Absatz 10 des Gesetzes vom 17. Februar 2016 (BGBl. I S. 203) geändert worden ist, dalej MiLoG.

135 Do końca 2016 r.

136 The Minimum Wage Act, B. Kraemer, *Germany: Working life country profile...*; B. Waas, J. Reinhard, *Ustawowa płaca minimalna w Niemczech*, „Monitor Prawa Pracy” 2015, nr 3, s. 118.

137 B. Waas, J. Reinhard, *Ustawowa płaca...*, s. 118–119; M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne...*, s. 35 i podana tam literatura.

bezrobotnej doznającej szczególnych trudności w podjęciu zatrudnienia¹³⁸, zazwyczaj o zmniejszonej wydajności w zakresie wykonywania pracy¹³⁹. Jej wysokość nie może przekroczyć 50% wynagrodzenia brutto pracownika i maleje wraz z czasem korzystania z dotacji. Maksymalny czas wsparcia w przypadku pracowników po 50. roku życia jest trzykrotnie dłuższy aniżeli w przypadku młodszych osób i wynosi 36 miesięcy. W instrumencie tym znajdują się również rozwiązania zabezpieczające przed nadużywaniem wsparcia przez pracodawców. Po zakończeniu okresu wypłaty dotacji, pracodawca jest zobowiązany kontynuować przez określony czas zatrudnienie starszego pracownika. Przeprowadzone badania sugerują występowanie silnego efektu jałowego biegu w przypadku stosowania omówionego instrumentu. Co więcej, jego realizacja jest dość kosztowna. Trudno też jednoznacznie określić wpływ tego instrumentu na trwały wzrost zatrudnienia ze względu na zobowiązanie pracodawców do zatrudniania pracowników starszych przez określony czas po zakończeniu udzielania wsparcia¹⁴⁰.

3.3.4. Programy prac publicznych

Dla osób bezrobotnych najbardziej oddalonych od rynku pracy, w tym również starszych, przewidziano różne programy prac publicznych. W szczególności chodzi tu o program kierowany do osób pobierających świadczenie z tytułu bezrobocia typu I (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*, ABM) oraz dla pobierających świadczenie z tytułu bezrobocia typu II (*Arbeitsgelegenheiten*, AGH)¹⁴¹.

Program ABM¹⁴² polegał na tworzeniu różnych miejsc pracy subsydiowanej, finansowanych ze środków publicznych. Głównym jego celem było stabilizowanie zatrudnienia grup szczególnego ryzyka na rynku pracy, w tym osób bezrobotnych starszych, stworzenie możliwości uaktualnienia kwalifikacji zawodowych, a także okazji do podjęcia stałego zatrudnienia¹⁴³. Kwota wsparcia wahała się od 900 do 1300 euro miesięcznie i była wypłacana zazwyczaj przez okres 6–12 miesięcy. Wypłacone wynagrodzenie nie było podstawą naliczania składki na ubezpieczenie z tytułu bezrobocia¹⁴⁴, aby wykluczyć możliwość przedłużania okresu pobierania świadczeń i jednocześnie uczestnictwo we wtórnym rynku pracy¹⁴⁵.

Środek ten cieszył się szczególną popularnością w odniesieniu do starszych osób bezrobotnych, co jest krytycznie oceniane w literaturze. Wskazywano bowiem, że polityka rynku pracy nie była nastawiona na włączanie tych osób

138 § 88 SGB III.

139 § 89 SGB III; J. Wolff, G. Stephan, *Subsidized work...*, s. 5–6.

140 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne...*, s. 34 i podana tam literatura.

141 M. Dietz, U. Walwei, *Germany – no country...*, s. 372.

142 Uchylone § 260–271 SGB III.

143 J. Wolff, G. Stephan, *Subsidized work...*, s. 7.

144 K. Nyklewicz, *Nowa strategia aktywizacji bezrobotnych w Niemczech*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 2, s. 25.

145 J. Wolff, G. Stephan, *Subsidized work...*, s. 7.

do rynku pracy, ale na stworzenie warunków umożliwiających doczekanie nabycia uprawnień emerytalnych¹⁴⁶. Generalnie przeprowadzone badania wykazały niewielki wpływ tych programów na podejmowanie stałego zatrudnienia. Wyjątek dotyczył osób długotrwale bezrobotnych, w przypadku których proces pomocy w podjęciu zatrudnienia jest dużo bardziej skomplikowany, a także starsze kobiety bezrobotne. Jednakże ze względu na duży udział nakładów finansowych i możliwy efekt stygmatyzacji, programy te powinny być kierowane do osób, którym najtrudniej jest podjąć zatrudnienie¹⁴⁷. Według późniejszych badań, uczestnictwo w tych programach w krótkiej perspektywie czasu generalnie obniżało prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia w ok. 20% dla mieszkańców części zachodniej i od 9 do 14% dla mieszkańców części wschodniej Niemiec. Natomiast w dłuższej perspektywie tylko ok. 12% uczestników z wybranych grup podjęło stałe zatrudnienie¹⁴⁸. Udział w tych programach nie wiązał się też z możliwością potwierdzenia nabycia konkretnych kwalifikacji zawodowych¹⁴⁹. Jako negatywne cechy programów tego typu wskazano stygmatyzację ich uczestników, powodującą negatywne konsekwencje w procesie poszukiwania pracy niesubsydiowanej oraz tzw. efekt zamknięcia – który polega na tym, że uczestnicy programów w czasie ich trwania nie poszukują stałego zatrudnienia. Ponadto, otrzymywane w ramach subsydiów wynagrodzenie mogło być wyższe aniżeli otrzymywane za tę samą pracę na otwartym rynku pracy, co z kolei wpływało na tzw. płacę progową, której wysoki pułap stanowi subiektywną przeszkodę w podjęciu zatrudnienia¹⁵⁰. Omawiany instrument został uchylony 1 kwietnia 2012 r.¹⁵¹

Programy drugiego typu, AGH, polegają na włączaniu bezrobotnych do rynku pracy. Przykładem mogą być tzw. *one-euro-jobs* (*Arbeitsgelegenheiten*), które wprowadzono w 2005 r. w ramach tzw. reformy Hartz III¹⁵². Nazwa tej formy zatrudnienia wynika z faktu, że za każdą godzinę pracy osoba bezrobotna otrzymuje wynagrodzenie, nazywane też w literaturze odszkodowaniem za zwiększone nakłady¹⁵³, w wysokości od euro do półtora, stanowiące dodatek do świadczenia z tytułu bezrobocia typu II. Niski poziom świadczeń ma nadal motywować

146 M. Dietz, U. Walwei, *Germany – no country...*, s. 373.

147 M. Caliendo, R. Hujer, S.L. Thomsen, *The employment effects of job creation schemes in Germany: A macroeconomic evaluation*, „IZA Discussion Paper” 2005, March, no. 1512, s. 31.

148 M. Caliendo, *Start-up subsidies in East Germany: Finally, a policy that works?*, „IZA Discussion Paper” 2008, February, no. 3360, s. 1.

149 M. Caliendo, R. Hujer, S.L. Thomsen, *Individual employment effects of job creation schemes in Germany with respect to sectoral heterogeneity*, „IAB Discussion Paper” 2005, no. 13, s. 2.

150 Por. K. Nyklewicz, *Nowa strategia aktywizacji...*, s. 26.

151 J. Wolff, G. Stephan, *Subsidized work...*, s. 8 i 21.

152 § 16d Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974) geändert worden ist, dalej: SGB II.

153 K. Nyklewicz, *Nowa strategia aktywizacji...*, s. 26.

do poszukiwania stałego zatrudnienia (niesubsydiowanego). Aby ten cel mógł zostać zrealizowany, zatrudnienie w ramach *one-euro-job* powinno mieć charakter niepełnowymiarowy, w tygodniu wymiar czasu pracy nie powinien przekraczać 30 godzin¹⁵⁴. Odmowa udziału w programie łączy się z pozbawieniem prawa do świadczeń¹⁵⁵. Program objął ok. 2 mln uczestników i w założeniu miał potrwać ok. 3 lat. Z jednej strony celem tego przedsięwzięcia było zwiększanie szans podjęcia zatrudnienia na rynku pracy, zaś z drugiej sprawdzenie gotowości do podjęcia pracy. Dodatkową zaletą jest także integracja społeczna uczestników. *One-euro-job* jest realizowane w sektorze publicznym lub *non-profit*, by nie zastępować nim zatrudnienia w gospodarce. Badania wykazały, że najczęściej realizowane było w sektorze publicznym, zwłaszcza w podmiotach świadczących usługi edukacyjne, zdrowotne i kulturalne¹⁵⁶. Uczestnictwo w tym zatrudnieniu ma charakter czasowy i powinno ograniczać się wyłącznie do tych przypadków, kiedy nie ma możliwości podjęcia odpowiedniej pracy, szkolenia zawodowego czy innych form pomocy. Z tego względu adresatami są bezrobotni znajdujący się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, a więc m.in. osoby starsze¹⁵⁷. W literaturze wskazuje się, że w krótkiej perspektywie czasu program ten obniża motywację do poszukiwania zatrudnienia (efekt zamknięcia)¹⁵⁸. Według badań pozytywny efekt daje się zaobserwować dopiero po upływie ok. 16–20 miesięcy od uruchomienia programu. Prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia w porównaniu z osobami nieuczestniczącymi w *one-euro-job* było o ok. 0,6–3% wyższe w zależności od płci i miejsca zamieszkania¹⁵⁹. Najlepsze rezultaty osiągnięto w przypadku zatrudnienia w wymiarze 21–29 godzin tygodniowo¹⁶⁰. Silniejsze pozytywne rezultaty zanotowano w przypadku starszych osób uczestniczących w programie¹⁶¹.

3.3.5. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu

Począwszy od roku 2003 w ramach tzw. reformy Hartz II wdrożono dwie formy dorywczego zatrudnienia, często w niepełnym wymiarze czasu, połączone ze zwolnieniem z finansowania składek na ubezpieczenie społeczne – *mini-* i *midijobs*. *Minijob*¹⁶² polega na świadczeniu pracy, za którą wynagrodzenie nie przekracza

154 K. Hochmeyer, *Effectiveness of one-euro-jobs. Do programme characteristics matter?*, „IAB Discussion Paper” 2009, no. 20, The Research Institute of the Federal Employment Agency, s. 10.

155 *Ibidem*, s. 8.

156 *Ibidem*, s. 10.

157 *Ibidem*, s. 6 i 9.

158 J. Wolff, G. Stephan, *Subsidized work...*, s. 18.

159 K. Hochmeyer, *Effectiveness of one-euro-jobs...*, s. 27–28.

160 *Ibidem*, s. 33.

161 J. Wolff, G. Stephan, *Subsidized work...*, s. 19 i cytowana tam literatura.

162 § 8 Księgi IV Kodeksu socjalnego z dnia 23 grudnia 1976 r., Das Vierte Buch Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 2009 (BGBl. I S. 3710, 3973; 2011 I S. 363), das

450 euro miesięcznie lub na świadczeniu pracy nie dłużej niż 50 dni w roku. Z kolei w ramach *midijob* zarobki nie mogą przekraczać 850 euro miesięcznie¹⁶³. Osoby w ramach wskazanych form zatrudnienia mogą korzystać ze specjalnych subsydiów, obejmujących częściową redukcję kosztów składek na ubezpieczenie społeczne¹⁶⁴ po stronie pracownika¹⁶⁵, a także ze zwolnień podatkowych. *Minijobs* nie stanowiły tytułu do objęcia ubezpieczeniem społecznym na wypadek bezrobocia. Według danych z 2005 r. dla ok. 14% obywateli landów zachodnich i ok. 10% obywateli landów wschodnich *minijobs* stanowiły jedyne źródło utrzymania¹⁶⁶. Od 2013 r. *minijobs* i *midijobs* mogą być, w zależności od decyzji pracownika, podstawą naliczania składek na ubezpieczenia emerytalne i zdrowotne. Pracodawcy opłacają zryczałtowaną kwotę składek na ubezpieczenie społeczne w ramach tych form zatrudnienia¹⁶⁷.

W literaturze wskazuje się, że konieczność opłacania danin publicznych od wynagrodzenia przekraczającego kwotę 450 euro stanowi czynnik silnie zniechęcający do podwyższania zarobków czy zwiększania wymiaru czasu pracy. Ta forma zatrudnienia cieszy się więc największą popularnością jako dodatkowe źródło utrzymania, zwłaszcza wśród emerytów i studentów¹⁶⁸. Zauważono także, że zatrudnienie w ramach *minijob* na początku okresu bezrobocia znacznie zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia stałego zatrudnienia na lokalnym rynku pracy¹⁶⁹.

Według danych z marca 2015 r. w ramach *minijobs* było zatrudnionych 6,6 mln osób¹⁷⁰, jednak w literaturze ocenia się, że ta forma wykonywania pracy nie wpłynęła znacząco na stały wzrost zatrudnienia¹⁷¹. Badania wykazały, że w dużej liczbie przypadków osoby starsze podejmowały zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy nie ze względu na własne potrzeby, ale dlatego, że tylko tego typu zatrudnienie oferowali im pracodawcy¹⁷².

zuletzt durch Artikel 28 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010) geändert worden ist, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/sgb_4/gesamt.pdf, dalej SGB IV.

163 § 20 SGB IV.

164 Wynagrodzenie do 400 euro korzystało z całkowitego wyłączenia z podstawy wymiaru składki, natomiast zarobki w przedziale 401–800 euro korzystały z częściowej redukcji – stopa procentowa składki wzrastała proporcjonalnie do wzrostu zarobków od 4 do 21% – P. Haan, V. Steiner, *Making work pay...*, s. 7.

165 B. Ebbinghaus, W. Eichhorst, *Employment regulation...*, s. 13.

166 *Ibidem*, s. 15.

167 B. Kraemer, *Germany: Working life country profile...*

168 W. Eichhorst, V. Tobsch, *Not so standard...*, s. 91.

169 M. Arntz, R. A. Wilke, *Unemployment duration in Germany...*, s. 22.

170 International Labour Organization, *Public Employment Services in Europe: Germany...*, s. 6.

171 R. Fahr, U. Sunde, *Did the Hartz...*, s. 2.

172 J.S. Heywood, U. Jirjahn, *The hiring...*, s. 351–352.

3.3.6. Aktualizowanie kwalifikacji zawodowych przez starsze osoby bezrobotne

W literaturze podkreśla się, że wiek traci znaczenie jako przeszkoda w podjęciu zatrudnienia w przypadku, gdy osoba poszukująca pracy posiada aktualne i pożądane na rynku pracy kwalifikacje zawodowe¹⁷³. Zdobyć tych kwalifikacji służą w szczególności vouchery szkoleniowe (*Bildungsgutschein*), wprowadzone na skutek reform Hartza I–II¹⁷⁴ w ramach WeGebAU¹⁷⁵. Mogą być one adresowane do osób bezrobotnych najmniej oddalonych od rynku pracy. Osoba bezrobotna, w okresie ważności vouchera, jest zobowiązana dokonać samodzielnie wyboru instytucji szkoleniowej. Zakres tematyczny szkolenia, maksymalny czas jego trwania, zamierzony cel edukacji, zasięg terytorialny i maksymalna opłata za szkolenie, pokrywana ze środków publicznych, określane są przez pracownika publicznych służb zatrudnienia¹⁷⁶.

Możliwość wyboru przez osobę bezrobotną podmiotu przeprowadzającego szkolenia ma pobudzić konkurencję wśród instytucji szkoleniowych oraz spowodować wzrost jakości prowadzonych szkoleń. Wśród wad tego instrumentu wymienia się brak umiejętności optymalnego wyboru instytucji szkoleniowej przez bezrobotnego, a także wywoływanie tzw. efektu zamknięcia, ponieważ bezrobotny w trakcie uczestnictwa w szkoleniu nie podejmuje aktywności w celu znalezienia zatrudnienia¹⁷⁷. Co więcej, w badanej grupie 22% uczestników nie otrzymało uprawnień zawodowych (głównie dotyczyło to bezrobotnych o niskich kwalifikacjach)¹⁷⁸, a w tej grupie znalazły się m.in. bezrobotne osoby starsze. Z badań przeprowadzonych w Północnej Nadrenii-Westfalii, gdzie vouchery umożliwiały pokrycie 50% kosztów szkolenia u małych i średnich pracodawców, wynika, że spowodowały wzrost liczby pracodawców organizujących szkolenia o ok. 4–6%, jednak nie miały wpływu na intensywność działań szkoleniowych¹⁷⁹.

W literaturze sporo miejsca poświęcono także programom szkolenia zawodowego (przekwalifikowania) i ich skuteczności w walce ze zjawiskiem bezrobocia. Podstawową wadą tego instrumentu jest tzw. efekt zamknięcia. Długotrwałe programy aktualizowania kwalifikacji zawodowych wpływają więc na wydłużenie okresu bezrobocia, z kolei te trwające krótko nie powodują wprawdzie efektu zamknięcia, jednak ich wpływ na podjęcie stałego zatrudnienia jest niewielki¹⁸⁰.

173 M. Dietz, U. Walwei, *Germany – no country...*, s. 374.

174 § 81 ust. 4 SGB III.

175 § 82 SGB III.

176 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne...*, s. 36 i podana tam literatura.

177 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające...*, s. 34 i podana tam literatura.

178 A. Doerr, B. Fitzenberger, T. Kruppe, M. Paul, A. Strittmatter, *Employment and training effects of awarding training vouchers in Germany*, „IZA Discussion Paper” 2014, September, no. 8454, s. 21–22.

179 Ch. Singer, O.-S. Toomet, *On government-subsidized training programs for older workers*, „IAB Discussion Paper” 2013, no. 21, s. 6 i cytowana tam literatura.

180 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne...*, s. 36 i podana tam literatura.

3.3.7. Finansowe zachęty zatrudnieniowe kierowane do starszych osób bezrobotnych

Skłonność do przyjęcia oferty pracy, a także decyzja o kontynuowaniu zatrudnienia jest w dużym stopniu uzależniona od tzw. płacy progowej. Wysokość tej płacy z kolei zależy od różnych czynników, jak w szczególności indywidualne preferencje dotyczące proporcji czasu wolnego i czasu pracy, wysokość zarobków z poprzedniego zatrudnienia, poziom świadczeń z tytułu bezrobocia, rodzaj zobowiązań związanych z poszukiwaniem zatrudnienia, a w przypadku osób starszych także dostępność świadczeń z tytułu starości oraz sposób ukształtowania ich wysokości. Im bardziej restrykcyjna regulacja dotycząca starszych pracowników lub osób bezrobotnych, tym większa presja aktywnego uczestnictwa w rynku pracy. Minimalny poziom wynagrodzenia, który są w stanie zaakceptować pracownicy starsi, jest zazwyczaj znacznie wyższy aniżeli w przypadku osób młodszych. Z tego powodu bezrobotne osoby starsze podejmując zatrudnienie często są zmuszone akceptować oferowane przez pracodawców wynagrodzenie, które pozostaje na niższym poziomie aniżeli płaca progowa. W przypadku osób starszych wysoki poziom tej płacy często też stanowi barierę aktywnego uczestnictwa w rynku pracy¹⁸¹. Dodatkowo wskazuje się, że wielokrotne odrzucanie ofert niżej wynagradzanej pracy wydłuża okres bezrobocia, automatycznie zmniejszając szanse podjęcia zatrudnienia. Podobny skutek może wywołać gwarancja wyższych i dłużej wypłacanych świadczeń z tytułu bezrobocia, dająca zachętę do oczekiwania na ofertę wyżej wynagradzanej pracy. Spostrzeżenia te nie są jednak w pełni uwzględniane przez ustawodawcę, który w 2008 r. wydłużył okres wypłaty świadczenia z tytułu bezrobocia typu I z 18 do 24 miesięcy¹⁸², o czym szczegółowo w dalszej części raportu.

Aby zminimalizować opisaną wyżej barierę aktywizacji zawodowej, wprowadzono specjalną zapomogę (*Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer*, EGS¹⁸³). Osoba bezrobotna, która ukończyła 50. rok życia i przyjęła pracę niżej wynagradzaną, otrzymywała od publicznych służb zatrudnienia świadczenie, stanowiące część różnicy między ostatnim a obecnie pobieranym wynagrodzeniem netto. Dodatkowym warunkiem było posiadanie przez osobę bezrobotną prawa do zasiłku przez wskazany czas. Jak się wydaje, rozwiązanie to miało służyć zmotywowaniu osoby bezrobotnej do jak najszybszego rozpoczęcia poszukiwania zatrudnienia. W literaturze wskazuje się jednak, że skuteczność tego środka, głównie ze względu na niski poziom ochrony wynagrodzenia, była niezadowalająca i w rezultacie zrezygnowano z jego stosowania¹⁸⁴.

181 M. Dietz, U. Walwei, *Germany – no country...*, s. 371.

182 *Ibidem*, s. 372.

183 § 417 SGB III; O. Stettes, *Wage incentives aim to boost employment of older workers*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, Dublin 2006, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/wage-incentives-aim-to-boost-employment-of-older-workers> (dostęp 13.07.2016).

184 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne...*, s. 35 i podana tam literatura.

Instrumentem o podobnym charakterze do omówionego jest subsydiowanie stawki godzinowej wynagrodzenia. Celem jest zachęcenie starszej osoby do podjęcia pracy niżej wynagradzanej w porównaniu z poprzednim zatrudnieniem. Dopłata ma za zadanie wypełnić różnicę między poziomem płacy progowej a wynagrodzeniem oferowanym przez pracodawcę, uwzględniającym brak zakładowego stażu pracy. Instrument ten jest skierowany do bezrobotnych osób w wieku 55–64 lata. Czas udzielania dopłat jest limitowany nabyciem uprawnień emerytalnych. Badania wykazały, że poziom świadczenia jest równy przeciętnie ok. 15% wynagrodzenia oferowanego przez pracodawcę¹⁸⁵.

Kolejny instrument umożliwia wsparcie finansowe z powodu podjęcia zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu (*In-work Credit*). Kierowane jest do osób, które ukończyły 55 lat, ale nie osiągnęły 65. roku życia. Zatrudnienie ma osiągać nie mniejszy wymiar niż 16 godzin w tygodniu. Dodatkowo konieczne jest spełnienie kryterium dochodowego dla gospodarstwa domowego. W przypadku, gdy dochód nie przekracza rocznie 6750 euro, gospodarstwo otrzymuje kredyt w wysokości 7100 euro w roku. W przypadku przekroczenia kryterium kwota kredytu ulega zmniejszeniu o 37%. Przewidziano też specjalny jednorazowy dodatek za podjęcie zatrudnienia w wymiarze przekraczającym 30 godzin w tygodniu w wysokości 990 euro w roku. W literaturze wskazuje się, że świadczenie to jest szczególnie atrakcyjne dla osób samotnych, gdyż w przypadku pozostawania w zatrudnieniu przez jednego z partnerów spełnienie relatywnie niskiego kryterium dochodowego jest praktycznie niemożliwe¹⁸⁶.

Przewidziano również możliwość subsydiowania kosztów składek na ubezpieczenie społeczne w przypadku podjęcia nisko wynagradzanego zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu. Instrument ten kierowany jest do osób w wieku 55–64 lata, które podejmują zatrudnienie za wynagrodzeniem nieprzekraczającym 1500 euro miesięcznie. Wysokość subsydiów to maksymalnie 215 euro miesięcznie, z możliwością redukcji o 15% w przypadku przekroczenia maksymalnego progu wynagrodzenia¹⁸⁷. Środek ten jest więc adresowany do starszych osób bezrobotnych o niskich zarobkach, stąd też w literaturze wskazuje się, że najsilniej oddziałuje on na osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych¹⁸⁸.

Według przewidywań opisane ostatnio trzy instrumenty miały wspomóc zatrudnienie ok. 20–30 tys. kobiet i ok. 10–20 tys. mężczyzn w wieku 55–64 lata. Przewidywany roczny koszt implementacji to 40 mln euro dla kredytu i 200 mln euro dla subsydiowania stawki godzinowej wynagrodzenia¹⁸⁹. Podstawową wadą tego instrumentu są więc jego wysokie koszty.

185 P. Haan, V. Steiner, *Making work pay...*, s. 8–9.

186 *Ibidem*, s. 9–10.

187 *Ibidem*, s. 8.

188 *Ibidem*, s. 10.

189 *Ibidem*, s. 20.

3.3.8. Wsparcie podjęcia działalności na własny rachunek

W ramach reform Hartza nacisk zaczęto kłaść na te aktywne instrumenty polityki rynku pracy, które umożliwiają od samego początku integrację osób bezrobotnych z innymi jego uczestnikami. Stąd też dużą wagę przywiązano do pomocy, w tym także finansowej, w rozpoczęciu działalności na własny rachunek, w przeciwieństwie do takich środków jak programy subsydiowanego zatrudnienia czy szkolenia, które izolują do pewnego stopnia osoby bezrobotne od rynku pracy. Jeszcze w 1986 r. wprowadzono instrument umożliwiający osobom bezrobotnym rozpoczynającym działalność na własny rachunek finansowe wsparcie przez określony czas pod warunkiem przedstawienia biznesplanu. Jego wysokość równa była wysokości należnego zasiłku dla bezrobotnych, powiększonego o zryczałtowaną kwotę na pokrycie części składek na ubezpieczenie społeczne (*Überbrückungsgeld*, *Bridging allowance*)¹⁹⁰. Kolejne świadczenie dla osób rozpoczynających działalność na własny rachunek (*Ich-AG*, *Existenzgründungszuschuss*) wprowadzone zostało w ramach reform Hartza w 2003 r. Pomoc przysługiwała przez określony czas, pod warunkiem nieprzekraczania w roku podanego progu dochodowego i przedstawienia biznesplanu. Wysokość wsparcia rokrocznie malała. Jednoczesne korzystanie z obu form wsparcia było niedopuszczalne¹⁹¹.

Jeśli chodzi o skuteczność pierwszego z instrumentów, badania wykazały, że subsydia generalnie nie wpływają na czas prowadzenia działalności na własny rachunek, a także nie stanowią decydującego czynnika przy podejmowaniu decyzji o takiej aktywności zawodowej. Osoby, prowadzące działalność tego typu, podjęłyby ją nawet bez finansowego wsparcia. Jeśli chodzi natomiast o ocenę obu omówionych instrumentów, w literaturze wskazuje się ich długookresowy pozytywny wpływ na podjęcie zatrudnienia, wzrost zarobków i satysfakcji z aktywności zawodowej. Szczególnie silny pozytywny wpływ odnotowano w przypadku osób, które były dotąd długotrwale bezrobotne. Jeśli zaś chodzi o wiek uczestników, tylko druga forma pomocy okazała się efektywna w przypadku osób bezrobotnych powyżej 30. roku życia¹⁹².

Oba świadczenia zostały zastąpione przez nowy program wsparcia działalności na własny rachunek (*Gründungszuschuss*)¹⁹³. W jego ramach wypłacane jest zryczałtowane świadczenie na częściowe pokrycie kosztów utrzymania i składek na ubezpieczenie społeczne. Czas jego wypłaty jest uzależniony od posiadania dodatkowych źródeł utrzymania. Świadczenie ma charakter uznaniowy, osoba bezrobotna nie ma roszczenia o jego przyznanie, musi jednak spełniać określone warunki. W szczególności powinna być uprawniona do zasiłku dla bezrobotnych jednak nie krócej niż przez konkretnie wskazany czas w chwili składania wniosku

190 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne...*, s. 35 i podana tam literatura.

191 *Ibidem*.

192 *Ibidem*.

193 M. Caliendo, *Start-up subsidies...*, s. 4; M. Caliendo, S. Künn, *Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity*, „IZA Discussion Paper” 2010, February, no. 4790, s. 2.

o wsparcie oraz wykazywać się wiedzą i umiejętnościami niezbędnymi do prowadzenia działalności na własny rachunek¹⁹⁴. Warto również wspomnieć, że osoby bezrobotne podejmujące działalność na własny rachunek mogą przez określony czas zachować prawo do zasiłku dla bezrobotnych do 6 miesięcy (świadczenie typu I) i do 24 miesięcy (świadczenie typu II)¹⁹⁵.

3.3.9. Zlecanie działań aktywizacyjnych agencjom zatrudnienia

W ramach reformy Hartz III zatrudnienie tymczasowe ustanowiono instytucją rynku pracy. Każdy urząd pracy został zobowiązany do podjęcia współpracy z co najmniej jedną agencją pracy tymczasowej, która będzie świadczyła usługi personalne. Polegać one miały na doprowadzeniu bezrobotnego skierowanego z urzędu pracy do zatrudnienia, inaczej niż w przypadku tradycyjnych usług świadczonych w agencji, polegających na kierowaniu pracowników do innych podmiotów. Skierowaniu podlegać miały osoby napotyające szczególne trudności w podjęciu zatrudnienia, a więc także starsze osoby bezrobotne. Agencje oprócz doprowadzenia do zatrudnienia zajmowały się również przeprowadzeniem odpowiednich szkoleń w celu zwiększenia szans na podjęcie zatrudnienia. Koszty zatrudnienia podlegały częściowemu subsydiowaniu ze środków publicznych. Za doprowadzenie do zatrudnienia agencje te otrzymywać miały premię, uzależnioną od lokalnej stopy bezrobocia oraz od indywidualnych barier w podjęciu zatrudnienia¹⁹⁶.

Doświadczenia ze współpracy z agencjami pracy tymczasowej są niezadowolające – świadcząc swoje usługi, preferowały bezrobotnych doznających stosunkowo niewielkich ograniczeń w podjęciu zatrudnienia, stąd też często obserwowano występowanie efektu jałowego biegu. Jako przyczyny niepowodzenia tej współpracy podaje się głównie bezrobocie strukturalne. Ponadto, ze względu na trudny do oszacowania czas przerwy między skierowaniami do poszczególnych prac, powstawały trudności w planowaniu i przeprowadzaniu niezbędnych szkoleń osób bezrobotnych. Z przeprowadzonych badań wynika, że tylko ok. 30% osób bezrobotnych skierowanych do agencji podjęło stałe zatrudnienie¹⁹⁷.

3.3.10. Działania partnerów społecznych na rzecz aktywizacji zawodowej starszych osób bezrobotnych

W 2005 r. minister pracy i spraw socjalnych uruchomił program Perspektywa 50+ (*Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für ältere in den Regionen*) – regionalny pakt zatrudnienia dla starszych pracowników. Miał on na celu stworzenie lepszych

194 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne...*, s. 36 i podana tam literatura.

195 International Labour Organization, *Public Employment Services in the Europe: Germany...*, s. 8–9.

196 J. Leschke, G. Schmid, D. Griga, *On the marriage of flexibility and security: Lessons from the hartz-reforms in Germany*, „Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) Discussion Paper”, April 2006, s. 10–11.

197 *Ibidem*, s. 11–12.

możliwości zatrudnienia bezrobotnych osób starszych poprzez aktywizację lokalnych i regionalnych aktorów rynku pracy. Jego zakończenie przewidziano na rok 2015, a następnie na bazie uzyskanych doświadczeń miała zostać określona polityka rynku pracy w odniesieniu do osób starszych. Program przewidywał konieczność uwzględniania specyficznych lokalnych uwarunkowań przy projektowaniu regionalnych rozwiązań służących rozwiązywaniu problemu długotrwałego bezrobocia wśród osób starszych. Celem miała być aktywizacja i reintegracja starszych osób bezrobotnych, podniesienie świadomości w zakresie barier w podjęciu lub kontynuacji zatrudnienia przez osoby starsze, walka ze stereotypami dotyczącymi zatrudniania starszych pracowników oraz upowszechnianie dobrych praktyk w tym zakresie. Warto podkreślić, że nacisk kładziono tutaj przede wszystkim na integrację osób starszych na tzw. pierwotnym rynku pracy, a zatem raczej w formie niesubsydiowanego zatrudnienia, stanowiącego tytuł do objęcia ubezpieczeniem społecznym. Z tego powodu pracodawcy, ich organizacje, związki zawodowe, gminy, kościoły i inne organizacje *non-profit* mogły być zaangażowane w tworzenie i realizację regionalnych paktów. W praktyce zaangażowano także lokalne agencje pracy i *job centres*, zajmujące się obsługą osób długotrwale bezrobotnych¹⁹⁸.

Do połowy 2013 r. zawarto w całym kraju prawie 80 regionalnych paktów. Przewidywały one środki służące promowaniu zatrudnienia, jak np. szkolenia, staże, poradnictwo zawodowe, subsydiowanie kosztów zatrudnienia, elastyczne kształtowanie czasu pracy. Instrumenty przyjmowane w ramach paktów mogły być finansowane ze środków publicznych i z EFS¹⁹⁹. W ramach paktów podejmowano działania polegające m.in. na ocenie indywidualnych szans na znalezienie zatrudnienia, pomocy w poszukiwaniu pracy, szkoleniach zawodowych, wspieraniu poprawy stanu zdrowia oraz mobilności zawodowej, subsydiowaniu zatrudnienia w sektorze publicznym²⁰⁰. Jeśli chodzi o subsydiowanie zatrudnienia, było ono możliwe w odniesieniu do bezrobotnych, mających prawo do zasiłku jeszcze przez co najmniej 120 dni, jeśli przyjęli oni propozycję pracy, za której wykonanie otrzymali wynagrodzenie znacznie niższe od ostatnio pobieranego. Subsidia miały na celu redukcję różnicy pomiędzy ostatnim a bieżącym wynagrodzeniem netto za pracę. W pierwszym roku subsidia były udzielane w wysokości połowy różnicy, natomiast w drugim roku – 30%. Subsidia obejmowały ponadto 90% składki na ubezpieczenie emerytalne. Oprócz tego, pracodawcy zatrudniający pracowników w wieku co najmniej 50 lat mogli otrzymać refundację kosztów zatrudnienia takich pracowników w wysokości 20–40% pod warunkiem zatrudnienia ich przez określony czas (minimum 1 rok). Instrument

198 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne...*, s. 36–37 i podana tam literatura.

199 W drugiej fazie programu, obejmującej lata 2008–2010 na jego realizację przeznaczono 787,3 mln euro – B. Boockmann, T. Brändle, *Coaching, counselling, case-working: Do they help the older unemployed out of benefit receipt and back into the labour market*, „IZA Discussion Paper” 2015, January, no. 8811, s. 6.

200 *Ibidem*, s. 7.

ten miał jednak charakter uznaniowy, co służyć miało kontroli nad sposobem jego realizacji²⁰¹.

W zależności od przyjętych w regionalnym pakcie postanowień uczestnictwo w programie mogło być przymusowe lub dobrowolne²⁰². Skala realizacji programu była bardzo duża. Tylko w 2010 r. wzięło w nim udział ponad 280 tys. bezrobotnych osób starszych, co stanowiło więcej niż 1/5 wszystkich osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia zarejestrowanych na koniec czerwca 2010 r. Były to przede wszystkim osoby pobierające świadczenie z tytułu bezrobocia typu II²⁰³. Badania wykazały, że w okresie 2008–2010 stałe zatrudnienie za pośrednictwem programu znalazło ok. 25% uczestników, natomiast w roku 2011 – 35%. Ponadto przedstawiono dowody na poparcie tezy o malejącym wpływie subsydiów płacowych na wzrost zatrudnienia pracowników starszych. W ciągu pierwszych trzech miesięcy od rozpoczęcia udziału w programie prawdopodobieństwo podjęcia niesubsydiowanego zatrudnienia wzrosło o 6,4%. Po upływie 17 miesięcy od rozpoczęcia programu ponad 52% uczestników zostało uznanych za trwale włączonych do rynku pracy, co oznaczało wzrost prawdopodobieństwa podjęcia zatrudnienia o 27%. Po tym okresie prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia malało. Przyjmując inne instrumenty pomiaru, otrzymano nieco mniej zadowalające wyniki – po 90 dniach od rozpoczęcia programu prawdopodobieństwo podjęcia stałego zatrudnienia wzrosło o 4,8%, natomiast po 16 miesiącach – o 12,1%. Po tym okresie prawdopodobieństwo malało. Nie odnotowano także znaczącego efektu zamknięcia na początku programu, co tłumaczone jest faktem, że stosowane środki nie stanowiły przeszkody w poszukiwaniu zatrudnienia na własną rękę²⁰⁴. W ciągu pierwszego roku objęcia programem odnotowano jednak silne uzależnienie uczestników od otrzymywanego świadczenia z tytułu bezrobocia typu II²⁰⁵.

3.3.11. Usługi oferowane przez publiczne służby zatrudnienia

Nie jest kwestionowane, że osoby bezrobotne starsze należą do grupy ryzyka na rynku pracy. Wyraźnie podkreśla się jednak, że usuwanie przeszkód w podjęciu zatrudnienia wyłącznie na podstawie przynależności do konkretnej grupy ryzyka uniemożliwia uwzględnienie indywidualnych przeszkód o różnorodnym charakterze – zawodowym, społecznym, językowym itp. Ponadto udzielanie pomocy wyłącznie na podstawie tego kryterium rodzi prawdopodobieństwo stygmatyzacji, w szczególności przypisania konkretnej osobie pewnych cech utrudniających powrót na rynek pracy, które nie znajdują rzeczywistego odzwierciedlenia. Z tych względów niemieckie publiczne służby zatrudnienia nie stosują raczej strategii pomocowych konstruowanych w oparciu o przynależność do grupy ryzyka, ale kształtowane

201 O. Stettes, *Wage incentives...*

202 B. Boockmann, T. Brändle, *Coaching, counselling...*, s. 7.

203 *Ibidem*, s. 1 i 5.

204 *Ibidem*, s. 16–17.

205 *Ibidem*, s. 17.

z uwzględnieniem indywidualnych barier aktywizacji zawodowej. W rezultacie publiczne służby zatrudnienia rozpoczynają swoje działania od rozpoznania tych barier, stosując przede wszystkim technikę profilowania bezrobotnych, która pozwala ustalić słabe i mocne cechy konkretnej osoby. Wiek osoby jest tylko jednym z czynników branych wówczas pod uwagę, natomiast sam z siebie nie stanowi przeszkody w podjęciu zatrudnienia. Z tego też względu ustawodawstwo niemieckie nie przewiduje środków prawnych aktywizacji zawodowej, kierowanych wyłącznie do bezrobotnych osób starszych²⁰⁶. Działania podejmowane przez publiczne służby zatrudnienia w stosunku do osób starszych koncentrują się w dwóch głównych obszarach:

- 1) pomoc dostosowana do indywidualnych przeszkód w podjęciu zatrudnienia,
- 2) stabilizacja zatrudnienia i przeciwdziałanie zwolnieniom, zwłaszcza ze względu na nieodpowiednie (nieaktualne) kwalifikacje zawodowe²⁰⁷.

Przeprowadzone badania wykazały umiarkowany wpływ pośrednictwa pracy na skrócenie czasu pozostawania bez pracy, natomiast w odniesieniu do tzw. aktywnych środków przeciwdziałania bezrobociu zaobserwowano ich wpływ na wydłużanie okresu bezrobocia. Często bowiem osoby bezrobotne obejmowane były kolejno po sobie tymi instrumentami, co uniemożliwiało im aktywne poszukiwanie pracy. Aktywne instrumenty polityki rynku pracy wpływały również na ograniczenie mobilności osób poszukujących zatrudnienia. Na tej podstawie formułowany jest pogląd, że objęcie publicznych służb zatrudnienia reformami Hartza nie wpłynęło znacząco na zmniejszenie zjawiska bezrobocia długoterminowego. Jeśli chodzi o starsze osoby bezrobotne z bardzo długim okresem zasiłkowym, ich szanse na podjęcie zatrudnienia stałego są niewielkie ze względu na przejście przez zasiłek funkcji wcześniejszej emerytury²⁰⁸. Ulegają one zmniejszeniu w przypadku tych bezrobotnych osób starszych, dla których stopa zastąpienia jest wysoka.

3.4. Środki łagodzące skutki bezrobocia wśród osób starszych

Tak zwana reforma Hartz IV, wdrożona w 2005 r., zmodyfikowała rodzaje i zasady wypłaty świadczeń przysługujących z tytułu bezrobocia²⁰⁹. Przed reformą, obok świadczeń z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, pomoc w razie utraty pracy gwarantowana była także w ramach pomocy społecznej i specjalnego systemu pomocy na wypadek bezrobocia (*Arbeitslosenhilfe*) w postaci bezterminowych świadczeń o wysokości uzależnionej od sytuacji rodzinnej (53 lub 57% ostatnich dochodów)²¹⁰.

206 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne...*, s. 32 i podana tam literatura.

207 Bundesagentur für Arbeit, *Host Country...*, s. 21.

208 M. Arntz, R.A. Wilke, *Unemployment duration in Germany...*, s. 31.

209 R. Fahr, U. Sunde, *Did the Hartz...*, s. 2.

210 M. Arntz, R.A. Wilke, *Unemployment duration in Germany...*, s. 4.

Na skutek reformy ustanowiono dwa nowe świadczenia – zasiłek dla bezrobotnych typu I²¹¹ i typu II²¹² (*Arbeitslosengeld I i II*). Funkcjonujące dotąd formy zabezpieczenia realizowane techniką opiekuńczą zostały połączone w świadczenie typu II²¹³.

W literaturze wskazuje się, że przeprowadzone zmiany wpisują się w politykę aktywizacji bezrobotnych, wymagając więcej inicjatywy i wysiłku w procesie poszukiwania pracy. Jednocześnie potencjalna możliwość otrzymywania świadczenia typu II zwiększa presję, zwłaszcza wśród osób starszych, na przyjmowanie ofert pracy, nawet tej niżej wynagradzanej w porównaniu z ostatnimi zarobkami z zatrudnienia. Potwierdzenie tego może stanowić wzrost udziału pracowników starszych w zatrudnieniu terminowym, w tym również w tymczasowym²¹⁴.

W Niemczech bezrobocie jest ryzykiem socjalnym objętym przede wszystkim techniką ubezpieczeniową (*Gesetzliche Arbeitslosenversicherung*), której początki stosowania sięgają roku 1927²¹⁵. Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia ma charakter przymusowy i obejmuje wszystkich pracowników²¹⁶. Osoby prowadzące działalność na własny rachunek mogą przystąpić do ubezpieczenia na swój wniosek pod warunkiem, że w okresie 24 miesięcy przed jej rozpoczęciem podlegały obowiązkowo ubezpieczeniu od bezrobocia przez co najmniej 12 miesięcy albo pobierały świadczenie z tytułu bezrobocia²¹⁷. Źródłem finansowania ubezpieczenia jest zasadniczo składka, której wysokość według danych z 2016 r. wyniosła po 1,5% podstawy wymiaru (wynagrodzenie brutto) dla każdej ze stron stosunku zatrudnienia²¹⁸. Ustalona jest także maksymalna kwotowa wysokość składki, która jest uzależniona od miejsca prowadzenia działalności/wykonywania pracy – w landach zachodnich w 2015 r. – 6050 euro miesięcznie, zaś w landach wschodnich – 5200 euro miesięcznie²¹⁹. Z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia przysługuje zasiłek dla bezrobotnych typu I po spełnieniu ściśle określonych warunków. Do najważniejszych należą:

- pozostawanie bez pracy – warunek ten uznaje się za spełniony również wtedy, gdy osoba wykonuje pracę zależną lub na własny rachunek w wymiarze

211 § 136 SGB III.

212 § 19 SGB II.

213 M. Dietz, U. Walwei, *Germany – no country...*, s. 371.

214 *Ibidem*.

215 L. Jacobi, J. Kluve, *Before and after...*, s. 4.

216 Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), *Your Social Security Rights in Germany*, Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission 2013, s. 7.

217 MISSOC Comparative Tables, Germany: Unemployment. Field of application, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.01.2016); MISSOC, *Your Social Security Rights in Germany*, s. 5.

218 Roczny limit podstawy wymiaru w części zachodniej 74 400 euro, w części wschodniej 64 800 euro – MISSOC, Comparative Tables, Germany: Contributions of insured and employers, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.01.2016).

219 Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Social Security at a Glance 2015...*, s. 31.

nieprzekraczającym 15 godzin w tygodniu. Uzyskane w ramach tego zatrudnienia wynagrodzenie przekraczające 165 euro miesięcznie odliczane jest od kwoty zasiłku dla bezrobotnych²²⁰;

- zarejestrowanie się jako osoba bezrobotna w odpowiedniej lokalnej agencji zatrudnienia, przy czym dopuszczalne jest zarejestrowanie się także przez osobę mającą jeszcze status pracownika, w sytuacji gdy jej stosunek pracy ulegnie rozwiązaniu w ciągu najbliższych 3 miesięcy²²¹;
- posiadanie wymaganego stażu ubezpieczeniowego – 360 dni opłacania składek na ubezpieczenie w razie bezrobocia z tytułu zatrudnienia bądź posiadanie okresów zrównanych (np. pobieranie świadczeń z tytułu choroby) w okresie 2 lat bezpośrednio poprzedzających dzień rejestracji;
- zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia²²² – za zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia uważa się osobę, która jest w stanie podjąć, podlegające ubezpieczeniu społecznemu, zatrudnienie w wymiarze co najmniej 15 godzin tygodniowo, nie odmawia przyjmowania oferty odpowiedniej pracy, złożonej przez agencję zatrudnienia, jest w stanie podjąć podlegające ubezpieczeniu społecznemu zatrudnienie w wymiarze do 15 godzin w tygodniu, jest gotowa przyjąć inną formę pomocy oferowanej przez służby zatrudnienia²²³;
- aktywne poszukiwanie pracy – bezrobotny, na podstawie umowy zawieranej z lokalną agencją pracy jest zobowiązany wykorzystać wszystkie możliwości służące podjęciu zatrudnienia, działalności na własny rachunek, a także przyjąć pomoc oferowaną przez podmioty zewnętrzne²²⁴.

Do końca 2007 r. bezrobotne osoby, które ukończyły 58. rok życia, były zwolnione z obowiązku aktywnego poszukiwania pracy oraz z obowiązku pozostawania w gotowości do podjęcia zatrudnienia, zachowując prawo do zasiłku dla bezrobotnych aż do osiągnięcia prawa do emerytury w pełnej wysokości²²⁵ (tzw. *58er-Regelung*²²⁶). Pod koniec 2007 r. więcej niż 200 tys. osób korzystało z tego

220 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Unemployment, Cumulation with earnings from work, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.01.2016).

221 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Unemployment. Main Conditions, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.01.2016).

222 Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Social Security at a Glance 2015*, s. 25; MISSOC, *Your Social Security Rights in Germany...*, s. 28.

223 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Unemployment. Main Conditions, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.01.2016).

224 *Ibidem*.

225 § 428 SGB III, N. Duell, K. Vogler-Ludwig, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing, Germany...*, s. 4; O. Stettes, *Germany: The role...*

226 M. Dietz, U. Walwei, *Germany – no country...*, s. 370.

rozwiązania²²⁷. Osoby, do których omawiany instrument miał zastosowanie, nie były też uwzględniane w rejestrze osób bezrobotnych, co w praktyce prowadziło do tego, że niska stopa zatrudnienia osób starszych nie znajdowała odzwierciedlenia w stopie bezrobocia w tej grupie wiekowej²²⁸. Na skutek reform przeprowadzonych w roku 2008 te spośród wskazanych osób, które były bezrobotne od ponad 12 miesięcy i dla których nie było propozycji odpowiedniego zatrudnienia, zostały zobowiązane do wypisania się z rejestru osób bezrobotnych i skorzystania z prawa do emerytury, nawet jeśli jej wysokość miałyby być przez to zredukowana²²⁹. Uchylenie omawianej regulacji z jednej strony wpłynęło na uwiarygodnienie danych statystycznych o osobach bezrobotnych, z drugiej zaś zrównało status starszych osób z bezrobotnymi z pozostałych grup wiekowych²³⁰.

Starsze osoby bezrobotne pobierają jednak świadczenie typu I przez dłuższy czas aniżeli osoby młodsze. Wydłużony czas pobierania świadczeń dla bezrobotnych ze względu na wiek starszy wprowadzono w połowie lat 80. XX w. Bezrobotni, którzy ukończyli 57 lat, mieli prawo do zasiłku przez okres 32 miesięcy²³¹. Rozwiązanie to wraz z liberalnym systemem wcześniejszych emerytur miało ułatwić proces wymiany międzypokoleniowej na rynku pracy²³². Zgodnie z przewidywaniami taka polityka wobec osób starszych doprowadziła do drastycznego obniżenia stopy ich zatrudnienia, zwłaszcza w grupie wiekowej 55–65 lat i spowodowała znaczne obciążenie dla systemu zabezpieczenia społecznego²³³. Z tego powodu w 2005 r., na skutek reformy Hartz IV, skrócono okres pobierania zasiłku przez tę kategorię bezrobotnych do 18 miesięcy. W literaturze wskazuje się, że skrócenie okresu pobierania zasiłku miało przyczynić się do zintensyfikowania wysiłków w celu poszukiwania pracy przez starsze osoby bezrobotne i zmotywować je również do przyjmowania ofert zatrudnienia terminowego, w tym zatrudnienia tymczasowego²³⁴. Według przeprowadzonych badań, do roku 2007 prawdopodobieństwo korzystania z prawa do zasiłku dla bezrobotnych w grupie wiekowej 57–64 lata zmniejszyło się o ponad 20%. Według statystyk na początku roku 2006 osoby w wieku 55–64 lata stanowiły prawie 15% ogółu osób bezrobotnych, natomiast pod koniec roku

227 § 53a of the Social Code II, N. Duell, K. Vogler-Ludwig, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing, Germany...*, s. 5.

228 M. Dietz, U. Walwei, *Germany – no country...*, s. 370.

229 § 53a of the Social Code II, N. Duell, K. Vogler-Ludwig, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing, Germany...*, s. 5.

230 M. Dietz, U. Walwei, *Germany – no country...*, s. 371.

231 Bezrobotny mający ukończone 57 lat w zależności od długości stażu ubezpieczeniowego mógł pobierać zasiłek dla bezrobotnych od 28 miesięcy (56 miesięcy stażu) przez 30 miesięcy (60 miesięcy stażu) do 32 miesięcy (64 miesiące stażu) – N. Berthold, R. Fehn, *Unemployment in Germany...*, s. 21.

232 *Ibidem*.

233 *Ibidem*.

234 N. Duell, K. Vogler-Ludwig, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing, Germany...*, s. 4.

2007 już tylko 9%²³⁵. Jednak w 2008 r. pod wpływem nacisków społecznych okres pobierania zasiłku w badanej grupie wiekowej ponownie wydłużono, tym razem do 24 miesięcy w roku 2008, dlatego długofalowe efekty reformy Hartz IV nie dają się zmierzyć.

Obecnie w przypadku bezrobotnego, który ukończył 50 lat i posiada co najmniej 30-miesięczny staż ubezpieczeniowy, okres pobierania świadczenia wynosi 15 miesięcy. W odniesieniu do bezrobotnego w wieku 55 lat, posiadającego co najmniej 36 miesięcy stażu, długość wpłaty to 18 miesięcy, natomiast w przypadku bezrobotnego w wieku 58 lat, który legitymuje się stażem wynoszącym 48 miesięcy, okres świadczeniowy to 24 miesiące²³⁶. Spełnienie wyższych wymagań w odniesieniu do stażu lub wieku wpływa na wydłużenie okresu pobierania zasiłku, a nabyte dotąd uprawnienia są możliwe do wykorzystania w zakresie nie przekraczającym maksymalnego okresu pobierania świadczenia w danym wieku. Przewidziano także okres karencji w prawie do świadczenia typu I, wynoszący do 12 tygodni, w szczególności w przypadku rozwiązania umowy o pracę z inicjatywy osoby bezrobotnej, odmowy przyjęcia oferty pracy zaproponowanej przez agencję pracy lub odmowy udziału w innej zaproponowanej formie pomocy²³⁷. Prawo do świadczeń z tytułu bezrobocia ustaje w przypadku nabycia prawa do emerytury w wieku powszechnym, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym osoba ukończyła ten wiek²³⁸. Emerytura w wieku powszechnym przysługuje pod warunkiem legitymowania się co najmniej 5-letnim stażem ubezpieczeniowym²³⁹.

Podstawą wyliczenia świadczenia typu I jest uzyskane w ostatnim roku przeciętne tygodniowe wynagrodzenie, stanowiące podstawę naliczenia składek na ubezpieczenie z tytułu bezrobocia. Wysokość świadczenia jest uzależniona od sytuacji rodzinnej. W przypadku posiadania na utrzymaniu co najmniej jednego dziecka stawka wynosi 67% przeciętnego tygodniowego wynagrodzenia netto²⁴⁰, a w przypadku

235 S. Dlugosz, G. Stephan, R.A. Wilke, *Fixing the leak: Unemployment incidence before and after the 2006 reform of unemployment benefits in Germany*, „ZEW Discussion Paper” 2009, no. 09–079, s. 1.

236 § 147 SGB III.

237 MISSOC, *Your Social Security Rights in Germany...*, s. 28.

238 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Unemployment. Main Conditions, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

239 A. Börsch-Supan, Ch.B. Wilke, *The German public pension system: How it was, how it will be*, „NBER Working Paper” 2004, May, no. 10525, s. 12

240 Pomniejszonego uprzednio o składki na ubezpieczenia społeczne i podatek dochodowy. Maksymalne miesięczne wynagrodzenie stanowiące podstawę wyliczenia zasiłku w części zachodniej Niemiec wynosi – 6200 euro, zaś w części wschodniej 5400 euro – MISSOC, Comparative Tables, Germany. Unemployment, Earnings taken as reference and ceiling, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

braku dzieci na utrzymaniu – 60%²⁴¹. Świadczenie z tytułu bezrobocia jest podstawą naliczenia składek m.in. na ubezpieczenie emerytalne²⁴², które są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Federalnej Agencji Pracy²⁴³,

W literaturze wskazuje się, że długi okres pobierania świadczeń z tytułu bezrobocia osłabia motywację do skutecznego poszukiwania pracy²⁴⁴. Dodatkowo, zasiłek dla bezrobotnych wypłacany osobom starszym przez długi czas może pełnić funkcję świadczenia pomostowego, umożliwiającego nabycie świadczeń z tytułu starości²⁴⁵. Ponadto, długi okres udzielania świadczeń z tytułu bezrobocia wraz z różnymi formami subsydiowania zatrudnienia osób starszych zmniejszają prawdopodobieństwo podjęcia przez nich stałego zatrudnienia²⁴⁶.

Zasiłek dla bezrobotnych typu II finansowany jest ze środków publicznych (głównie z podatków), a czas jego wypłaty generalnie nie jest limitowany²⁴⁷. Przysługuje on po wyczerpaniu prawa do świadczenia typu I, a także w sytuacji, gdy osoba nie ma wymaganego stażu ubezpieczeniowego. Przysługuje on osobie w wieku 15–67 lat (wiek emerytalny), która jest zdolna do pracy przez co najmniej 3 godziny dziennie w normalnych, nieprzystosowanych warunkach pracy, potrzebuje pomocy, co oznacza, że nie jest w stanie samodzielnie zdobyć środków utrzymania przy wykorzystaniu własnych możliwości i zasobów oraz zamieszkuje na stałe na terytorium Niemiec²⁴⁸. Na potrzeby tego świadczenia wprowadzono także nową definicję odpowiedniej pracy – w szczególności bezrobotny nie może odrzucić oferty pracy poniżej jego kwalifikacji zawodowych, bądź doświadczenia zawodowego. Ponadto oferowane wynagrodzenie może być niższe nie więcej niż o 30% od powszechnie przyjętej kwoty, wynikającej z lokalnych stosunków bądź porozumień zbiorowych²⁴⁹.

241 § 149 SGB III.

242 Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Social Security at a Glance 2015...*, s. 26.

243 MISSOC, Comparative Tables, Germany, Unemployment, Social Security contributions from benefits, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

244 Bundesagentur für Arbeit, *Host Country...*, s. 7.

245 P. Haan, V. Steiner, *Making Work Pay...*, s. 1; S. Dlugosz, G. Stephan, R. A. Wilke, *Fixing the Leak...*, s. 1.

246 M. Arntz, R. A. Wilke, *Unemployment duration in Germany...*, s. 21–22.

247 S. Vogel, *Germany: Social partners involvement in unemployment benefit regimes*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, Dublin 2012, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/germany/germany-social-partners-involvement-in-unemployment-benefit-regimes> (dostęp 13.07.2016).

248 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Unemployment. Main Conditions, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

249 A. Kemmerling, O. Bruttel, *New Politics in German Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State*, „Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) Discussion Paper”, February 2005, s. 8.

Wysokość świadczenia typu II jest zryczałtowania i zależy od indywidualnej sytuacji materialnej, nie zaś do ostatnich zarobków²⁵⁰. Istnieje możliwość redukcji świadczenia w przypadku, gdy bezrobotny nie czyni starań w celu podjęcia zatrudnienia. Na ogół bowiem ustalenie profilu pomocy skutkuje zawarciem umowy, w ramach której bezrobotny zobowiązuje się do podjęcia określonych działań (*Eingliederungsvereinbarung*)²⁵¹. Tylko osoby niezdolne do pracy, niepełnosprawne, niepozostające w gotowości do podjęcia zatrudnienia z powodu wypełniania obowiązków opiekuńczych mogą otrzymywać świadczenia z pomocy społecznej i nie mają w zamian do wypełnienia żadnych zobowiązań²⁵². Redukcja świadczenia może nastąpić o 30% przez okres 3 miesięcy w przypadku niewypełniania zobowiązań wynikających z kontraktu socjalnego po raz pierwszy, zaś o 60% w przypadku naruszenia zobowiązań po raz drugi. Możliwość całkowitego zawieszenia świadczeń powstaje w przypadku wielokrotnego naruszania zobowiązań w ciągu 12 miesięcy kalendarzowych²⁵³. Czas pobierania świadczenia typu II jest uwzględniany w stażu wymaganym do nabycia uprawnień emerytalnych²⁵⁴, którego minimalna długość wynosi 5 lat²⁵⁵.

Ustawodawstwo niemieckie przewiduje także krótkoterminowy zasiłek (*Kurzarbeitergeld*) dla pracowników zatrudnionych u pracodawcy objętego przestojem albo, u którego dokonano okresowej redukcji czasu pracy z przyczyn ekonomicznych lub z powodu zadziałania siły wyższej. Zasiłek wypłacają lokalne agencje zatrudnienia w wysokości 67% albo 60% utraconego wynagrodzenia netto, w zależności od posiadania co najmniej jednego dziecka na utrzymaniu. Czas wypłaty to 6 miesięcy z możliwością przedłużenia maksymalnie do 12 miesięcy. Jego podstawowym celem jest utrzymanie miejsc pracy i przeciwdziałanie zwolnieniom grupowym²⁵⁶.

Z kolei dla osób, które nie mogą podjąć zatrudnienia, pomimo czynienia najwyższych starań, albo których zarobki nie umożliwiają zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych przewidziano specjalne świadczenie, finansowane

250 § 20 SGB II; samotna osoba 404 euro; dorośli partnerzy 364 euro; pozostali członkowie rodziny w zależności od wieku od 237 euro (dziecko do 6 lat) do 324 euro miesięcznie (dziecko w wieku 18–25 lat) – Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Comparative Tables on Social Protection, Germany, Unemployment, Rates of the benefits, European Commission (dostęp 01.07.2016).

251 § 37 ust. 1 i 2 SGB III; L. Jacobi, Kluve, *Before and after...*, s. 11.

252 L. Jacobi, Kluve, *Before and after...*, s. 10.

253 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Unemployment. Sanctions, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

254 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Unemployment. Social security contributions from benefits, MISSOC, Comparative Tables, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

255 MISSOC, *Your Social Security Rights in Germany...*, s. 19.

256 Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Social Security at a Glance 2015...*, s. 26–27.

z podatków (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*). Posiadanie statusu bezrobotnego nie jest warunkiem koniecznym do uzyskania tego świadczenia²⁵⁷. Dla osób, które nie są zdolne i gotowe do podjęcia pracy, jest przewidziane świadczenie socjalne (*Sozialgeld*)²⁵⁸. Jest to podstawowe świadczenie socjalne dla osób poszukujących pracy, przyznawane na podstawie sytuacji dochodowej rodziny. Ma na celu zapewnienie niezbędnych środków do czasu podjęcia odpowiedniego zatrudnienia. Beneficjenci tego świadczenia mają dostęp do wszelkich usług wykonywanych na rzecz bezrobotnych; mają również możliwość uczestnictwa w finansowanym ze środków publicznych programie zatrudnienia. Podstawą udzielania pomocy jest kontrakt socjalny, w ramach którego zobowiązują się do współpracy na rzecz ich integracji społeczno-zawodowej z uwzględnieniem indywidualnych możliwości, otrzymując w zamian prawo do pomocy, w tym finansowej²⁵⁹. Wysokość świadczenia jest uzależniona od sytuacji rodzinnej²⁶⁰, może ono obejmować także dodatki mieszkaniowe, grzewcze, z tytułu pobierania nauki przez dzieci²⁶¹. Czas wypłaty świadczenia generalnie nie jest limitowany, zależy od spełniania warunków i rodzaju potrzeby, która wymaga zaspokojenia. Przyznawane jest na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy, z możliwością wielokrotnego odnawiania²⁶². Świadczenie jest wypłacane przez podmioty lokalne (*job centres*), które współpracują z lokalnymi agencjami zatrudnienia.

Różnego rodzaju świadczenia łagodzące skutki bezrobocia przewidziane zostały także przez system zabezpieczenia na starość. Niemiecki system zabezpieczenia na starość składa się z wielu rodzajów schematów (reżimów) emerytalnych, m.in. dla pracowników, rolników, urzędników, sędziów, żołnierzy zawodowych czy artystów²⁶³. Zabezpieczenie emerytalne składa się z trzech filarów. Pierwszy, obowiązkowy, tworzy system podstawowy (*Gesetzliche Rentenversicherung, GRV*) i jest finansowany metodą PAYG. Drugi filar stanowią m.in. pracownicze

257 Bundesagentur für Arbeit, *Unemployment Benefit II/Social Assistance. Basic Security Benefits for Jobseekers*, Bonn 2016, s. 11.

258 MISSOC, Comparative Tables, Gemany: Unemployment. Basic principles, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

259 Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Social Security at a Glance 2015...*, s. 33.

260 W 2016 r. dla osób samotnych – 404 euro miesięcznie, dla kohabitantów – 364 euro, w przypadku posiadania dzieci, dodatkowa kwota uzależniona od wieku dziecka – od 237 do 324 euro miesięcznie – Bundesagentur für Arbeit, *Unemployment Benefit...*, s. 33.

261 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Unemployment, Rates of the benefits, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

262 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Unemployment, Duration of benefits, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

263 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Old age security report 2012, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/PDF-Publikationen/old-age-security-report-2012-en.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (dostęp 19.07.2016), s. 6.

programy emerytalne, zaś trzeci filar to wszelkie indywidualne formy oszczędzania na starość, w tym tzw. program (plan) Riestera²⁶⁴. Poziom emerytur z systemu podstawowego jest wysoki²⁶⁵, na co wskazuje fakt, że tylko ok. 2,5% emerytów otrzymuje specjalną dopłatę do poziomu najniższej emerytury. Jest to uwarunkowane konstrukcją ubezpieczeniową, której zadaniem jest zapewnienie świadczenia na starość odzwierciedlającego w znacznej części poziom zarobków z całego życia zawodowego²⁶⁶. Ponad 80% ubezpieczonych i emerytów jest objętych systemem GRV²⁶⁷, zatem on odgrywa rolę wiodącą i jemu zostaną poświęcone dalsze rozważania. Z omawianego systemu przysługuje kilka rodzajów wcześniejszych emerytur, których nabycie umożliwia co najmniej częściowe łagodzenie skutków bezrobocia.

Świadczeniem z systemu zabezpieczenia emerytalnego, mogącym do pewnego stopnia łagodzić skutki utraty pracy w starszym wieku, jest wcześniejsza emerytura przy długoletnim stażu. W praktyce z rozwiązania tego korzystają najczęściej mężczyźni, zwłaszcza wykonujący ciężkie prace fizyczne. Początkowo otrzymywali ją ubezpieczeni posiadający co najmniej 35-letni staż ubezpieczeniowy. Wiek uprawniający do świadczenia miał elastyczny charakter – korzystać z niego mogły osoby już na dwa lata przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego (63–65 lat)²⁶⁸. Każdy miesiąc brakujący do powszechnego wieku emerytalnego skutkował obniżeniem wysokości wcześniejszej emerytury o 0,3%²⁶⁹. Każdy rok pobierania tego świadczenia obniża dożywotnio jego wysokość o 3,6%²⁷⁰. Jednakże, w omawianych sytuacjach, gdy świadczenie podlega zredukowaniu ze względu na wydłużony czas jego pobierania, emerytowi przysługuje prawo zadeklarowania, iż będzie opłacał w całości lub w części składkę emerytalną aż do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Maksymalna kwota wpłaconych składek ma stanowić odpowiednik zredukowanego

264 Mający na celu uzupełnienie malejącego poziomu emerytury bazowej i umożliwiające łączenie indywidualnego oszczędzania na starość z subwencjami udzielanymi przez państwo w zależności od sytuacji materialnej – A.H. Börsch-Supan, M. Coppola, A. Reil-Held, *Riester Pensions in Germany: Design, Dynamics, Targetting Success and Crowding-in*, „National Bureau of Economic Research (NBER) Discussion Paper” 2012, April, no. 18014, s. 2 i 12; A. Börsch-Supan, Ch.B. Wilke, *The German Public Pension System...*, s. 32; *Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Old age security report 2012...*, s. 1.

265 W 2011 r. przeciętny dochód osoby w wieku powyżej 65 lat wyniósł 1818 euro – *Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Old age security report 2012...*, s. 1.

266 Stąd też składki traktowane są przez ubezpieczonych jako forma oszczędzania na starość, nie zaś jako podatek, A. Börsch-Supan, Ch.B. Wilke, *The German Public Pension System...*, s. 3.

267 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Old age security report 2012...*, s. 6.

268 A. Börsch-Supan, Ch.B. Wilke, *The German Public Pension System...*, s. 12.

269 Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Social Security at a Glance 2015*, s. 95; N. Duell, K. Vogler-Ludwig, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing, Germany...*, s. 4.

270 R. von Steinau-Steinrück, C. Vernunft, *Germany...*, s. 134.

świadczenia²⁷¹. W literaturze wskazuje się jednak, że ta swoista „kara” za rozpoczęcie pobierania emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego nie zniechęca do jego pobierania, zwłaszcza osób o niskich kwalifikacjach, których świadczenie kształtuje się na poziomie zbliżonym do minimum egzystencji²⁷². Na skutek przeprowadzonych w 2014 r. reform, minimalny staż uprawniający do świadczenia podniesiono do co najmniej 45 lat, natomiast minimalny wiek do 65 lat²⁷³, co wynika z kolei ze stopniowego podnoszenia powszechnego wieku emerytalnego do 67 lat. Według nowych zasad rozpoczęcie pobierania świadczenia przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego nie skutkuje obniżeniem wysokości świadczenia na starość²⁷⁴. Do wymaganego stażu podlegają wliczeniu okresy zatrudnienia w ramach stosunku pracy, prowadzenia działalności na własny rachunek, opieki w tym również nad dziećmi do 10. roku życia²⁷⁵, okresy dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego pod warunkiem posiadania co najmniej 18-letniego okresu ubezpieczenia obowiązkowego. Ważną kwestią jest możliwość zaliczenia okresów pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Generalnie są one zaliczane do wymaganego stażu pod warunkiem, że mają charakter krótkotrwały i nie wystąpiły w okresie dwóch lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o emeryturę. Jednakże okresy pobierania zasiłku dla bezrobotnych we wskazanym przedziale czasu zostaną uwzględnione w wymaganym stażu, jeśli do rozwiązania stosunku pracy dochodzi na skutek upadłości bądź likwidacji pracodawcy²⁷⁶.

Specjalny rodzaj świadczenia przewidziano z kolei wyłącznie dla kobiet, które ukończyły 60. rok życia (kobiety urodzone przed 1952 r.) i mogły udowodnić co najmniej 15-letni staż ubezpieczeniowy, w ramach którego 10 lat powinno przypadać

271 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Old-age. Benefits, Back-purchase of insurance periods, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

272 H. Bonin, *15 Years Pension Reform in Germany: Old successess and new threats*, „ZEW Discussion Paper” 2009, no. 09–035, s. 9.

273 63 lata dla osób urodzonych w 1953 r. i wcześniej, natomiast 65 lat dla osób urodzonych w roku 1964 – B. Kraemer, *Germany: Working life...*; S. Vogel, *Germany: New retirement package*, European Observatory of Working Life, European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2015, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations/germany-new-retirement-package> (dostęp 18.07.2016).

274 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Early pension, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

275 Max. 24–36 miesięcy w zależności od daty urodzenia dziecka – MISSOC, Comparative Tables, Germany: Reference earnings or calculation basis, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

276 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Early pension, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

po ukończeniu przez nie 40. roku życia²⁷⁷. Świadczenie to kierowane było przede wszystkim do kobiet, mających liczne przerwy w zatrudnieniu związane z wykonywaniem obowiązków macierzyńskich²⁷⁸. Korzystanie z wcześniejszej emerytury oznacza jednak zmniejszenie wysokości świadczenia w porównaniu z emeryturą w wieku powszechnym o 0,3% za każdy miesiąc pobierania omawianego świadczenia²⁷⁹. Obecnie wiek uprawniający do świadczenia jest podnoszony stopniowo do 65 lat, a samo jego pobieranie nie wpływa na zmniejszenie wysokości emerytury w wieku powszechnym²⁸⁰.

Wcześniejszą emeryturę przewidziano także dla osób, które utraciły zdolność do zarobkowania w co najmniej 50%. Miały one prawo do emerytury wcześniejszej po ukończeniu 60. roku życia i pod warunkiem posiadania co najmniej 35-letniego stażu ubezpieczeniowego²⁸¹. Obecnie wiek ten podniesiono do 62 lat, natomiast dopiero przy wieku 65 lat korzystanie ze świadczenia nie wiąże się z jego obniżeniem²⁸².

Wcześniejsza emerytura bezpośrednio po okresie bezrobocia początkowo przysługiwała osobom, które ukończyły 60. rok życia, posiadały co najmniej 15-letni staż ubezpieczeniowy i pozostawały bezrobotne przez określony czas – od 15 do 36 miesięcy²⁸³. W latach 2006–2011 miał miejsce proces podnoszenia wieku uprawniającego do korzystania z tego świadczenia z 60 do 63 lat²⁸⁴. Możliwość korzystania z tego świadczenia jest zarezerwowana obecnie dla osób urodzonych przed 1952 r.²⁸⁵ Osoby urodzone przed 1952 r. mają prawo do zredukowanej emerytury (*Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit*²⁸⁶), jeśli spełniają następujące warunki: osiągnęły wiek 63²⁸⁷ lat, legitymują się co najmniej 15-letnim stażem ubezpieczeniowym wraz z okresami zrównanymi, opłacali

277 A. Börsch-Supan, Ch.B. Wilke, *The German Public Pension System...*, s. 12.

278 B. Kraemer, *Germany: Working life country profile*.

279 O. Stettes, *Germany: The role of governments...*

280 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Early pension, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

281 A. Börsch-Supan, Ch.B. Wilke, *The German Public Pension System...*, s. 12.

282 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Early pension, stan na 01 lipca 2016 r., <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

283 A. Börsch-Supan, Ch.B. Wilke, *The German Public Pension System...*, s. 12.

284 M. Giesecke, M. Kind, *Bridge unemployment...*, s. 9.

285 M. Caliendo, J. Hogenacker, *The German Labor Market...*, s. 11.

286 § 237 VI Księgi Kodeksu socjalnego z dnia 18 grudnia 1989 r., Das Sechste Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2517) geändert worden ist, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/sgb_6/gesamt.pdf, dalej: SGB VI (dostęp 01.07.2016).

287 Początkowo 60 lat, ale wiek jest podnoszony wraz z wydłużeniem powszechnego wieku emerytalnego.

obowiązkowe składki na ubezpieczenie emerytalne przez co najmniej 8 lat w okresie 10 lat poprzedzających złożenie wniosku o świadczenie, są bezrobotne oraz były zarejestrowane jako bezrobotne przez co najmniej 52 tygodnie od momentu ukończenia 58 lat i 6 miesięcy albo pobierały częściową emeryturę (dla redukujących czas pracy) przez co najmniej 24 miesiące²⁸⁸. Obecnie osoby te mają prawo do wcześniejszej emerytury z chwilą ukończenia 65. roku życia, a jej pobieranie nie wpływa na wysokość emerytury w wieku powszechnym²⁸⁹.

Ponadto, w literaturze wskazuje się na stosowanie różnych nieoficjalnych konstrukcji, nazywanych wcześniejszymi emeryturami. Zasady ich przyznawania i wypłaty są ustalane w pakietach socjalnych. Zazwyczaj stanowią one połączenie odszkodowania i odprawy, a ich wysokość najczęściej obejmuje różnicę między ostatnio wypłacanym wynagrodzeniem a świadczeniami z tytułu bezrobocia. Taka nieoficjalna wcześniejsza emerytura była wypłacana do momentu, w którym bezrobotny spełniał warunki do nabycia emerytury po okresie bezrobocia²⁹⁰.

W literaturze wspomina się także o specjalnym programie wprowadzonym tuż po zjednoczeniu Niemiec we wschodniej części (*Altersübergangsregelung*), który umożliwiał pobieranie zasiłku dla bezrobotnych nawet przez 5 lat, a więc jako formy wcześniejszej emerytury. Systemem tym objęto ponad 1 mln pracowników tylko w ciągu dwóch pierwszych lat od zjednoczenia, co znalazło odzwierciedlenie w stopie bezrobocia osób powyżej 54. roku życia, która w całym kraju jesienią 1992 r. nie przekraczała 5%²⁹¹.

Z przeprowadzonych badań wynika, że o ile ograniczanie możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę przyczyniło się do podniesienia faktycznego (efektywnego) wieku emerytalnego, o tyle nie spowodowało wydłużenia okresu zatrudnienia osób starszych, zwiększając tym samym ryzyko bezrobocia w starszym wieku²⁹².

288 Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Social Security at a Glance 2015...*, s. 97; MISSOC, *Your Social Security Rights in Germany...*, s. 20.

289 MISSOC, Comparative Tables, Germany: Early pension, stan na 01 lipca 2016 r., <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> (dostęp 01.07.2016).

290 S. Buccholz, A. Rinklake, H.-P. Blossfeld, *Reversing early retirement in Germany. A longitudinal analysis of the effects of recent pension reforms on the timing of the transition to retirement and on pension incomes*, „Comparative Population Studies – Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft” 2013, vol. 38, 4, s. 883–884; A. Börsch-Supan, Ch.B. Wilke, *The German Public Pension System...*, s. 13.

291 S. Buccholz, A. Rinklake, H.-P. Blossfeld, *Reversing early retirement...*, s. 884.

292 *Ibidem*, s. 902.

3.5. Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, stabilizowanie zatrudnienia starszych pracowników w Niemczech przebiega głównie za pomocą instrumentów ustanawianych w drodze porozumień zbiorowych, dostosowanych do specyfiki, rzeczywistych potrzeb, ale również możliwości danej branży gospodarki. Służą one zmniejszaniu uciążliwości wykonywanej pracy przez pracowników starszych, wpływając na wydłużanie ich aktywności zawodowej.

Czynnikiem stabilizującym zatrudnienie bezrobotnych osób starszych okazują się być również systemy wynagradzania uwzględniające w jego wysokości kryterium zakładowego stażu pracy, jako pochodnej lojalności i doświadczenia zawodowego. Ze względu na to, że duża część pracodawców zatrudniających starszych pracowników stosuje systemy odroczonego wynagrodzenia, nie rekomenduje się generalnie rezygnacji z nich, choć, jak wynika z przeprowadzonych analiz, utrudniają one powrót na rynek pracy bezrobotnym osobom starszym. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera specyficzna postać umowy o pracę na czas określony, która może być zawierana z pracownikami starszymi. W celu stabilizowania zatrudnienia pracowników w wieku przedemerytalnym nie wykorzystuje się zakazu wypowiedzenia. Pracodawca, podejmując decyzję o rozwiązaniu stosunku pracy, ma natomiast obowiązek rozważyć, czy m.in. ze względu na wiek sytuacja konkretnego pracownika na rynku pracy jest dobra i czy w związku z tym jego zwolnienie będzie społecznie uzasadnione. Potencjalne trudności, które mogą napotkać osoby starsze w podjęciu kolejnego zatrudnienia, zostały uwzględnione w regulacji dotyczącej okresów wypowiedzenia, których długość wzrasta wraz z zakładowym stażem pracy.

Powyższe rozważania pozwalają również zauważyć, że poprawa sytuacji osób starszych na rynku pracy wynika przede wszystkim z dobrej kondycji niemieckiej gospodarki, o czym świadczy jej odporność na recesję. Duży wpływ na ten stan rzeczy wywiera także przemyślana i konsekwentnie zrealizowana reforma instytucjonalna rynku pracy. Silna decentralizacja publicznych służb zatrudnienia, przy wsparciu instytucji badawczych, umożliwia dostosowanie podejmowanych środków przeciwdziałania bezrobociu do specyfiki lokalnego rynku pracy, co ma szczególne znaczenie w przypadku terytorialnego zróżnicowania bezrobocia. Indywidualizacja oferowanego wsparcia, umożliwia uwzględnienie barier jednostkowych, które w praktyce nie muszą być powiązane z wiekiem osoby bezrobotnej. Zapobiega to narastaniu wokół kategorii osób bezrobotnych w starszym wieku nieprawdziwych twierdzeń, które stanowią zazwyczaj podstawę do zachowań dyskryminujących w związku z zatrudnieniem. Wiedza na temat potrzeb i możliwości wykorzystywania potencjału osób starszych w zatrudnieniu jest też przekazywana w formie zakrojonych na szeroką skalę kampanii informacyjnych wśród pracodawców, natomiast aplikacja konkretnych rozwiązań organizacyjnych, uwzględniających specyfikę zakładu pracy, następuje przy wydatnym wsparciu ze środków publicznych.

Częściowe refundowanie płacowych kosztów zatrudniania starszych osób bezrobotnych przynosi trudne do jednoznacznej oceny efekty zatrudnieniowe, pociągając za sobą znaczne wydatki publiczne. Negatywne doświadczenia, związane głównie z efektem zamknięcia i stygmatyzacji, wynikają także ze stosowania programów prac publicznych w odniesieniu do osób starszych, najbardziej oddalonych od rynku pracy. Również szkolenia jako środek przeciwdziałania bezrobociu osób starszych wywołują ambiwalentne odczucia. Niedługa perspektywa zawodowa tej grupy osób przemawiałaby za ich organizowaniem w krótkich formach, jednak, jak wskazują badania, szkolenia tego typu nie zwiększają istotnie szans na podjęcie zatrudnienia. W związku z powyższym ważne jest również, by nie wyłączać na długi czas z rynku pracy osób starszych, angażując ich do uczestnictwa w wielu następujących po sobie aktywnych środkach przeciwdziałania bezrobociu. W przypadku starszych osób bezrobotnych, zwłaszcza w celu przeciwdziałania bezrobociu długookresowemu, szczególnie istotne okazuje się również finansowe wspieranie podejmowanego zatrudnienia, w ramach którego poziom wynagrodzenia jest niższy od tzw. płacy progowej.

Proces wydłużania aktywności zawodowej, wynikający z konieczności podnośzenia wieku emerytalnego, powiązany jest ze wsparciem powrotu osób starszych na rynek pracy, o czym świadczy zwłaszcza stale rosnąca stopa zatrudnienia w badanej grupie. Jest to szczególnie ważne również w sytuacji ograniczania dostępu do świadczeń umożliwiających wcześniejszą dezaktywizację zawodową, które powoduje wzrost bezrobocia wśród osób starszych. W tym kontekście na uwagę zasługuje system kształcenia ustawicznego starszych pracowników i osób bezrobotnych, umożliwiający eliminację jednej z częstszych dla tej grupy barier w utrzymaniu czy podjęciu zatrudnienia. Istotne jest przy tym równoczesne rozwijanie świadomości wśród pracodawców na temat rodzaju kwalifikacji pracowników niezbędnych do realizacji wyznaczonych przez przedsiębiorstwo celów gospodarczych. Wymierne efekty w zakresie stabilizacji i wydłużania aktywności zawodowej osób starszych przynosi także stopniowe redukowanie czasu pracy w okresie poprzedzającym nabycie uprawnień emerytalnych.

Warto zwrócić również uwagę, że założenie o dłuższym czasie potrzebnym na znalezienie zatrudnienia przez osoby starsze znajduje odzwierciedlenie w regulacji okresów zasiłkowych. Proces poszukiwania pracy może zostać skrócony, co ma istotne znaczenie w przypadku osób starszych, poprzez rejestrację w publicznych służbach zatrudnienia i objęcie odpowiednim wsparciem w okresie poprzedzającym rozwiązanie stosunku pracy. W trakcie pobierania świadczeń z tytułu bezrobocia dopuszczalne jest podejmowanie aktywności zawodowej w określonych rozmiarach, co w efekcie sprzyja zachowaniu przez bezrobotnego kontaktu z rynkiem pracy.

4. Dania – raport cząstkowy

4.1. Uwagi wprowadzające

Sytuacja pracowników na rynku pracy w Danii jest dobra. W 2016 r. stopa bezrobocia wśród osób w wieku 15–74 lata wyniosła 6,2%¹, natomiast stopa zatrudnienia w tej grupie wiekowej kształtowała się na poziomie 65,7%².

Prawo pracy w Danii nie jest skodyfikowane³. Warunki zatrudnienia są kształtowane w dużej mierze za pomocą porozumień zbiorowych, stanowiących rezultat rozwiniętego dialogu partnerów społecznych⁴. W sytuacji, gdy partnerzy społeczni są w stanie samodzielnie regulować dotyczące ich relacji kwestie, państwo stara się nie ingerować w sferę kształtowania wynagrodzeń i pozostałych warunków zatrudnienia. Rola państwa sprowadza się tutaj do zagwarantowania bezpieczeństwa socjalnego, w tym w szczególności na wypadek bezrobocia. Przedstawiony podział zadań jest charakterystyczny dla tzw. modelu duńskiego, bazującego na współpracy uczestników rynku pracy w rozwiązywaniu występujących na tym rynku problemów⁵. Ciężar regulacji spoczywa wówczas przede wszystkim na porozumieniach o charakterze branżowym⁶. W ramach rozwiniętego dialogu partnerów społecznych, który stanowi sformalizowany system corocznych ocen pracowników, przeprowadzanych przez ich przełożonych, możliwe jest ustalenie specyficznych problemów pracowników starszych w miejscu pracy i przygotowanie indywidualnych rozwiązań, umożliwiających utrzymanie przez nich zatrudnienia⁷. Mogą to być środki, takie jak elastyczny czas pracy, redukcja czasu pracy, zmiana rodzaju wykonywanej pracy, zmiana sposobu wykonywania pracy (telepraca)⁸.

1 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_urgaed (dostęp 11.05.2017).

2 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_ergan (dostęp 11.05.2017).

3 C. Jørgensen, *Denmark: Working life country profile*, European Working Life Observatory, EUROFOUND, Dublin 2015, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/denmark/denmark-working-life-country-profile> (dostęp 28.07.2016).

4 *Ibidem*; Duńskie Ministerstwo Zatrudnienia (Beskæftigelsesministeriet), *Praca w Danii – przewodnik po duńskim rynku pracy*, Kopenhaga 2009, <http://uk.bm.dk/en/Themes/Residence%20and%20Work.aspx> (dostęp 28.07.2016), s. 1.

5 Duńskie Ministerstwo Zatrudnienia (Beskæftigelsesministeriet), *Praca w Danii...*, s. 1; C. Jørgensen, *Denmark: Working life country profile*.

6 C. Jørgensen, *Denmark: Working life country profile*.

7 C. Jørgensen, *The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2013, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/denmark/denmark-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 28.07.2016).

8 *Ibidem*.

Postanowieniami porozumień zbiorowych objęta jest znakomita większość pracowników – w literaturze podaje się, że jest to ok. 75%⁹. W sektorze prywatnym rokowania zbiorowe wyznaczają kierunki działań, natomiast implementacja konkretnych rozwiązań następuje w drodze porozumień o charakterze zakładowym (czas pracy)¹⁰ albo branżowym (wynagrodzenia)¹¹. W odniesieniu do starszych pracowników propagowana jest idea tzw. twórczego dialogu pomiędzy przełożonymi (pracodawcami) a pracownikami starszymi w konkretnym zakładzie pracy, w ramach którego ustalany jest satysfakcjonujący dla obu stron sposób realizacji, a nawet zakończenia kariery zawodowej¹².

Dania jest ojczyzną modelu *flexicurity*, w którym założono jednocześnie celowe połączenie elastyczności rynku pracy, organizacji pracy oraz stosunków pracy wraz z bezpieczeństwem socjalnym, zwłaszcza dla pracowników znajdujących się w niekorzystnym położeniu na rynku pracy lub poza nim¹³. Połączenie elastyczności (*flexibility*) z bezpieczeństwem socjalnym (*social security*) znajduje swe odzwierciedlenie w nazwie modelu, łączącej obie wymienione cechy¹⁴. Elastyczność ustanowiona głównie dzięki słabej ochronie trwałości stosunku pracy ma być w założeniu równoważona aktywną polityką rynku pracy¹⁵ i hojnym systemem zabezpieczenia społecznego¹⁶ (tzw. duński złoty trójkąt¹⁷).

W literaturze wskazuje się, że nie ma definicji pracownika starszego¹⁸. W publicznych debatach dotyczących tych pracowników, operuje się najczęściej wiekiem

- 9 Duńskie Ministerstwo Zatrudnienia (Beskæftigelsesministeriet), *Praca w Danii...*, s. 1.
- 10 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark 2015: Working Better with Age*, Paris 2015, s. 22.
- 11 C. Jørgensen, *Denmark: Working life country profile*.
- 12 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark 2015...*, s. 98.
- 13 T. Wilthagen, F. Tros, *The concept of 'flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets*, „Trans” 2002, vol. 10, s. 166–185, za: B. Greve, *Denmark a Nordic Welfare State – Are the Active Labour Market Policy Withering Away?*, „The Open Social Science Journal” 2012, vol. 5, s. 15.
- 14 B.K. Graversen, J.C. van Ours, *How to help unemployed find jobs quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program*, „IZA Discussion Paper” 2006, December, no. 2504, s. 4.
- 15 Opartą na zasadzie pomagać i wymagać – bezrobotny ma prawo otrzymać wsparcie, ale jednocześnie ma obowiązek współpracować z publicznymi służbami zatrudnienia i uczestniczyć w oferowanych instrumentach aktywizacyjnych oraz zachować prawo do świadczeń na wypadek bezrobocia (z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia albo z pomocy społecznej dla osób nieubezpieczonych) – *ibidem*, s. 4.
- 16 Danish Chambers of Commerce and Oxford Research, *Living and Working in Denmark. An Expat Perspective*, Kopenhaga 2010, s. 18.
- 17 B.K. Graversen, J.C. van Ours, *How to help...*, s. 4.
- 18 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark*, European Employment Observatory, European Commission 2012, s. 2; R.V. Andersen, M.V. Petersen, E. Fries-Tersch, *Safer and healthier work at any age. Country Inventory: Denmark*, European Agency for Safety and Health at Work 2016, s. 19.

50–55 lat. Polityka lokalna, jak i krajowa, której podmiotem są pracownicy starsi, jest adresowana co do zasady do osób, które ukończyły 55. rok życia¹⁹.

Przechodząc do ogólnej charakterystyki sytuacji osób starszych, należy przedstawić wysokość najważniejszych wskaźników rynku pracy. W 2016 r. stopa zatrudnienia w grupie wiekowej 50–64 lata wyniosła 73,7%, przy średniej EU28 – 63,4%. W grupie wiekowej 50–54 lata – 83,8%, 55–59 – 80,6%, w grupie 60–64 lata – 54%, zaś w grupie 65–69 lat – 19%²⁰. W 2016 r. stopa zatrudnienia w grupie wiekowej 55–64 lata wyniosła 67,8%, przy średniej w UE28 – 53,3%²¹, co plasuje Danię na trzecim miejscu wśród krajów UE28. Znaczne obniżenie stopy zatrudnienia osób starszych zaobserwowano w latach 2007–2013, do czego w głównej mierze przyczynił się kryzys ekonomiczny²². Od 2009 r. (58,2%) utrzymuje się jednak tendencja wzrostowa stopy zatrudnienia²³.

Na podstawie przedstawionych danych można zauważyć, że stopa zatrudnienia osób starszych gwałtownie maleje po 60. roku życia. Obserwacje takie czynione były już wcześniej w literaturze²⁴. Ten znaczny spadek aktywności zawodowej Duńczyków po ukończeniu 60. roku życia tłumaczy się propagowanym od 1979 r. programem dobrowolnego przejścia na wcześniejszą emeryturę (*Voluntary Early Retirement Pay*, VERP, *efterløn*)²⁵.

Stopa bezrobocia w grupie wiekowej 55–64 lata w 2016 r. wyniosła 4%, przy średniej EU28 – 6,5%. W grupie wiekowej 55–59 lat stopa bezrobocia osiągnęła w tym okresie rozmiar 4,4%, zaś w grupie wiekowej 60–64 lata – 3,4%²⁶. Niższa stopa bezrobocia po ukończeniu 60. roku życia wynika z powszechnego stosowania programów wcześniejszych emerytur²⁷.

Występujące w Danii bezrobocie ma głównie charakter krótkookresowy. W literaturze wskazuje się, że po 13 tygodniach zasób bezrobotnych opuszcza ok. 60% osób, natomiast po 26 tygodniach ok. 80%²⁸. Znajduje to potwierdzenie także w przypadku osób starszych. W 2016 r. w grupie wiekowej 50–64 lata stopa bezrobocia długotrwałego wyniosła 35,2% i była znacznie wyższa w porównaniu do tego wskaźnika w grupie 25–49 lat, który osiągnął wartość –23,1%. W tym samym roku w grupie wiekowej 50–54 lata stopa bezrobocia długotrwałego wyniosła 32%, w grupie 55–59 lat – 36,1%, zaś wśród osób bezrobotnych w wieku 60–64 lata – 40,8%²⁹.

19 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 2.

20 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_ergan (dostęp 11.05.2017).

21 <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tsdde100> (dostęp 11.05.2017).

22 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark 2015...*, s. 13.

23 <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tsdde100> (dostęp: 11.05.2017).

24 C. Jørgensen, *The role of governments...*

25 *Ibidem*.

26 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_urgaed (dostęp 11.05.2017).

27 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 2.

28 T.M. Andersen, *A flexicurity labour market in the great recession: The case of Denmark*, „*De Economist*” 2012, no. 160, s. 129.

29 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_upgan (dostęp 11.05.2017).

Na podstawie przedstawionych danych można również zaobserwować, że stopa bezrobocia długotrwałego generalnie wzrasta z wiekiem. Pogląd taki znajduje również odzwierciedlenie w literaturze³⁰. Według przeprowadzonych badań bezrobocie długoterminowe występowało wśród osób starszych niezależnie od poziomu ich wykształcenia³¹ oraz niezależnie od płci³². Jako główne przyczyny bezrobocia długotrwałego podaje się niedopasowania strukturalne³³. Rzeczywista skala bezrobocia długotrwałego wśród osób starszych jest jednak zniekształcona z uwagi na możliwość korzystania z systemu wcześniejszych emerytur po wyczerpaniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych³⁴.

W literaturze zwraca się również uwagę na fakt, iż bezrobocie osób starszych, zwłaszcza jeśli ma charakter długotrwały, jest zjawiskiem szczególnie niekorzystnym. Zwiększa ono bowiem skłonność do korzystania z różnego rodzaju świadczeń socjalnych³⁵. Wskazuje się, że bezrobotne osoby starsze często traktują zasiłek dla bezrobotnych jako świadczenie pomostowe, stanowiące źródło utrzymania do momentu spełnienia przesłanek wymaganych do nabycia wcześniejszej emerytury czy emerytury w wieku powszechnym. Wpływa to na zmniejszenie szans na skuteczną aktywizację zawodową³⁶. Ważne jest również to, aby bezrobocie wśród osób starszych nie było wysokie. W literaturze zwraca się uwagę, że generalnie im większa jest stopa bezrobocia w tej kategorii osób, tym większa jest skłonność do korzystania przez nie ze świadczeń zastępujących zarobek³⁷. Reasumując powyższe uwagi, należy więc stwierdzić, że bezrobotne osoby starsze są grupą szczególnego ryzyka na rynku pracy.

W literaturze podaje się, że osoby starsze stanowią mniej atrakcyjną kategorię pracowników na rynku pracy ze względu na kilka przyczyn. Pierwszą z nich jest mniejsza wydajność pracy w porównaniu z pracownikami młodszymi. W takim przypadku nie bez znaczenia jest także wysokość wynagrodzenia pracownika starszego, które na skutek powiązania z doświadczeniem zawodowym jest ukształtowane na relatywnie wysokim poziomie. Ponadto wpływ na szybkie podjęcie nowego zatrudnienia ma aktualizowanie kwalifikacji zawodowych, do którego zdolność i gotowość maleje z wiekiem. Częściowo może być to spowodowane działaniami o znamionach dyskryminacji, które polegają na rzadszym, aniżeli w przypadku młodszych pracowników, oferowaniu udziału w różnych formach

30 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 2.

31 M. Barslund, *Extending working lives: the case of Denmark*, „CEPS Working Document” 2015, February, no. 404, s. 7.

32 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 2.

33 *Ibidem*, s. 3–4.

34 M. Barslund, *Extending...*, s. 7.

35 T. Filges, M. Larsen, P.J. Pedersen, *Retirement: Does individual unemployment matter? Evidence from Danish Panel Data 1980–2009*, „IZA Discussion Paper” 2012, May, no. 6538, s. 2.

36 *Ibidem*, s. 5.

37 *Ibidem*, s. 3.

kształcenia zawodowego. Niski udział pracowników starszych w różnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych często również wynika z ich negatywnego nastawienia do przedsięwzięć tego typu. Tymczasem likwidacja zajmowanego stanowiska pracy bądź zanik wykonywanego dotąd zawodu w połączeniu z brakiem alternatywnych kwalifikacji zawodowych uniemożliwiają przeniesienie starszego pracownika do innej pracy i w rezultacie skutkują utratą zatrudnienia³⁸. Kiedy pracownik starszy staje się osobą bezrobotną, jego szanse na ponowne podjęcie zatrudnienia są raczej niskie. Dzieje się tak głównie za sprawą stereotypów związanych z zaawansowanym wiekiem oraz zachowań dyskryminujących³⁹. Starsze osoby bezrobotne są postrzegane jako mniej atrakcyjni kandydaci do zatrudnienia, głównie ze względu na niski poziom wykształcenia oraz nieaktualne kwalifikacje zawodowe⁴⁰. Istotną przeszkodą mogą być również wysokie, w porównaniu z młodszymi pracownikami, koszty płacowe. Badania pokazują jednak, że starsze osoby bezrobotne są częściej skłonne zaakceptować warunki pracy i płacy poniżej posiadanych kwalifikacji i doświadczenia zawodowego w porównaniu z osobami młodszymi⁴¹.

Problemy charakterystyczne dla starszych uczestników rynku pracy próbuje się łagodzić na wiele sposobów. Przykładowo w 2006 r. został przyjęty specjalny program rządowy w sprawie dobrobytu oraz inwestycji w przyszłość⁴², który uwzględnia problematykę starzejącej się siły roboczej. W jego ramach przewidziano różnorodne reformy dotyczące m.in. systemu emerytalnego oraz zabezpieczenia na wypadek bezrobocia. Jeśli chodzi o rozwiązania w odniesieniu do starszych osób bezrobotnych, zrezygnowano ze specjalnych, bardziej liberalnych warunków obejmowania tych osób aktywnymi instrumentami rynku pracy⁴³, wprowadzono wysokie subsydia płacowe w odniesieniu do osób długotrwale z tej kategorii, a także, w ramach wzmocnienia ogólnej polityki zatrudnienia osób starszych w sektorze publicznym, adresowaną wyłącznie do starszych osób bezrobotnych formę zatrudnienia wspieranego pod nazwą „praca dla seniora”⁴⁴.

38 P.H. Jensen, *Reversing the trend from „early” to „late” exit: Push, pull, and jump revisited in Danish context*, „The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice” 2005, vol. 30, s. 660.

39 *Ibidem*, s. 661.

40 *Ibidem*.

41 *Ibidem*, s. 662.

42 *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden*, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/aftale-om-fremtidens-velstand-og-velfærd-og-investeringer-i-fremtiden---aftale-om-fremtidig-indvandring> (dostęp 25.07.2016).

43 Osoby bezrobotne w wieku 55 lat i więcej były zwolnione z obowiązkowego uczestnictwa w szkoleniach i innych instrumentach aktywizacji, które stanowiło w przypadku młodszych grup bezrobotnych warunek otrzymania zasiłku dla bezrobotnych – D.O. Parsons, T. Tranæs, H.B., Lilleør, *Voluntary public unemployment insurance*, „IZA Discussion Paper” 2015, January, no. 8783, s. 6–7.

44 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 3.

4.2. Środki prawne wspierające utrzymanie zatrudnienia przez pracowników starszych

4.2.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek starszy

Regulacja w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji została wprowadzona ustawą z dnia 24 maja 1996 r. zakazującą dyskryminacji na rynku pracy⁴⁵, za pomocą której dostosowano również krajowe rozwiązania m.in. do konwencji MOP nr 111⁴⁶ czy dyrektywy 2000/78/WE. Ustawa obejmuje wszystkie osoby aktywne zawodowo, jednak nie precyzuje, jak to pojęcie należy rozumieć, dlatego w literaturze wskazuje się, że interpretacja zakresu osób podlegających ochronie przed dyskryminacją musi być zgodna z prawem wspólnotowym. Zgodnie z nim chodzi o osobę fizyczną, która niezależnie od podstawy zatrudnienia świadczy pracę mającą wymiar ekonomiczny na rzecz innego podmiotu, pozostając pod jego kierownictwem i otrzymując wynagrodzenie w zamian za jej wykonanie⁴⁷. Różnicowanie jest zabronione zarówno ze względu na wiek starszy, jak i młodszy⁴⁸. Na mocy obowiązującej regulacji prawnej pracodawcy nie mogą dyskryminować na etapie dostępu, realizacji i zakończenia zatrudnienia. Jednakże w porozumieniach zbiorowych można wprowadzać postanowienia na podstawie kryterium wieku, jeśli nie stanowią one naruszenia praw pracowniczych na poziomie zagwarantowanym ustawodawstwem unijnym. W szczególności dopuszczalne jest ustanowienie silniejszej ochrony na wypadek dyskryminacji⁴⁹.

Zgodnie z ustawą bezpośrednia dyskryminacja ma miejsce, gdy osoba jest gorzej traktowana w porównaniu z osobą, która jest, była lub będzie traktowana w porównywalnej sytuacji ze względu na swój wiek. Dyskryminacja pośrednia zachodzi, jeśli regulacja, kryterium lub praktyka, z pozoru neutralne, umieszczają osobę w gorszym położeniu w porównaniu z inną osobą z powodu wieku. Nie dotyczy to sytuacji, w których regulacja, kryterium lub praktyka są obiektywnie uzasadnione przez określony cel i środki do jego uzyskania są właściwe i konieczne⁵⁰. Dyrektywa zezwala państwom członkowskim określić przypadki, w których nierówne traktowanie ze względu na określone kryteria nie będzie stanowić dyskryminacji. Nierówne traktowanie ze względu na wiek jest dozwolone, jeżeli

45 Bekendtgørelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., LBK nr 1349 af 16/12/2008, <https://www.lovtidende.dk/Forms/L0700.aspx?s31=10&s21=lov+om+forbud+mod+forskelsbehandling+p%c3%a5+arbejdsmarkedet+m.v.> (dostęp 28.07.2016).

46 S. Høeg Madsen, *Denmark*, [w:] N. ten Bokum, R. Sands, R. von Steinau-Steinrück (eds), *Age Discrimination Law in Europe*, The Netherlands 2009, s. 77.

47 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspierające zatrudnienie pracowników starszych w Danii*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2017, t. 17.3, s. 167–172.

48 S. Høeg Madsen, *Denmark...*, s. 79.

49 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark 2015...*, s. 93.

50 S. Høeg Madsen, *Denmark...*, s. 78–79.

jest to obiektywnie uzasadnione zgodnym z prawem celem, a środki służące jego realizacji są właściwe i konieczne. W szczególności może to oznaczać ustanowienie szczególnych przesłanek umożliwiających dostęp do zatrudnienia, włączając w to ukształtowanie jego warunków dla starszych pracowników⁵¹, a także ustanowienie maksymalnego wieku wykonywania zatrudnienia na podstawie wymagań kwalifikacyjnych niezbędnych do wykonywania konkretnej pracy lub konieczności posiadania odpowiedniego stażu zatrudnienia przed nabyciem uprawnień emerytalnych. Wskazane wyjątkowe rozwiązania mogą zostać ustanowione zarówno przez ustawodawcę, jak i przez partnerów społecznych w drodze porozumień zbiorowych⁵².

Nie jest jednak dopuszczalne różnicowanie wynagrodzeń pracowników, opierając się na innych czynnikach niż rodzaj pracy, jej ilość i jakość. Pracownik otrzymujący niższe wynagrodzenie na podstawie kryterium wieku ma prawo do jego wyrównania do właściwego poziomu. Ponadto, nie jest również dopuszczalne zawarcie w umowie o pracę postanowienia, w myśl którego ulega ona rozwiązaniu w związku z przejściem pracownika na emeryturę bądź pracownik zobowiązuje się zaprzestać wykonywania pracy i skorzystać z prawa do emerytury. W tym zakresie stan prawny uległ zmianie z początkiem 2016 r., na skutek orzeczenia wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie *Ingeniørforeningen i Danmark vs. Region Syddanmark*⁵³.

Postanowienia umów o pracę i przepisów prawa zakładowego, które naruszają przepisy ustawy zakazującej dyskryminacji na rynku pracy, są nieważne⁵⁴. W razie naruszenia zakazu dyskryminacji pracownikowi przysługuje prawo dochodzenia odszkodowania przed sądem. Jego zakres zależy od stopnia naruszenia zakazu i obejmuje krzywdę wyrządzoną pracownikowi. Ponadto, na zasadach ogólnych pracownik może żądać naprawienia wyrządzonej szkody⁵⁵.

Praktyczne znaczenie w zatrudnieniu omówionej regulacji antydyskryminacyjnej jest duże. Z przeprowadzonych w ramach *Eurobarometer* w 2012 r. badań wynika, że w Danii prawie co trzeci pracownik doznaje dyskryminacji ze względu na wiek albo co najmniej był jej świadkiem. W Unii Europejskiej natomiast tylko co piąty pracownik doświadcza dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na wiek. Krajowe Centrum Badań Środowiska Pracy podało, że dyskryminacja ta ma związek z prawem do wcześniejszej emerytury i dotyczy ona głównie mężczyzn⁵⁶. Wątpliwości z punktu widzenia zachowania zasady równego traktowania

51 R.V. Andersen, M.V. Petersen, E. Fries-Tersch, *Safer and healthier work...*, s. 23.

52 S. Høeg Madsen, *Denmark...*, s. 83.

53 Wyrok TSUE z dnia 12 października 2010 r. w sprawie C499/08, Zbiór Orzeczeń 2010 I-09343, szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające zatrudnienie pracowników starszych w Danii*, s. 171–172.

54 S. Høeg Madsen, *Denmark...*, s. 81.

55 *Ibidem*, s. 84.

56 M. Barslund, *National report for Denmark. Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe* (MoPAct), Centre for European Policy Studies (CEPS) 2013, s. 10.

wzbudziły zwłaszcza przeprowadzane, w związku z koniecznością ograniczania kosztów funkcjonowania administracji publicznej, zwolnienia grupowe. Większość osób, z którymi rozwiązano stosunki pracy, stanowili pracownicy w wieku co najmniej 55 lat, choć pracodawca twierdził, że wiek nie stanowił kryterium doboru do zwolnienia⁵⁷. Stopniowe umacnianie pozycji pracowników starszych w zatrudnieniu następuje także dzięki orzecznictwu TSUE. Przed zmianami dokonanymi na skutek wspomnianego wyroku w sektorze prywatnym funkcjonowała konstrukcja obowiązkowej emerytury⁵⁸. Co więcej, liczne porozumienia zbiorowe, jak również indywidualne umowy o pracę zawierały postanowienia o możliwości rozwiązania stosunku pracy z chwilą ukończenia przez pracownika 70. roku życia⁵⁹.

4.2.2. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników starszych

Generalnie, nie ma specjalnych środków prawnych ani instrumentów w zakresie szkolenia czy kształcenia ustawicznego, które byłyby adresowane wyłącznie do osób starszych. Rozwój indywidualnych umiejętności i podnoszenie kwalifikacji nie są postrzegane jako istotne elementy wspierające zatrudnienie starszych pracowników. W Danii istnieje całociowy system kształcenia ustawicznego dorosłych pracowników i szkolenia osób bezrobotnych, bez różnicowania ze względu na wiek (*Voksen- og Efteruddannelserne*, VEU⁶⁰). Nadrzędnym celem systemu jest zapewnienie wysokiego poziomu edukacji i mobilności zawodowej⁶¹. Ramy prawne tego systemu tworzone są przede wszystkim przez ustawodawstwo krajowe⁶², choć to z porozumień zbiorowych wynika prawo pracowników do kształcenia ustawicznego⁶³. Partnerzy społeczni są mocno zaangażowani w implementację konkretnych rozwiązań, mogą decydować o formach szkoleń, czasie ich trwania, a także o ewentualnych uprawnieniach pracowników, związanych z procesem podnoszenia kwalifikacji, jak np. urlop szkoleniowy. W literaturze wskazuje się, że branżowymi porozumieniami zbiorowymi regulującymi proces kształcenia ustawicznego objętych jest w Danii ok. 85% wszystkich pracowników⁶⁴.

57 C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments...*

58 Z wyjątkiem żołnierzy zawodowych (62 lata), księży i sędziów (70 lat) – OECD, *Assessment and key recommendations – Working Better with Age in Denmark*, Paris 2015, s. 6.

59 *Ibidem*.

60 C. Jørgensen, *Denmark: Collective bargaining and continuous vocational training*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, Dublin 2009, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/denmark/denmark-collective-bargaining-and-continuous-vocational-training> (dostęp 29.09.2016).

61 C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments...*

62 W szczególności chodzi o akt – Consolidation Act No. 439 of 29 April 2013 – *Erhvervsuddannelsesloven*.

63 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspierające zatrudnienie pracowników starszych w Danii*, s. 172–176.

64 C. Jørgensen, *Denmark: Collective bargaining and continuous vocational training*.

Organizatorami szkoleń są przede wszystkim podmioty publiczne, mniejszą rolę odgrywają natomiast podmioty prywatne, jak pracodawcy i ich organizacje⁶⁵. Większość spośród prywatnych podmiotów stanowią mali pracodawcy (zatrudniający do 5 pracowników), którzy organizując szkolenia dla max. 500 uczestników w roku, przeprowadzają zaledwie ok. 4% wszystkich godzin szkoleń. Więksi pracodawcy (zatrudniający powyżej 100 pracowników) przeprowadzają wprawdzie ok. 43% wszystkich godzin szkoleń, jednak stanowią tylko ok. 9% prywatnych instytucji szkoleniowych. W system kształcenia ustawicznego pracowników zaangażowanych jest ponad 60% duńskich pracodawców. Są to przede wszystkim podmioty wykorzystujące w firmach nowoczesne technologie⁶⁶.

Każdy pracodawca jest zobowiązany opłacać składkę do specjalnego systemu (*Arbejdsgivernes Elevrefusion*, AER), z którego są finansowane programy szkoleniowe. W 2012 r. roczna składka za każdego pracownika w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy wynosiła 2921 koron duńskich (393 euro). Środki te są następnie rozdzielane między pracodawców prowadzących szkolenie zawodowe jako częściowy zwrot kosztów wynagrodzenia w czasie szkolenia, a także na sfinansowanie szkoleń prowadzonych w miejscu pracy⁶⁷. Rząd przywiązuje ogromną wagę do jakości oraz efektywności edukacji i szkolenia zawodowego w celu zapewnienia wszystkim pracownikom aktualnych kwalifikacji, umożliwiając im tym samym rozwój zawodowy oraz zapobiegając niedopasowaniom strukturalnym na rynku pracy⁶⁸.

Zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne mogą oferować szkolenia jako akredytowana instytucja (centrum) szkoleniowe (AMU, *Arbejdsmarkedssuddannelser*)⁶⁹. Podmioty te podejmują ścisłą współpracę z lokalnymi pracodawcami w celu dostosowania programów szkoleniowych do potrzeb lokalnego rynku pracy⁷⁰. Celem ich działania jest m.in. przyczynianie się do utrzymania i poprawy kwalifikacji zawodowych uczestników programów, zgodnie z zapotrzebowaniem na rynku pracy rynku oraz wspieranie rozwoju ich kompetencji, przyczynianie się do rozwiązywania problemów adaptacyjnych wywołanych restrukturyzacją rynku pracy w perspektywie krótko- i długoterminowej, a także stworzenie możliwości podnoszenia oraz aktualizowania wiedzy i umiejętności jej praktycznego wykorzystania na rynku pracy poprzez formalnie poświadczone uczestnictwo w procesie kształcenia i szkolenia zawodowego⁷¹. Funkcjonuje ok. 3 tys. programów szkoleniowych, z czego każdego roku oferta szkoleniowa jest aktualizowana o ok. 200 programów, zastępujących

65 *Ibidem*.

66 *Ibidem*.

67 European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), *Vocational education and training in Denmark. Short description*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, s. 53.

68 *Ibidem*.

69 *Ibidem*, s. 17.

70 *Ibidem*, s. 41.

71 *Ibidem*, s. 39–40.

te wycofywane z oferty ze względu na nieadekwatność do potrzeb rynku pracy. Programy te umożliwiają zdobycie kwalifikacji w ramach zawodów funkcjonujących w ponad 100 obszarach zatrudnienia. Czas trwania szkoleń jest mocno zróżnicowany, w zależności od tematu oraz formy (szkolne i pozaszkolne). Rodzaj szkolenia, forma i czas jego trwania są dostosowane do indywidualnych potrzeb uczestników. Nabycie kwalifikacji zawodowych poświadczą się stosownym certyfikatem⁷².

System finansowany jest przede wszystkim ze środków publicznych – głównym źródłem jest specjalna składka (*arbejdsmarkedsbidrag*) w wysokości 8% wynagrodzenia, obciążająca wszystkie osoby aktywne zawodowo⁷³. W kosztach szkolenia biorą udział niekiedy sami pracownicy⁷⁴ – opłaty przez nich ponoszone są ukształtowane na poziomie ok. 15% ogólnego kosztu szkolenia. W czasie szkolenia pracownik zachowuje prawo do pełnego wynagrodzenia, a pracodawca otrzymuje częściowy zwrot poniesionych na wynagrodzenia kosztów⁷⁵. W 2010 r. w programach oferowanych przez centra szkoleniowe AMU udział wzięło ponad milion osób, jednak ze względu na różny czas trwania form szkoleniowych stanowiło to odpowiednik 15 200 studentów pobierających naukę w pełnym wymiarze godzin⁷⁶.

Udział pracowników starszych w różnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych jest niski. Według danych EUROSTAT w 2007 r. wynosił on w Danii 29% w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie przy średniej 45% dla pozostałych grup wiekowych⁷⁷. Według badań przeprowadzonych w 2010 r. udział osób w wieku 55–64 lata w kształceniu ustawicznym wyniósł zaledwie 24,4%⁷⁸. W literaturze wskazuje się, że niski udział pracowników starszych w kształceniu jest rezultatem słabej motywacji. Nie pobudzają jej także zbyt pracodawcy, którzy obawiają się niskiej stopy zwrotu inwestycji w szkolenie zawodowe ze względu na krótszą perspektywę aktywności zawodowej⁷⁹. Z powyższych względów krytykuje się brak postanowień w porozumieniach zbiorowych, zachęcających pracowników starszych do kształcenia ustawicznego⁸⁰.

72 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspierające zatrudnienie pracowników starszych w Danii*, s. 173–174.

73 European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), *Vocational education...*, s. 56.

74 W 2004 r. publiczny koszt funkcjonowania systemu wyniósł 5 bln DKK (667 mln EUR) – C. Jørgensen, *Denmark: Collective bargaining and continuous vocational training*.

75 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspierające zatrudnienie pracowników starszych w Danii...*, s. 174–175.

76 European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), *Vocational education...*, s. 42.

77 C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments...*

78 European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), *Working and ageing. The benefits of investing in an ageing workforce*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, s. 59.

79 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 5.

80 C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments...*

Zachętą dla pracodawców do rozwijania kwalifikacji zawodowych pracowników, nie tylko starszych, jest instrument zwany *Jobrotation*. Polega on na możliwości otrzymania częściowego zwrotu kosztów zatrudnienia⁸¹ osoby bezrobotnej, bądź beneficjenta świadczeń z pomocy społecznej w przypadku osoby nieubezpieczonej, w miejsce pracownika, uczestniczącego w procesie podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Maksymalny czas korzystania z subwencji wynosi 6 miesięcy. W 2013 r. ponad 10 tys. osób bezrobotnych korzystało z tej formy aktywizacji, zdobywając doświadczenie zawodowe⁸².

4.2.3. Zmniejszanie kosztów zatrudnienia pracowników starszych

Jeśli chodzi o koszty zatrudniania pracowników starszych, nie stanowią one istotnej bariery w podejmowaniu zatrudnienia. Jednak warto zwrócić uwagę na zróżnicowanie sposobu kształtowania wynagrodzeń w sektorach prywatnym i publicznym. W tym pierwszym wysokość wynagrodzeń jest ustalana przede wszystkim w drodze zakładowych porozumień zbiorowych. Ich struktura jest spłaszczona, a głównym czynnikiem wpływającym na wysokość tych świadczeń jest ilość i jakość wykonywanej pracy. Odmienne sytuacja wygląda w sektorze publicznym, gdzie decyzje o poziomie wynagrodzeń zapadają na szczeblu centralnym, głównie przy wykorzystaniu kryterium wieku i doświadczenia zawodowego⁸³.

Również zasady wypłaty wynagrodzenia za czas choroby są ustalone na jednolitych zasadach dla wszystkich pracowników, bez względu na ich wiek. Pracodawca jest zobowiązany do wypłaty wynagrodzenia w czasie nieobecności pracownika z powodu choroby przez 30 dni w roku. Wsparcie finansowe pracodawców jest możliwe w przypadku zatrudniania pracownika o podwyższonym ryzyku nieobecności w pracy z powodu choroby. Polega ono na zwrocie kosztów wypłaconego wynagrodzenia za okres pierwszych 21 dni niezdolności do pracy⁸⁴. Porozumienia zbiorowe w sektorze prywatnym zawierają często postanowienie, zgodnie z którym pracodawca może rozwiązać stosunek pracy z pracownikiem, który był nieobecny w pracy z powodu choroby przez łączny okres przekraczający 120 dni w roku⁸⁵.

81 Na skutek reform z 2014 r. wysokość pomocy została ograniczona z 100 do 60%. Celem jest ograniczanie wydatków publicznych i adresowanie pomocy do osób najbardziej potrzebujących – T. Büchring, *Denmark: New reform targets unemployment*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, Dublin 2014, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/labour-market-social-policies/denmark-new-reform-targets-unemployment> (dostęp 29.07.2016).

82 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark 2015...*, s. 129.

83 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające zatrudnienie pracowników starszych w Danii*, s. 177 i powołana tam literatura.

84 Szerzej: *ibidem*, s. 177–178.

85 R.V. Andersen, M.V. Petersen, E. Fries-Tersch, *Safer and healthier work...*, s. 32.

4.2.4. Warunki wykonywania pracy przez pracowników starszych

W celu poprawy warunków zatrudnienia pracowników starszych w 2013 r. uruchomiono, w ramach działań finansowanych przez fundusz dla poprawy warunków pracy i utrzymania zatrudnienia, program mający wydłużyć okres aktywności zatrudnionych pracowników starszych. Uwzględnia on działania polegające m.in. na promowaniu zdrowych i bezpiecznych warunków pracy, podnoszeniu i aktualizowaniu kwalifikacji zawodowych, uwzględnianiu specjalnych potrzeb tych pracowników w zatrudnieniu. Pracodawcy stosujący te rozwiązania mogą otrzymać subsydia⁸⁶.

Ważną rolę w odniesieniu do zachowania dobrej kondycji psycho-fizycznej przez pracowników starszych odgrywa Fundusz Prewencyjny (budżet 3 mld koron duńskich w 2012 r.). Jego głównym celem jest finansowanie przedsięwzięć, które zapobiegają degradacji zdrowia na skutek świadczenia pracy w warunkach narażenia na czynniki uciążliwe i szkodliwe⁸⁷, a także wspieranie rehabilitacji zawodowej i przekwalifikowania zawodowego⁸⁸. Jednym z ważniejszych, z punktu widzenia badanej problematyki, przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszu był program powrotu do pracy. Adresatami programu są osoby niezdolne do pracy z powodu choroby od co najmniej 3 miesięcy. W jego ramach ustanowiono złożone ze specjalistów różnych dziedzin zespoły, zajmujące się oceną zdolności do pracy i ustalaniem ewentualnych barier w podjęciu zatrudnienia. Przeprowadzone badania na temat skuteczności programu potwierdziły, że średnio wspomógł on skrócenie okresu nieobecności w pracy z powodu choroby o ok. 2,6 tygodnia⁸⁹.

Dostosowywanie warunków pracy do potrzeb pracowników starszych następuje także w drodze porozumień zbiorowych⁹⁰. Porozumienia te odgrywają również doniosłą rolę w podnoszeniu świadomości pracowników na temat wartości zatrudniania osób starszych⁹¹. W ramach porozumień zbiorowych zawieranych zwłaszcza w sektorze prywatnym ustalane są indywidualne praktyki w zakresie organizacji pracy pracowników starszych, w szczególności elastyczny czas pracy, zredukowany czas pracy, możliwość zmiany rodzaju wykonywanej pracy, świadczenie telepracy⁹². Często występującym rozwiązaniem jest też redukcja czasu pracy z jednoczesną gwarancją dotychczasowego poziomu zarobków. Następuje

86 OECD, *Assessment and key recommendations – Working Better with Age in Denmark...*, s. 10.

87 OECD, *Thematic follow-up review of policies to improve labour market prospects of older workers, Denmark*, situation mid-2012, s. 4.

88 P.H. Jensen, *Employment and labour market policies for an ageing workforce and initiatives at the workplace, National overview report: Denmark*, EUROFOUND, Dublin 2007, s. 4.

89 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspierające zatrudnienie pracowników starszych w Danii*, s. 179–180.

90 C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments...*

91 *Ibidem*.

92 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark 2015...*, s. 98.

to poprzez obniżenie do pewnego poziomu (6%) składki wpłacanej przez pracodawcę do II filaru emerytalnego (pracownicze programy emerytalne) i wypłatę różnicy jako dodatku uzupełniającego wynagrodzenie wynikające ze zredukowanego czasu pracy⁹³.

Jako przykład instrumentu adresowanego wyłącznie do starszych pracowników można podać porozumienie ramowe dotyczące polityki zatrudniania osób starszych w administracji samorządowej, które ustanowiło dodatkowy urlop dla starszych pracowników (*senior days*). Wymiar tego urlopu jest uzależniony od wieku pracownika i przysługuje począwszy od następnego roku kalendarzowego po ukończeniu 60. roku życia jako dwa dni zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy z zachowaniem prawa do pełnego wynagrodzenia. Maksymalny wymiar czterech dodatkowych dni urlopu wypoczynkowego przysługuje pracownikowi po ukończeniu 62. roku życia⁹⁴. Przedstawione rozwiązanie zostało jednak skrytykowane jako zbyt kosztowne dla gmin (*municipalities*), zwłaszcza w obliczu podnoszenia wieku emerytalnego. Dodatkowy urlop dla starszych pracowników został przewidziany także w sektorze państwowym, jednakże porozumienie, które go ustanowiło, zostało zawieszone w 2011 r. Według ustalonej już praktyki zatrudnieni w sektorze państwowym pracownicy, którzy ukończyli 62 lata, mają prawo po każdym miesiącu pracy do jednego dodatkowego dnia urlopu wypoczynkowego z zachowaniem prawa do pełnego wynagrodzenia, a zatem w skali roku wymiar tego urlopu dodatkowego wynosi aż 12 dni⁹⁵.

Ponadto wspomniane porozumienie zbiorowe obejmujące pracowników zatrudnionych w samorządzie przewiduje:

- dla pracowników w wieku co najmniej 52 lat zmianę warunków zatrudnienia aż do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, np. redukcja czasu pracy, przeniesienie do pracy związanej z mniejszym obciążeniem fizycznym i psychicznym;
- ustanowienie swoistego rodzaju gwarancji zatrudnienia do 6 lat dla doświadczonego pracownika w wieku co najmniej 54 lat, jeśli jest to uzasadnione ze względu na konieczność zapewnienia realizacji konkretnego zadania;
- odpłatę lub bonus w celu utrzymania pracowników starszych w zatrudnieniu, ale także w celu zachęcenia ich do dobrowolnej rezygnacji z pracy;
- prawo do corocznego wyrażania oczekiwań względem warunków zatrudnienia, które w miarę możliwości powinny zostać uwzględnione przez pracodawcę⁹⁶.

Oprócz dodatkowego urlopu porozumienie ramowe zawiera także przykłady dobrych praktyk, umożliwiających przedłużenie zatrudnienia pracowników starszych poprzez połączenie dodatkowego urlopu wypoczynkowego ze zmiennym

93 *Ibidem*.

94 C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments...*

95 *Ibidem*.

96 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark 2015...*, s. 101.

zakresem wykonywanych obowiązków, podnoszeniem kwalifikacji zawodowych, redukcją czasu pracy, premią z tytułu przedłużenia aktywności zawodowej u konkretnego pracodawcy itp.⁹⁷ Owe dobre praktyki są zebrane w trzech typach przedsięwzięć: stanowisko (specjalisty) dla starszego pracownika (*senior jobs*, *Seniorstillinger*), przedsięwzięcie umożliwiające wymianę międzygeneracyjną (*generational succession arrangements*, *Generationsskifteordninger*) i plan emerytalny (*Retirement benefit plan*, *Fratrædelsesordninger*)⁹⁸.

Ze względu na niski odsetek pracowników powyżej 55. roku życia powracających do pracy w ciągu 12 miesięcy od zakończenia pobierania świadczeń z tytułu choroby interesujący jest mechanizm wspierania powrotu do pracy niezdolnego do niej pracownika. Pracodawca ma obowiązek ustalić z takim pracownikiem działania wspierające powrót do pracy. Ich nieprzeprowadzenie nie pociąga za sobą jednak sankcji dla żadnej ze stron stosunku pracy. Również pracownicy w określonych przypadkach mogą wnioskować do pracodawcy o sporządzenie specjalnego planu utrzymania w zatrudnieniu. Odmowa jego sporządzenia może powodować dla pracodawcy określone konsekwencje w razie rozwiązania stosunku pracy po ustaniu niezdolności pracownika do pracy⁹⁹.

4.2.5. Ochrona trwałości zatrudnienia

Zasady regulujące sposób ustania stosunku pracy wynikają z ustawy o stosunku pracy¹⁰⁰, porozumień zbiorowych oraz z indywidualnych umów o pracę¹⁰¹. Są one ukształtowane w ten sposób, iż co do zasady gwarantują pracodawcom relatywnie dużą swobodę w zakresie rozwiązania stosunku pracy z przyczyn ich dotyczących. Pracownicy starsi podlegają ochronie powszechnej na takich samych zasadach jak pozostali pracownicy. Reprezentująca pracownika organizacja zbiorowa ma prawo wyrazić swoją opinię w odniesieniu do przyczyny wypowiedzenia umowy, którą może być niewłaściwy sposób realizacji zobowiązania przez pracownika, a także leżące po stronie pracodawcy przyczyny organizacyjne. Pracownicy starsi nie są również kategorią podlegającą ochronie szczególnej z mocy ustawy, jednak może zostać ona ustanowiona w drodze porozumienia zbiorowego. Na długość okresów wypowiedzenia wpływa staż zakładowy oraz rodzaj wykonywanej pracy (fizyczna/

97 OECD, *Assessment and key recommendations...*, s. 6; C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments...*

98 C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments...*

99 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspierające zatrudnienie pracowników starszych w Danii*, s. 178.

100 Bekendtgørelse af lov om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer, LBK nr 81 af 03/02/2009, <https://www.lovtidende.dk/Forms/L0700.aspx?s31=10&s21=Funktion%c3%a6rloven+> (dostęp 28.07.2016); Consolidation Act on the Legal Relationship between Employers and Salaried Employees, <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/87041/100044/F6755161/DNK87041%20in%20English.pdf> (dostęp 28.07.2016).

101 OECD, *Detailed Description of Employment Protection Legislation 2012–2013, Denmark*, *Employment Protection Database 2013*, s. 20.

umysłowa). Przykładowo przy stażu wynoszącym powyżej 9 lat okres wypowiedzenia pracownika umysłowego obejmuje 6 miesięcy. W odniesieniu do pracowników fizycznych liczne porozumienia zbiorowe przewidują okresy wypowiedzenia dostosowane do potrzeb konkretnej branży (w szczególności budowlanej, obróbki metalu), i są one zazwyczaj znacznie krótsze. Przy stażu zakładowym powyżej 6 lat średnio wynoszą ok. 2,5 miesiąca¹⁰².

Warto zwrócić uwagę, że w przypadku rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę pracownik umysłowy ma prawo do odprawy, której wysokość jest również uzależniona od zakładowego stażu pracy i wynosi do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia za pracę. Im dłuższy staż, tym wyższa odprawa, co może wpływać na dobór do zwolnienia pracowników z krótszym stażem i zazwyczaj młodszych¹⁰³. Wysokość odprawy może być jednak negocjowana przez obie strony stosunku pracy. W celu wyeliminowania przypadków bezrobocia krótkotrwałego, pracodawca jest zobowiązany wypłacać świadczenie w razie rozwiązania stosunku pracy z każdym pracownikiem (bez względu na rodzaj pracy) przez okres 3 pierwszych dni pozostawania bez pracy. Pracownik, aby nabyć prawo do tego świadczenia, musi jednak posiadać co najmniej dwutygodniowy staż zatrudnienia w okresie referencyjnym wynoszącym co najmniej cztery tygodnie (*Godtgørelsesdagsbetalinger*)¹⁰⁴. Jak widać, koszty ponoszone przez pracodawców w związku ze zwolnieniami pracowników są raczej niewielkie.

W przypadku rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę w sposób nieuzasadniony pracownikowi przysługuje prawo dochodzenia odszkodowania, którego wysokość jest uzależniona od zakładowego stażu pracy, a w przypadku pracowników umysłowych również od wieku. Oprócz tego pracownik ma prawo żądać przywrócenia do pracy, jednak wskazuje się, że roszczenie takie jest wysuwane rzadko¹⁰⁵.

W literaturze na przykładzie duńskich doświadczeń formułowany jest pogląd, iż wysoki poziom ochrony trwałości zatrudnienia ma większy wpływ na utrwalanie bezrobocia aniżeli hojny system zabezpieczenia społecznego¹⁰⁶. Przeprowadzone badania jednoznacznie wskazują, że niska ochrona trwałości zatrudnienia, stanowiąca jeden z determinantów elastyczności rynku pracy i całego modelu *flexicurity*, wyraźnie sprzyja tendencji do korzystania przez osoby starsze z wcześniejszych emerytur¹⁰⁷ lub innych świadczeń pełniących podobną funkcję, jak zasiłek dla bezrobotnych albo renta z tytułu niezdolności do pracy¹⁰⁸. Koncepcja ta stawia

102 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspierające zatrudnienie pracowników starszych w Danii*, s. 182–184.

103 *Ibidem*.

104 T.M. Andersen, *A Flexicurity Labour Market...*, s. 121.

105 OECD, *Detailed Description of Employment Protection Legislation 2012–2013, Denmark*, s. 20.

106 T.M. Andersen, *A Flexicurity Labour Market...*, s. 139.

107 P.H. Jensen, *Reversing the Trend...*, s. 660.

108 T. Filges, M. Larsen, P.J. Pedersen, *Retirement...*, s. 2.

w niekorzystnym położeniu najsłabsze jednostki na rynku pracy¹⁰⁹. Jednak ograniczanie dostępu do różnego rodzaju świadczeń pomostowych powoduje, że duża część zwolnionych pracowników starszych jest narażona na ryzyko bezrobocia i to często o charakterze długotrwałym¹¹⁰.

4.3. Środki prawne wspierające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy

4.3.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w dostępie do zatrudnienia

Z przeprowadzonych w ramach Eurobarometer badań wynika, że ukończenie 55. roku życia wpływa na pogorszenie pozycji rynkowej osób poszukujących zatrudnienia. Jednocześnie wzrasta ryzyko dyskryminacji w dostępie do zatrudnienia ze względu na wiek¹¹¹. Z tego względu istotnego znaczenia praktycznego nabiera regulacja antydyskryminacyjna. Jak zostało już wspomniane, ustawa o zakazie dyskryminacji na rynku pracy powinna być interpretowana zgodnie z prawem wspólnotowym, toteż należy przyjąć, że jej postanowienia mają zastosowanie do kandydatów na szeroko rozumianych pracowników¹¹². Jednym z kryteriów zabronionego różnicowania w fazie poprzedzającej zatrudnienie jest wiek. Przykładami zachowań naruszających wspomniany zakaz mogą być poszukiwanie pracownika w określonym wieku, odmowa zatrudnienia kandydata ze względu na jego wiek. W literaturze wskazuje się jednak, że tę ostatnią sytuację bardzo trudno w praktyce udowodnić, nie znając kwalifikacji i doświadczenia innych kandydatów¹¹³. Również oferty pracy powinny być sformułowane w sposób neutralny. Jeśli zawierają one sformułowanie o poszukiwaniu doświadczonych pracowników, może to zostać uznane za dyskryminację młodszych pracowników. Zgodnie z § 4 ustawy wśród informacji, których pracodawca nie może pozyskiwać w procesie rekrutacji, nie ma wieku. Oznacza to, że pracodawca może pozyskiwać i przetwarzać informację o wieku kandydatów do zatrudnienia¹¹⁴.

Pod określonymi warunkami dopuszczalne jest zatem wykorzystywanie kryterium wieku w fazie poprzedzającej zatrudnienie. Przykładowo może to oznaczać ustanowienie szczególnych przesłanek umożliwiających dostęp do zatrudnienia starszym pracownikom, włączając w to ukształtowanie jego warunków

109 A. Lauzadyte, *Unemployment. Employment and Inactivity in Denmark: An Analysis of event History Data*, „Economics Working Papers”, no. 2007–18, s. 2.

110 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark 2015...*, s. 14.

111 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót osób starszych na rynek pracy w Danii*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2017, nr 3(24), s. 186.

112 *Ibidem*.

113 S. Høeg Madsen, *Denmark...*, s. 78.

114 *Ibidem*, s. 80.

z uwzględnieniem ich potrzeb¹¹⁵. W literaturze wskazuje się na przykład, że wiek może być czynnikiem determinującym wybór, w przypadku dwóch kandydatów do zatrudnienia posiadających porównywalne kwalifikacje zawodowe. Naruszenie zakazu formułowania oferty zatrudnienia z wykorzystaniem kryterium wieku zagrożone jest karą grzywny¹¹⁶. Każda osoba, która doświadczyła dyskryminacji, może żądać przed sądem odszkodowania¹¹⁷.

4.3.2. Szkolenia dla osób bezrobotnych

Programy szkoleniowe są warunkiem koniecznym do zapewnienia elastycznego rynku pracy¹¹⁸. Szkolenia oferowane przez AMU są adresowane także do osób bezrobotnych¹¹⁹. Przykładowo lokalne służby zatrudnienia mogą wystąpić do instytucji szkoleniowej o przeprowadzenie kursu w zawodach, na które występuje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy¹²⁰. Osoby bezrobotne biorące udział w szkoleniu są zwolnione z opłat; koszt ich uczestnictwa jest pokrywany ze środków publicznych¹²¹. W czasie udziału w szkoleniu osoba bezrobotna jest uprawniona do stypendium, którego wysokość jest ukształtowana na poziomie 80% maksymalnej stawki zasiłku dla bezrobotnych (3152 koron duńskich; 425 euro tygodniowo w 2012 r.). Uczestnik programów szkoleniowych może otrzymać także zwrot kosztów transportu i zakwaterowania¹²².

4.3.3. Subsydiowanie zatrudnienia osób starszych

W celu stopniowego wydłużania aktywności zawodowej rząd duński przyjął program w sprawie dobrobytu i inwestycji na przyszłość. W jego ramach przewidziano różne formy subsydiowania zatrudnienia starszych osób bezrobotnych. Dwie pierwsze są przewidziane w przypadku zatrudnienia starszych osób bezrobotnych długotrwale, trzecia zaś m.in. w odniesieniu do osób starszych z naruszoną sprawnością organizmu.

Pracodawca zatrudniający osobę długotrwale (od co najmniej 12 miesięcy) bezrobotną, która ukończyła 55 lat, może korzystać z refundacji kosztów tego zatrudnienia ze środków publicznych przez okres do 6 miesięcy. Co więcej, jest to instrument motywujący bezrobotną osobę starszą do samodzielnego poszukiwania pracodawcy, który zobowiąże się, w zamian za możliwość korzystania ze wsparcia, do zatrudnienia tej osoby przez określony czas. Ta forma wsparcia jest udzielana

115 R.V. Andersen, M.V. Petersen, E. Fries-Tersch, *Safer and healthier work...*, s. 23.

116 S. Høeg Madsen, *Denmark...*, s. 80 i 85.

117 *Ibidem*, s. 84.

118 European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), *Vocational education...*, s. 39.

119 *Ibidem*.

120 *Ibidem*, s. 43.

121 *Ibidem*, s. 55.

122 *Ibidem*.

na zatrudnienie w sektorze prywatnym¹²³. Rozwiązanie to ma wspierać trwały powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy¹²⁴.

Kolejna forma zatrudnienia subsydiowanego dotycząca starszych osób długotrwale bezrobotnych to praca dla seniora. Może być ona wykonywana wyłącznie w sektorze publicznym, a konkretnie w lokalnej jednostce samorządu terytorialnego, w której osoba starsza zamieszkuje. Podstawą zatrudnienia jest umowa o pracę w pełnym wymiarze czasu zawierana do momentu, w którym osoba starsza nabędzie prawo do wcześniejszej emerytury (VERP), nie dłużej niż na 5 lat. Z tej formy zatrudnienia mogą korzystać osoby bezrobotne w wieku 55–59 lat¹²⁵, które wyczerpały już prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Gmina, która zatrudnia w takiej formie bezrobotną osobę starszą w pełnym wymiarze, otrzymuje subsydia w kwocie ok. 124 tys. koron duńskich rocznie¹²⁶. Podkreśla się, że jest to kosztowny instrument, dostępny tylko dla wybranej grupy zarejestrowanych osób bezrobotnych, dlatego praca dla seniora powinna być stopniowo eliminowana lub znacząco ograniczona¹²⁷.

Starsi pracownicy, którzy mają trwale obniżoną zdolność do wykonywania pracy co najmniej o połowę i nie posiadają prawa do świadczeń z tytułu niezdolności do pracy, mogą podjąć zatrudnienie w formie tzw. *flex-job*¹²⁸. Praca tego typu może być wykonywana bez względu na wiek¹²⁹. Jednak według danych z 2013 r. spośród prawie 30 tys. osób objętych tym instrumentem ponad połowę stanowiły osoby w wieku co najmniej 50 lat¹³⁰. Z przeprowadzonych badań, obejmujących okres lat 2001–2009, wynika, że aż 1/3 osób przed zakwalifikowaniem do pracy w systemie *flex-job* pobierała zasiłek dla bezrobotnych¹³¹. Pracodawca wypłaca wynagrodzenie odpowiadające ilości i jakości wykonanej pracy, natomiast ze środków publicznych finansowany jest dodatek uzupełniający (*ledighedsydelse lub fleks-ydelse*)¹³², w wysokości od 1/2 do 2/3 wynagrodzenia¹³³. W okresie wykonywania pracy w tym systemie są odprowadzane składki na ubezpieczenie emerytalne, co może zniechęcać

123 OECD, *Thematic follow-up review of policies to improve prospects of labour market situation of older workers, Denmark*, s. 4.

124 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 6.

125 Dotyczy to osób urodzonych po 1952 r.

126 OECD, *Thematic follow-up review of policies to improve labour market prospects for older workers, Denmark...*, s. 3–4.

127 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót osób starszych na rynek pracy w Danii...*, s. 188.

128 Bekendtgørelse om fleksjob, BEK nr 2 af 04/01/2016, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=176435> (dostęp 30.07.2016).

129 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark 2015...*, s. 146.

130 OECD, *Assessment and key recommendations...*, s. 11.

131 V. Jensen, B. Lundager, A. Luther Christensen, K. Fonager, *Unemployment under the flex job scheme increases the risk of permanent social security benefits*, „Danish Medical Journal”, April 2014, s. 3.

132 V. Jensen, B. Lundager, A. Luther Christensen, K. Fonager, *Unemployment under the flex job scheme...*, s. 1; OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark 2015...*, s. 146.

133 V. Jensen, B. Lundager, A. Luther Christensen, K. Fonager, *Unemployment under the flex job scheme...*, s. 1.

do poszukiwania zatrudnienia niesubsydiowanego. Wsparcie udzielane jest pracodawcy co do zasady do 5 lat, jednak w przypadku osób, które ukończyły 40. rok życia, po upływie wskazanego terminu zatrudnienie może być subsydiowane bezterminowo. W 2013 r. wprowadzono mechanizmy mające zapobiegać zastępowanie zatrudnienia niesubsydiowanego tą formą¹³⁴. Bezpośrednim skutkiem tego rozwiązania miała być aktywizacja zawodowa osób doświadczających problemów zdrowotnych, zaś pośrednim ograniczenie liczby osób korzystających z wcześniejszych emerytur¹³⁵. Wskazuje się jednak na niski odsetek osób podejmujących pełnowymiarowe niesubsydiowane zatrudnienie po zastosowaniu tej formy wsparcia¹³⁶.

Ze względu na wysokie koszty subsydiowania zatrudnienia oraz na umiarkowaną skuteczność w aktywizacji zawodowej starszych osób bezrobotnych rząd duński przyjął nową strategię, polegającą m.in. na wspieraniu tworzenia miejsc pracy w sektorze prywatnym i ograniczeniu rozmiarów zatrudnienia subsydiowanego¹³⁷.

4.3.4. Sieć seniorów

Ministerstwo ds. zatrudnienia wspiera lokalną i regionalną sieć bezrobotnych osób starszych, tzw. sieć seniorów¹³⁸ (*Senior Erhverv*). Po raz pierwszy sieci takie powstały w wyniku lokalnych inicjatyw, a od 2000 r. są wspierane ze środków publicznych¹³⁹ jako forma samoaktywizacji i samopomocy bezrobotnych osób starszych, które ukończyły 50. rok życia. Podstawowym celem działania sieci jest oferowana wzajemnie przez członków sieci pomoc w znalezieniu zatrudnienia, ale także propagowanie wśród pracodawców wiedzy na temat korzyści z zatrudniania starszych pracowników¹⁴⁰. Członkami sieci mogą również zostać również emeryci, którzy poszukują innych niż zatrudnienie form aktywności społecznej. W 2014 r. funkcjonowały 24 sieci, które umożliwiły podjęcie zatrudnienia ok. 40% swoich członków¹⁴¹.

4.3.5. Podjęcie działalności na własny rachunek przez starszą osobę bezrobotną

Wykonywanie pracy na własny rachunek w starszym wieku nie cieszy się w Danii dużym zainteresowaniem. Zaledwie 11,2% osób w wieku 55–64 lata prowadziło tego typu działalność w 2013 r., przy przeciętnej w krajach OECD wynoszącej 25,7%

134 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót osób starszych na rynek pracy w Danii*, s. 189–190.

135 V. Jensen, B. Lundager, A. Luther Christensen, K. Fonager, *Unemployment under the flex job scheme...*, s. 1; B. Greve, *Denmark a Nordic Welfare State...*, s. 19.

136 OECD, *Assessment and key recommendations...*, s. 11.

137 Government Platform, *Together for the Future*, June 2015, http://stm.dk/multimedia/TOGETHER_FOR_THE_FUTURE.pdf (dostęp 30.07.2016), s. 6.

138 <http://www.seniorerhvervdanmark.dk/> (dostęp 30.07.2016)

139 Każda sieć otrzymuje równowartość ok. 30 tys. euro – M. Barslund, *Extending...*, s. 19.

140 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót osób starszych na rynek pracy w Danii*, s. 190–191.

141 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark, Working Better with Age...*, s. 150.

oraz w UE21 – 21,7%. Na przestrzeni dekady liczba osób podejmujących taką formę aktywności zawodowej zmalała o 3,7%. Z tego powodu ani ustawodawca, ani partnerzy społeczni nie podejmują kroków w celu promowania działalności na własny rachunek wśród osób starszych. Wskazuje się jednak, że ta forma zarobkowania jest skutecznym środkiem aktywizacji zawodowej dla bezrobotnych osób starszych, zwłaszcza wówczas, gdy zostanie ona podjęta w ciągu pierwszych miesięcy od utraty zatrudnienia¹⁴². Podkreśla się także inne pozytywne skutki tej formy aktywności, jak tworzenie kolejnych miejsc pracy, mentoring, wykorzystywanie doświadczenia życiowego w tworzeniu wartości dodanej w gospodarce¹⁴³.

4.3.6. Zatrudnienie terminowe bezrobotnych osób starszych

Umowa o pracę na czas określony nie jest szeroko rozpowszechnioną formą zatrudniania osób starszych. Aż 96% tych osób jest zatrudnionych na podstawie umowy bezterminowej, podczas gdy przeciętnie w krajach OECD odsetek zatrudnionych w tej formie wynosi 91%, zaś w UE21 93%. Po części wynika to z braku różnic w zakresie ochrony trwałości zatrudnienia w przypadku obu rodzajów umów o pracę¹⁴⁴. Umowy terminowe są zawierane na określony czas bądź na czas wykonania określonego zadania. Generalnie nie ma limitu zawieranych przez te same strony kolejno po sobie umów na czas określony, jednak zawarcie następnej umowy musi być uzasadnione istnieniem obiektywnej przyczyny, jak np. ukończenie określonego zadania, wystąpienie konkretnych potrzeb po stronie pracodawcy¹⁴⁵.

4.3.7. Działania podejmowane przez publiczne służby zatrudnienia na rzecz aktywizacji zawodowej starszych osób bezrobotnych

Strukturę publicznych służb zatrudnienia tworzą: na poziomie państwowym Duńska Agencja Rynku Pracy i Rekrutacji (STAR), odpowiedzialna za zwiększanie podaży pracy; na poziomie regionalnym – rady rynku pracy, zajmujące się koordynacją działań oraz na poziomie gmin – centra pracy, świadczące pomoc w podjęciu zatrudnienia i umożliwiające dostęp do różnych programów rynku pracy¹⁴⁶.

Poza nielicznymi wyjątkami nie ma instrumentów adresowanych specjalnie do bezrobotnych osób starszych. Wynika to z założenia, że instrumenty dostępne dla wszystkich bezrobotnych można dopasować do szczególnych potrzeb bezrobotnych osób starszych¹⁴⁷. Przed reformami przeprowadzonymi po 2007 r. bezrobotne osoby starsze traktowane były jednak przez publiczne służby zatrudnienia bardziej liberalnie aniżeli bezrobotni z pozostałych kategorii wiekowych. Dotyczyło to zwolnienia z obowiązku aktywnego poszukiwania pracy z zachowaniem prawa

142 *Ibidem*, s. 108.

143 *Ibidem*, s. 115.

144 *Ibidem*, s. 114.

145 § 1 ust. 4 ustawy o stosunku pracy; OECD, *Detailed Description of Employment Protection Legislation 2012–2013...*, s. 21.

146 OECD, *Assessment and key recommendations – Working Better with Age in Denmark...*, s. 10.

147 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 6.

do zasiłku dla bezrobotnych¹⁴⁸ czy najdłuższego okresu pobierania tego zasiłku¹⁴⁹. Rozwiązania te zmniejszały szanse na skuteczną aktywizację zawodową¹⁵⁰, co było głównym powodem ich usunięcia.

Obecnie osoby bezrobotne urodzone po 1953 r.¹⁵¹ mają co do zasady te same uprawnienia i obowiązki jak pozostałe grupy wiekowe¹⁵². W szczególności powinny zarejestrować się w gminnym centrum pracy w ciągu 4 tygodni od utraty pracy¹⁵³, a także zgłosić się do funduszu ubezpieczenia z tytułu bezrobocia, którego są członkami wraz z aktualnym CV¹⁵⁴. Następnie osoba bezrobotna jest zobowiązana uczęszczać na spotkania z doradcą klienta w gminnym centrum pracy, nie rzadziej niż raz w miesiącu¹⁵⁵.

Z przeprowadzonych badań wynika, że najlepsze efekty zatrudnieniowe można uzyskać, organizując co dwutygodniowe indywidualne spotkania osób bezrobotnych z doradcami klienta. W ciągu dwóch lat od utraty pracy stopa zatrudnienia osób w nich uczestniczących wzrosła o 10%. Uczestnictwo w 6–7 spotkaniach w ciągu pierwszych 13 tygodni bezrobocia może więc zwiększać prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia¹⁵⁶. W literaturze wskazuje się, że niekiedy sama perspektywa częstych kontaktów z publicznymi służbami zatrudnienia może wpływać mobilizująco na skuteczne poszukiwanie zatrudnienia na własną rękę. Trafna ocena indywidualnych predyspozycji wpływa na efektywność poszukiwania pracy i umożliwia utrzymanie zatrudnienia adekwatnego do indywidualnych cech jednostkowych¹⁵⁷.

W literaturze podkreśla się, że jednym z ważniejszych środków wykorzystywanych do przeciwdziałania długookresowemu bezrobociu, które występuje na dość dużą skalę wśród osób starszych, jest tzw. profilowanie¹⁵⁸. Umożliwia ono ocenę zdolności konkretnej osoby do podjęcia zatrudnienia w oparciu o przeprowadzony

148 OECD, *Thematic follow-up review of policies to improve labour market prospects for older workers...*, s. 3.

149 OECD, *Assessment and key recommendations...*, s. 2.

150 T. Filges, M. Larsen, P.J. Pedersen, *Retirement...*, s. 5.

151 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark, Working Better with Age...*, s. 14.

152 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 6.

153 *Ibidem*; M. Rosholm, M. Svarer, J.M. Pedersen, *Why is Unemployment so Low in Denmark? Evidence from Four Social Experiments*, Paper presented at the EEA-ESEM 2012 Conference, https://www.empiwifo.uni-freiburg.de/lehre-teaching-1/winter-term-12-13/Mat-Microeco/Lecture/rosholm_dp_12 (dostęp 26.07.2016), s. 11.

154 T. Büchring, *Denmark: New reform targets unemployment*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, Dublin 2014, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/labour-market-social-policies/denmark-new-reform-targets-unemployment> (dostęp 29.07.2016).

155 *Ibidem*.

156 M. Rosholm, M. Svarer, J.M. Pedersen, *Why is Unemployment so Low...*, s. 26.

157 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót osób starszych na rynek pracy w Danii*, s. 193–194 i podana tam literatura.

158 M. Rosholm, M. Svarer, B. Hammer, *A Danish Profiling System*, „IZA Discussion Paper” 2004, November, No. 1418, s. 1.

wywiad, a także oszacowanie prawdopodobieństwa poszukiwania zatrudnienia przez okres dłuższy niż 6 miesięcy. Ustalenie jednego z pięciu profili umożliwia doradcy klienta dobór odpowiednich instrumentów wspierających osobę bezrobotną w podjęciu zatrudnienia¹⁵⁹.

W literaturze wskazuje się na trzy podstawowe formy udzielanej bezrobotnym pomocy. Były nimi poradnictwo i przekwalifikowanie zawodowe, szkolenie w miejscu pracy oraz zatrudnienie subsydiowane. W ok. 2/3 przypadków udzielana pomoc obejmuje pierwszy ze wskazanych instrumentów¹⁶⁰. Jednak najbardziej skutecznymi działaniami aktywizacyjnymi okazały się szkolenia w miejscu pracy i wszelkie formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych podczas realizacji zatrudnienia. Natomiast w odniesieniu do organizowanych przez publiczne służby zatrudnienia form szkolenia zawodowego nie odnotowano znaczącego wpływu na zwiększenie możliwości podjęcia zatrudnienia. Dzieje się tak głównie ze względu na efekt zamknięcia, towarzyszący wszystkim publicznym środkom aktywizacji zawodowej¹⁶¹.

W odniesieniu do osób w wieku co najmniej 60 lat publiczne służby zatrudnienia są zobowiązane powziąć konkretne środki, które umożliwią szybką aktywizację zawodową¹⁶². W ciągu pierwszych 3 miesięcy starsza osoba bezrobotna, uprawniona do zasiłku dla bezrobotnych, ma możliwość uczestniczyć w wybranym przez siebie programie rynku pracy, który trwa do 6 tygodni¹⁶³. Bezrobotne osoby starsze powyżej 60. roku życia oraz osoby poniżej 30. roku życia traktowane są pod tym względem priorytetowo, ponieważ bezrobotni z pozostałych grup wiekowych mają możliwość uczestnictwa w wybranym programie w okresie pierwszych 6 miesięcy bezrobocia¹⁶⁴. W razie potrzeby udział w programach może być ponawiany¹⁶⁵, a samo uczestnictwo w nich jest dla osoby bezrobotnej obowiązkowe¹⁶⁶. Wspomniane programy obejmowały najczęściej pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia¹⁶⁷, doradztwo zawodowe oraz szkolenia¹⁶⁸. Pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia to działania realizowane w czasie nieprzekraczającym łącznie dwóch tygodni, obejmujące przekazywanie informacji o dostępnych kursach i innych formach kształcenia, ogólnych danych dotyczących rynku pracy oraz szczegółowej wiedzy na temat możliwości podjęcia pracy w konkretnym zawodzie. Ponadto w ramach

159 M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót osób starszych na rynek pracy w Danii*, s. 191–192 i podana tam literatura.

160 T.M. Andersen, *A Flexicurity Labour Market...*, s. 123.

161 *Ibidem*, s. 136.

162 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 2.

163 *Ibidem*, s. 6; M. Rosholm, M. Svarer, J. M. Pedersen, *Why is Unemployment so Low...*, s. 11; OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 141.

164 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 141.

165 M. Rosholm, M. Svarer, J. M. Pedersen, *Why is Unemployment so Low...*, s. 11.

166 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 6.

167 B.K. Graversen, J.C. van Ours, *How to help...*, s. 8.

168 *Ibidem*.

tęgo instrumentu osobom bezrobotnym udzielano pomocy w poszukiwaniu pracy, zwłaszcza uczono ich technik poszukiwania pracy¹⁶⁹. Z kolei doradztwo zawodowe obejmowało działania mające na celu ustalenie i rozwinięcie umiejętności zawodowych, społecznych i językowych. Bezrobotny w celu ustalenia indywidualnych predyspozycji był kierowany do subsydiowanego zatrudnienia u pracodawcy. Działania mające na celu ustalenie predyspozycji zawodowych nie przekraczały czterech tygodni, natomiast te, mające na celu ich rozwinięcie, trwały do 6 tygodni¹⁷⁰.

Z przeprowadzonych badań wynika, że osoby w nich uczestniczące szybciej podejmowały zatrudnienie w porównaniu z osobami nimi nieobjętymi (odpowiednio 11,5 tygodnia i 14 tygodni). Uczestnictwo w tych programach wpłynęło także na zwiększenie prawdopodobieństwa podjęcia zatrudnienia przez osoby nimi objęte o ok. 30%¹⁷¹. Jednakże skuteczność szczegółowych działań podejmowanych w ramach programów aktywizacji jest różna. Najbardziej efektywne okazały się instrumenty realizowane z udziałem konkretnych pracodawców, zaś najslabsze rezultaty przyniosły działania szkoleniowe¹⁷².

Publiczne służby zatrudnienia mają możliwość uruchomienia specjalnych programów rynku pracy, adresowanych do jednej z grup ryzyka na rynku pracy, np. bezrobotnych osób starszych. Działania tego typu są finansowane ze specjalnego funduszu publicznego i obejmują m.in. przedsięwzięcia, takie jak zachęcanie pracodawców do zatrudniania starszych pracowników, inwestowanie w podnoszenie ich kwalifikacji zawodowych i rozpowszechnianie dobrych praktyk w zakresie zarządzania wiekiem¹⁷³.

4.4. Środki prawne łagodzące skutki bezrobocia osób starszych

Zgodnie z ustawą o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia¹⁷⁴ prawo do zasiłku dla bezrobotnych jest uzależnione od przynależności do jednego z 26 funduszy ubezpieczenia od bezrobocia (*arbejdsløshedskasserne*), które są prowadzone przez związki zawodowe¹⁷⁵ i koordynowane przez władze publiczne

169 *Ibidem*.

170 *Ibidem*.

171 B.K. Gravensen, J.C. van Ours, *How to help...*, s. 1.

172 *Ibidem*, s. 6.

173 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy w Danii*, s. 194 i podana tam literatura.

174 Bekendtgørelse af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., LBK nr 832 af 07/07/2015, <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=173166> (dostęp 29.07.2016); OECD, *Assessment and key recommendations – Working Better with Age in Denmark*, s. 10.

175 Dla poszczególnych zawodów, dla osób wykonujących pracę na własny rachunek – D.O. Parsons, T. Tranæs, H.B. Lilleør, *Voluntary Public Unemployment...*, s. 6; MISSOC, *Your social security rights in Denmark*, European Commission 2013, s. 26.

(ministerstwo ds. zatrudnienia)¹⁷⁶. Środki w nim gromadzone pochodzą ze składek wpłacanych przez pracowników oraz z dotacji budżetowej¹⁷⁷. Pracodawcy nie przyczyniają się do gromadzenia wspólnych funduszy, ponieważ nie płacą składki¹⁷⁸. Członkowie funduszy ponoszą także opłaty związane z administrowaniem funduszem¹⁷⁹. Wysokość składki nie zależy od dochodu, stopy bezrobocia w kraju, ani od indywidualnego ryzyka, jest ustalona na stałym poziomie 510 euro rocznie¹⁸⁰. Członkostwo w funduszu jest dobrowolne, mimo to przynależy do niego ok. 75% siły roboczej, uwzględniając zarówno pracowników, jak i osoby prowadzące działalność na własny rachunek¹⁸¹. Przystąpić do ubezpieczenia mogą osoby w wieku do 62 lat¹⁸², które zamieszkują stale na terytorium kraju¹⁸³. Osoby nieubezpieczone w razie bezrobocia mogą liczyć na zabezpieczenie z pomocy społecznej¹⁸⁴. Wśród osób bezrobotnych, które wyczerpały prawo do zasiłku na skutek upływu czasu jego pobierania, najwięcej było tych w wieku 55 lat i więcej. We wspomnianej grupie wiekowej również najmniejszy odsetek osób podjął stałe zatrudnienie¹⁸⁵.

Przesłankami nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych są pozostawanie bez pracy, niepobieranie nauki¹⁸⁶, rejestracja w gminnym centrum pracy, aktywne poszukiwanie pracy, pozostawanie w dyspozycji służb zatrudnienia, zdolność do podjęcia pracy, wiek 18–65 lat, zamieszkiwanie na terytorium kraju¹⁸⁷ oraz co najmniej roczny okres przynależności do wybranego funduszu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia¹⁸⁸. Wymagany staż ubezpieczeniowy to 52 tygodnie w okresie referencyjnym obejmującym 3 lata przez złożeniem wniosku o zasiłek dla bezrobotnych¹⁸⁹. Świadczenie wypłacane jest bez okresu oczekiwania, chyba że utrata pracy

176 D.O. Parsons, T. Tranæs, H.B. Lilleør, *Voluntary Public Unemployment...*, s. 6.

177 *Ibidem...*, s. 7.

178 MISSOC, *Comparative Tables, Denmark, Contributions of insured and employers, Unemployment*, stan na 1 lipca 2016 r., <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 29.07.2016).

179 *Ibidem*.

180 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 72; T.M. Andersen, *A Flexicurity Labour Market...*, s. 122.

181 OECD, *Assessment and key recommendations – Working Better with Age in Denmark...*, s. 4.

182 MISSOC, *Comparative Tables, Denmark, Unemployment, Field of application*, stan na 01.07.2016, <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 29.07.2017).

183 MISSOC, *Your social security rights in Denmark...*, s. 26.

184 D.O. Parsons, T. Tranæs, H.B. Lilleør, *Voluntary Public Unemployment...*, s. 2–3.

185 OECD, *Assessment and key recommendations – Working Better with Age in Denmark...*, s. 4.

186 MISSOC, *Comparative Tables, Denmark, Unemployment, Total unemployment. Main conditions*, stan na 01.07.2016, <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 29.07.2017).

187 *Ibidem*.

188 MISSOC, *Your social security rights in Denmark...*, s. 26.

189 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 73.

była zawiniona przez bezrobotnego, wówczas stosowany jest 3-tygodniowy okres karencji¹⁹⁰.

Wysokość zasiłku jest ustalana w relacji do ostatniego wynagrodzenia, nie więcej jednak niż 112 euro dziennie w pięciodniowym tygodniu pracy¹⁹¹. Wysokość zasiłku nie może także przekroczyć 90% ostatniego rocznego wynagrodzenia¹⁹². Generalnie pobieranie zasiłku dla bezrobotnych wiąże się z utratą dochodu w granicach 20–40%. Dla przeciętnie zarabiającego pracownika zasiłek zapewnia stopę zastąpienia dochodu z pracy na poziomie ok. 60%¹⁹³. W przypadku zatrudnienia niepełnowymiarowego, wysokość zasiłku stanowi nie więcej niż 2/3 kwoty zasiłku w relacji do zatrudnienia pełnowymiarowego (max. 67 euro w 2013 r.)¹⁹⁴. W przypadku osób prowadzących działalność na własny rachunek podstawą wyliczenia zasiłku jest przeciętny dochód z dwóch wybranych lat przypadających w okresie 5 lat bezpośrednio poprzedzających bezrobocie¹⁹⁵.

Czas pobierania zasiłku nie może przekroczyć 2 lat w okresie referencyjnym 3 lat¹⁹⁶. Nie ma znaczenia wiek osoby bezrobotnej. Na skutek reform wprowadzonych w 2011 r. (*Agreement on Later Retirement*) skrócono okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych przez osoby w wieku co najmniej 55 lat z 48 do 24 miesięcy¹⁹⁷. W rzeczywistości wydłużenie czasu pobierania zasiłku umożliwiło pełnienie przez to świadczenie takich funkcji jak wcześniejsza emerytura¹⁹⁸. W zamian za skrócenie czasu pobierania zasiłku dla bezrobotnych przez osoby starsze ustanowiono szereg dodatkowych uprawnień, w szczególności zaś opisaną już pracę dla seniora¹⁹⁹. Ponadto wprowadzono tymczasowe zasiłki dla bezrobotnych (w wysokości 60–80% zasiłku), świadczenia szkoleniowe (do 6–12 miesięcy), a także tymczasowy dostęp do różnych świadczeń z pomocy społecznej dla bezrobotnych (do 3 lat), których prawo do zasiłku zostanie wyczerpane w latach 2015–2017. W sumie czas pobierania zasiłku, tymczasowego zasiłku lub świadczenia szkoleniowego nie może przekraczać 4 lat²⁰⁰.

190 MISSOC Comparative Tables, Denmark, Unemployment, Total unemployment. Waiting period, stan na 01.07.2016, <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVE/ETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 29.07.2017).

191 MISSOC Comparative Tables Denmark, Unemployment, Total unemployment. Rates of benefits, stan na 01.07.2016, <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVE/ETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 29.07.2017).

192 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 72; T.M. Andersen, *A Flexicurity Labour Market...*, s. 122.

193 T. M. Andersen, *A Flexicurity Labour Market...*, s. 122.

194 MISSOC, *Your social security rights in Denmark...*, s. 27.

195 *Ibidem*.

196 *Ibidem*.

197 OECD, *Assessment and key recommendations – Working Better with Age in Denmark...*, s. 2.

198 M. Barslund, *National report...*, s. 4; OECD, *Thematic follow-up, review of policies to improve labour market prospects for older workers...*, s. 2.

199 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 73.

200 *Ibidem*.

Podkreśla się, że środki te mają charakter tymczasowy, by zapobiec możliwości traktowania ich jako alternatywnych form wcześniejszej emerytury²⁰¹. W literaturze rozwiązania te jednak oceniane są dość krytycznie. Wskazuje się mianowicie, że tworzą one silną zachętę do korzystania ze świadczeń z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia aż do czasu nabycia uprawnień do pracy dla seniora²⁰². Według formułowanych ocen dotychczasowe reformy przyczyniły się w większym stopniu do wzrostu zatrudnienia bezrobotnych osób starszych, a raczej do zwiększenia liczby beneficjentów innych niż zasiłek dla bezrobotnych świadczeń z zabezpieczenia społecznego²⁰³. Wyraźnie podkreśla się, że zbyt wiele osób starszych pobiera świadczenia socjalne albo wykonuje zatrudnienie subsydiowane (na wtórnym rynku pracy) pod koniec życia zawodowego²⁰⁴.

Kolejnym środkiem łagodzenia skutków bezrobocia jest wcześniejsza emerytura (*efterløn*). Źródło jego finansowania to fundusz ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Aby mieć prawo do świadczeń, osoba musi opłacać składki do funduszu przez co najmniej 30 lat²⁰⁵. Na skutek reform przeprowadzonych w latach 2014–2017 podnoszony jest wiek umożliwiający pobieranie tego świadczenia z 60 do 62 lat²⁰⁶, a docelowo do 64 lat²⁰⁷. Jest to związane z podnoszeniem powszechnego wieku emerytalnego do 67 lat w 2023 r.²⁰⁸

Wysokość świadczenia ukształtowana jest na poziomie ok. 80% zasiłku dla bezrobotnych²⁰⁹, który z kolei stanowi ok. 70% minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w branży²¹⁰. Maksymalna kwota tego świadczenia nie może przekraczać 90% zasiłku dla bezrobotnych²¹¹. W przypadku odroczenia korzystania z prawa do wcześniejszej emerytury, mimo spełniania przesłanek, może ona przysługiwać w wysokości zasiłku dla bezrobotnych²¹². Jednakże pobieranie emerytury z II lub III filara, możliwe przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, wpływa na obniżenie wysokości wcześniejszej emerytury²¹³. Wprowadzono rozwiązania zniechęcające do korzystania z tego

201 OECD, *Assessment and key recommendations – Working Better with Age in Denmark...*, s. 4.

202 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 73 i cytowana tam literatura.

203 *Ibidem*.

204 *Ibidem*, s. 80.

205 OECD, *Assessment and key recommendations – Working Better with Age in Denmark...*, s. 4.

206 *Ibidem*, s. 5.

207 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 4; R.V. Andersen, M.V. Petersen, E. Fries-Tersch, *Safer and healthier work...*, s. 24.

208 M. Barslund, *National report...*, s. 4.

209 Maksymalna kwota nie przekracza 91% zasiłku dla bezrobotnych (ok. 3600 duńskich koron w 2013 r.) – OECD, *Pensions at a glance. Country profiles – Denmark*, Paris 2013, s. 240.

210 C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments...*

211 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 74.

212 OECD, *Pensions at a glance. Country profiles – Denmark...*, s. 240.

213 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 74.

świadczenia, polegające na stosowaniu redukcji wysokości emerytury w wieku powszechnym²¹⁴.

Dopuszczalne jest łączenie zatrudnienia z pobieraniem opisywanego świadczenia, jednak wpływa ono na obniżenie jego wysokości²¹⁵. Na skutek reform uelastyczniono konstrukcję wcześniejszej emerytury. Może być ona stosowana w połączeniu z redukcją czasu pracy²¹⁶ o co najmniej 7,4 godziny tygodniowo, co ma wspierać proces stopniowego wycofywania się z aktywności zawodowej. Rozwiązania tego typu są wprowadzane w drodze porozumień zbiorowych w sektorze prywatnym, np. porozumienie w przemyśle 2012–2014, które przewiduje możliwość zawierania porozumień na szczeblu zakładowym w zakresie redukowania godzin pracy i stopniowego przechodzenia przez pracowników starszych na wcześniejsze emerytury. Wówczas brane są pod uwagę indywidualne preferencje pracowników i konkretne potrzeby organizacyjne występujące w zakładzie pracy²¹⁷.

Na skutek kolejnych reform, zatwierdzonych przez Parlament w 2011 r. (*Agreement on Later Retirement*), skrócono możliwość korzystania z wcześniejszej emerytury z 5 do 3 lat²¹⁸. Wszystkie osoby poniżej 60. roku życia, które wpłacały składki do systemu wcześniejszych emerytur, są uprawnione do ich zwrotu²¹⁹. Szacuje się, że dzięki reformie systemu wcześniejszych emerytur na rynku pracy pozostanie ok. 80 tys. osób²²⁰. Opisane świadczenie ma charakter wygasający; szacuje się, że ostatnie osoby będą z niego korzystać najpóźniej do roku 2040²²¹.

Świadczenie to adresowane było przede wszystkim do pracowników fizycznych, zatrudnionych w budownictwie i przemyśle maszynowym²²², którzy zazwyczaj mieli niskie wykształcenie i często również niskie zarobki²²³. Skłonność do korzystania z tego typu świadczenia wynikała z wysokości wynagrodzenia. Im niższe było, tym większe prawdopodobieństwo skorzystania z wcześniejszej emerytury²²⁴. Według danych z 2014 r. połowa populacji osób w wieku 55–

214 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 4; R.V. Andersen, M.V. Petersen, E. Fries-Tersch, *Safer and healthier work...*, s. 24.

215 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 74.

216 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 5.

217 C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*.

218 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 4; R.V. Andersen, M.V. Petersen, E. Fries-Tersch, *Safer and healthier work...*, s. 24.

219 Równowartość kwoty 9000 euro – P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 4.

220 *Ibidem*. Liczba osób aktywnych zawodowo w wieku 15–64 lata w I kwartale 2016 r. wyniosła ok. 2,8 mln – dane EUROSTAT, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tipsna61&language=en> (dostęp 25.07.2016).

221 M. Barslund, *National report...*, s. 4.

222 C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments nad social partners in keeping older workers in the labour market*.

223 M. Barslund, *National report...*, s. 3.

224 Maksymalna kwota nie przekracza 91% zasiłku dla bezrobotnych (ok. 3600 koron duńskich w 2013 r.) – OECD, *Pensions at a glance. Country profiles – Denmark...*, s. 240.

64 lata korzystała z prawa do wcześniejszej emerytury²²⁵. 83% z nich to osoby, które wykonywały dotąd głównie prace fizyczne, w przeważającej mierze w rolnictwie²²⁶. Według danych z roku 2012, 23% beneficjentów pobierało świadczenia z zabezpieczenia społecznego w okresie 3 lat bezpośrednio poprzedzających nabycie prawa do wcześniejszej emerytury. Występują jednak znaczne różnice o charakterze branżowym – 1/3 osób zatrudnionych dotąd w budownictwie nabyła prawo do tego świadczenia bezpośrednio po okresie bezrobocia, natomiast tylko 6% z sektora ochrony zdrowia²²⁷.

Wprowadzone ograniczenia w dostępie do wcześniejszej emerytury jednocześnie złagodzone przez zliberalizowanie prawa do świadczeń z tytułu trwałej niezdolności do pracy²²⁸. Wprowadzono specjalną rentę z tytułu niezdolności do pracy osób starszych. Prawo do niej jest uzależnione od posiadania co najmniej 20–25 lat stażu pracy i ukończenia wieku o 5 lat niższego od powszechnego wieku emerytalnego. Osoba, która spełnia powyższe warunki, nie musi być już poddawana procedurze oceny stopnia zachowanej zdolności do pracy²²⁹.

W literaturze wskazuje się, że zaostrzenie warunków dostępu do planu wcześniejszej emerytury może nie pozostawiać żadnej alternatywy dla pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach czy mających długi staż pracy. Z drugiej strony zliberalizowanie zasad dostępu do systemu świadczeń z tytułu trwałej niezdolności do pracy może powodować nadmierny odpływ pracowników starszych z rynku pracy²³⁰. Zwraca się także uwagę na większe prawdopodobieństwo podjęcia przez osoby starsze zatrudnienia po okresie bezrobocia aniżeli w sytuacji korzystania z uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych²³¹.

Dla osób, które nie posiadają dostatecznych środków utrzymania, w szczególności z powodu bezrobocia, zostały przewidziane świadczenia z pomocy społecznej (*kontanthjælp*). Świadczenia są uzależnione m.in. od czasu zamieszkiwania na terytorium kraju, wieku i sytuacji rodzinnej²³². Osoby otrzymujące świadczenie są zobowiązane zaakceptować ofertę uczestnictwa w przedsięwzięciu, którego celem jest aktywizacja społeczna, w tym zawodowa, np. wziąć udział w kursie poszukiwania pracy, odbyć staż u pracodawcy itp.²³³ Wysokość świadczeń jest ustalana w relacji do zasiłku dla bezrobotnych i w zależności od sytuacji rodzinnej i wynosi 80% lub 60% ostatnio wspomnianego świadczenia. Oprócz tego do świadczeń mogą zostać

225 OECD, *Assessment and key recommendations...*, s. 2.

226 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 74.

227 *Ibidem*.

228 C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments...*

229 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 4.

230 *Ibidem*.

231 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 13.

232 MISSOC, *Your social security rights in Denmark...*, s. 28.

233 *Ibidem*.

przyznane różnorodne dodatki²³⁴. Czas pobierania świadczeń generalnie nie jest limitowany, jednak ich wysokość ulega redukcji po 6 miesiącach ciągłego korzystania z prawa do nich²³⁵.

4.5. Środki zachęcające do aktywizacji zawodowej a system zabezpieczenia na starość

System emerytalny w Danii składa się z trzech filarów. Pierwszy z nich ma charakter publiczny. Obejmuje on m.in. emeryturę socjalną (*folkepension*)²³⁶, emeryturę uzupełniającą (dodatkową ATP)²³⁷, których wysokość jest uzależniona od sytuacji materialnej (*means-tested*)²³⁸. Powszechny wiek emerytalny z 67 lat został obniżony do 65 lat w 1999 r. Na skutek reform wprowadzonych w 2011 r. (*Agreement on Later Retirement*) wiek emerytalny w latach 2019–2022 ulegnie ponownie podwyższeniu do 67 lat bez względu na płeć²³⁹. Ze względu na wzrost średniej długości życia od roku 2030 wiek emerytalny wyniesie 68 lat²⁴⁰.

Począwszy od 2004 r., emeryturę powszechną można odroczyć²⁴¹. Odłożenie decyzji o przejściu na emeryturę skutkuje jej podwyższeniem. Emeryturę można odroczyć maksymalnie o 10 lat²⁴². Dodatkowo, jeśli pracownik pozostaje aktywny na rynku pracy do ukończenia powszechnego wieku emerytalnego i nie korzysta z programu wcześniejszej emerytury, otrzymuje jednorazowo dodatek do zgromadzonego kapitału emerytalnego w wysokości ok. 20 tys. euro²⁴³. Od 2011 r. przy odroczeniu emerytury wprowadzono dodatkowy wymóg w odniesieniu do rocznego wymiaru zatrudnienia – ma on wynosić co najmniej 750 godzin²⁴⁴.

234 *Ibidem*.

235 *Ibidem*, s. 29.

236 Bekendtgørelse af lov om social pension, LBK nr 10 af 12/01/2015, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=165512> (dostęp 29.07.2016).

237 Bekendtgørelse af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, LBK nr 1110 af 10/10/2014, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=164210> (dostęp 29.07.2016); M. Barslund, *National report...*, s. 4–5.

238 OECD, *Assessment and key recommendations – Working Better with Age in Denmark...*, s. 2.

239 M. Barslund, *National report...*, s. 4–5.

240 MISSOC, Comparative tables, Denmark. Old age. Legal retirement age, stan na 1 lipca 2016 r., <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 29.07.2017).

241 M. Barslund, *National report...*, s. 4–5.

242 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 5; C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments...*

243 P.K. Madsen, *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark...*, s. 5; C. Jørgensen, *Denmark: The role of governments...*

244 OECD, *Assessment and key recommendations – Working Better with Age in Denmark...*, s. 3.

Emerytura socjalna ma charakter zaopatrzeniowy i jest wypłacana na stałym, minimalnym poziomie (stopa zastąpienia wynosi ok. 17% przeciętnych zarobków²⁴⁵), a ponadto jej wysokość jest również uzależniona od indywidualnej sytuacji majątkowej²⁴⁶. Prawo do emerytury nabywają osoby zamieszkujące na terytorium kraju przez co najmniej 3 lata w okresie między 15. a 65. (67.) rokiem życia²⁴⁷. Świadczenie w pełnej wysokości jest wypłacane pod warunkiem zamieszkiwania na terytorium kraju przez 40 lat w okresie między 15. a 65. (67.) rokiem życia²⁴⁸. Każdy brakujący do stażu rok obniża wysokość emerytury o 1/40²⁴⁹. Obok emerytury socjalnej wypłacany jest tzw. zasiłek emerytalny²⁵⁰ oraz raz w roku dodatek do emerytury, którego wysokość również jest uzależniona od sytuacji majątkowej emeryta – generalnie kierowany jest do osób najbardziej potrzebujących²⁵¹. Uniezależnienie wysokości emerytury od aktywności zawodowej osłabia więc motywację osoby bezrobotnej do podejmowania zatrudnienia.

Dodatkowa (uzupełniająca) emerytura (ATP) oparta jest na systemie zdefiniowanej składki, finansowanej w 2/3 przez pracodawcę i w 1/3 przez pracownika, której wysokość (0–284 koron duńskich²⁵²) jest uzależniona od liczby przepracowanych w miesiącu godzin, nie zaś od wysokości wynagrodzenia²⁵³. Składkę tę mają obowiązek opłacać pracownicy, wykonujący pracę w wymiarze większym niż 9 godzin tygodniowo. Składka płacona jest także za okresy niewykonywania pracy, w tym bezrobocia²⁵⁴. Wówczas w przypadku osoby podlegającej ubezpieczeniu od bezrobocia wpłaca ją w podwojonej wysokości podmiot administrujący funduszem ubezpieczeniowym, a w przypadku osób niepodlegających

245 W 2015 r. roczna kwota wyniosła 71 964 koron duńskich – OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark: Working Better with Age...*, s. 60.

246 Redukcja wysokości świadczenia ma miejsce, gdy roczny dochód przekracza kwotę 305 700 koron duńskich – OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 60.

247 MISSOC, *Comparative tables, Denmark. Old age. Conditions*, stan na 1 lipca 2016r., <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 29.07.2017).

248 OECD, *Assessment and key recommendations...*, s. 2.

249 MISSOC, *Your social security rights in Denmark...*, s. 16.

250 Którego wysokość w zależności od sytuacji rodzinnej i sytuacji majątkowej wynosi od 36 516 do 75 132 koron duńskich rocznie – OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 61.

251 OECD, *Pensions at Glance, Country profiles – Denmark*, s. 237. W roku 2015 maksymalna jego wysokość to 16 400 koron duńskich – OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 61.

252 MISSOC, *Comparative tables, Denmark, Contributions of insured and employers. Old age*, stan na 1 lipca 2016 r., <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 29.07.2017).

253 OECD, *Pensions at Glance, Country profiles-Denmark*, s. 238; MISSOC, *Your social security rights in Denmark...*, s. 16.

254 MISSOC, *Your social security rights in Denmark...*, s. 16.

ubezpieczeniu wpłaca ją w standardowej wysokości gmina²⁵⁵. Obejmuje większość osób aktywnych zawodowo. Dla osób wykonujących pracę na własny rachunek opłacanie składek jest dobrowolne²⁵⁶. Świadczenie jest wypłacane w formie annuitetu²⁵⁷ i można je zacząć pobierać poczynawszy od ukończenia 65. roku życia²⁵⁸. Każdy rok odroczenia poboru świadczenia powyżej tego wieku powoduje wzrost jego wysokości o 5%²⁵⁹, nie dłużej jednak niż do 75. roku życia²⁶⁰. W konstrukcji tego świadczenia również znaleźć można rozwiązania traktujące preferencyjnie okresy bezrobocia i w związku z tym osłabiające motywację do podejmowania zatrudnienia.

Drugi filar obejmuje system zawodowy, który bazuje na pracowniczych programach emerytalnych²⁶¹, ma charakter uzupełniający i jest obowiązkowy, jeżeli zawarto stosowne porozumienie zbiorowe w tym zakresie²⁶². Obejmuje on ok. 90% pracowników. W większości przypadków są to systemy zdefiniowanej składki z gwarancją wypłaty świadczenia co najmniej na poziomie sumy wpłaconych składek²⁶³. Składka emerytalna waha się od 9 do 17% wynagrodzenia brutto pracownika²⁶⁴, finansowana jest w 2/3 przez pracodawcę i w pozostałej części przez pracownika²⁶⁵. Nie jest ona opłacana za okresy pobierania zasiłku dla bezrobotnych²⁶⁶. Możliwość pobierania tego świadczenia powstaje najwcześniej na 5 lat przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego²⁶⁷. W przypadku świadczeń tego typu, pomimo korzystania z nich przed osiągnięciem wieku emerytalnego, występuje silne uzależnienie ich wysokości od okresów zatrudnienia

Trzeci filar tworzy system indywidualnego oszczędzania na starość. System zachęty tworzony jest przez możliwość korzystania ze zwolnień podatkowych bądź

255 OECD, *Pensions at Glance, Country profiles-Denmark...*, s. 239.

256 *Ibidem*, s. 238.

257 *Ibidem*. W 2014 r. maksymalna wysokość tego świadczenia wyniosła 24 800 koron duńskich – OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 65.

258 MISSOC, *Comparative tables, Denmark. Old age. Legal retirement age*, stan na 1 lipca 2016 r., <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 29.07.2017).

259 MISSOC, *Your social security rights in Denmark...*, s. 17.

260 MISSOC, *Comparative tables, Denmark, Old age. Deferred pension*, stan na 1 lipca 2016 r., <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 29.07.2017).

261 Administrowane przez instytucje ubezpieczeniowe, związkowe lub zakładowe fundusze emerytalne – OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 66–67.

262 M. Barslund, *National report ...*, s. 5.

263 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 65.

264 OECD, *Pensions at Glance, Country profiles-Denmark...*, s. 238.

265 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 65.

266 OECD, *Assessment and key recommendations...*, s. 3; OECD, *Pensions at Glance, Country profiles-Denmark...*, s. 239.

267 OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark. Working Better with Age...*, s. 16.

odroczonej płatności podatku od zgromadzonych oszczędności. W literaturze podaje się, że dla większości pracowników największe znaczenie będzie odgrywać filar drugi²⁶⁸.

4.6. Podsumowanie

Identyfikacja przeszkód w utrzymaniu zatrudnienia przez pracowników starszych, a także projektowanie środków, służących ich eliminacji, odbywa się w ramach rozwiniętego dialogu partnerów społecznych, który skupia się przede wszystkim na poziomie branżowym. Biorąc pod uwagę aktywne uczestnictwo duńskich pracowników w związkach zawodowych, zasięg oddziaływania ustanowionych w ten sposób środków stabilizowania zatrudnienia pracowników starszych jest bardzo szeroki.

Szczególny nacisk w rozwiązaniach kierowanych do osób starszych kładzie się na stan ich zdrowia. Warto zauważyć, że konkretne środki prawne jako kryterium aplikacyjne wykorzystują określony stan, opisujący brak zdrowia, nie zaś wiek pracownika. Wprowadzanie konkretnych rozwiązań służących profilaktyce zdrowotnej lub rehabilitacji zawodowej jest możliwe dzięki wydatnemu wsparciu ze środków publicznych. Szeroko rozpowszechnione jest również ustanawianie określonych instrumentów zmniejszających uciążliwość pracy pracowników starszych w drodze porozumień zbiorowych.

Ze względu na realizację koncepcji *flexicurity* szczególnie doniosłe znaczenie praktyczne zarówno z punktu widzenia stabilizowania zatrudnienia, jak i zwiększenia szans na jego ponowne podjęcie ma system kształcenia ustawicznego, w którego realizację aktywnie włączeni są partnerzy społeczni. Zwiększenie udziału osób starszych w tego typu kształceniu wymaga jednak, obok finansowego i organizacyjnego wsparcia pracodawców, również wprowadzania elementów motywujących samych zainteresowanych do podejmowania zachowań tego typu. Wspomniana koncepcja decyduje również o braku szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia pracowników starszych, jak również o relatywnie krótkich, mimo uzależnienia od stażu zakładowego, okresach wypowiedzenia. Brak stabilizacji zatrudnienia w połączeniu z niską aktywnością edukacyjną sytuuje osoby starsze jako potencjalnych beneficjentów hojnego systemu zabezpieczenia społecznego. Aby temu zapobiec, na szeroką skalę stosowane są różne formy częściowego refundowania kosztów płacowych związanych z zatrudnianiem bezrobotnych osób starszych. Instrumenty tego typu, podobnie jak wspieranie tworzenia miejsc pracy w sektorze publicznym, cechuje niezbyt wysoka efektywność zatrudnieniowa, jak również konieczność zaangażowania znacznych środków publicznych. Z tego

268 M. Barslund, *National report...*, s. 5.

punktu widzenia najlepsze rezultaty przyniosły wspierane ze środków publicznych szkolenia, prowadzone w ramach zatrudnienia osoby dotąd bezrobotnej.

Dobór środków przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych odbywa się na podstawie szybkiej i trafnej identyfikacji indywidualnych przeszkód w podjęciu zatrudnienia. Ich ustaleniu służą częste kontakty osoby bezrobotnej z pracownikami publicznych służb zatrudnienia. Bezrobotne osoby starsze są także zobowiązane do intensywnego uczestnictwa w ramach obowiązkowych form aktywizacji zawodowej.

Pomimo dobrowolnego charakteru ubezpieczenia na wypadek bezrobocia jest to główna forma zabezpieczenia osób aktywnych zawodowo na wypadek braku pracy. *De lege* lata długość pobierania zasiłku dla bezrobotnych nie jest już uzależniona od wieku osoby bezrobotnej, jednak przyjmując to rozwiązanie, w celu zachowania pokoju społecznego, wprowadzono wiele rozwiązań o charakterze przejściowym, które w praktyce powodują, że starsze osoby bezrobotne pobierają dłużej świadczenia w razie utraty pracy. Wiele z nich nadal korzysta, pomimo wygaszania tego środka, z wcześniejszej emerytury. Biorąc pod uwagę wysoki poziom zastąpienia przez te świadczenia dochodu z pracy, istnieje prawdopodobieństwo wydłużania się okresu pozostawania bez pracy przez osoby starsze. Wysokość świadczeń z zabezpieczenia na starość jest silnie powiązana z aktywnością zawodową. Dla osób z długimi okresami bezrobocia podstawową formą zabezpieczenia będą świadczenia z I filaru emerytalnego, ukształtowane na niskim poziomie w relacji do zarobków.

5. Belgia – raport cząstkowy

5.1. Uwagi wprowadzające

Problem bezrobocia na większą skalę wystąpił w Belgii w połowie lat 70. XX w. Gwałtowny wzrost (o ok. 70%) stopy bezrobocia odnotowano w okresie między styczniem a grudniem 1975 r.¹, natomiast w ciągu dekady 1975–1984 wzrosła ona aż pięciokrotnie. Od tamtej pory krajowa stopa bezrobocia nie spadła poniżej 7%; zaś na skutek kryzysu gospodarczego z 2008 r. wzrosła i utrzymuje się na przeciętnym poziomie ok. 9%². Bezrobocie w Belgii jest zróżnicowane terytorialnie, co pośrednio wynika ze specyfiki regionalnych rynków pracy. Region Brukseli charakteryzuje się największą liczbą miejsc pracy w kraju, jednakże ze względu na to, że znajdują się w nim siedziby organów Unii Europejskiej, są one przeznaczone przede wszystkim dla wysoko wykwalifikowanych pracowników. Paradoksalnie więc bezrobocie w tym regionie jest najwyższe w skali kraju³ i dotyczy przede wszystkim osób o niskich kwalifikacjach zawodowych⁴. Najlepiej z problemem bezrobocia radzi sobie Flandria⁵, region z wysoko rozwiniętym sektorem usługowym, często bazujący na wykorzystaniu nowych technologii. Pośrodku stawki znajduje się region Walonii⁶, wysoko uprzemysłowiony, wymagający jednak działań restrukturyzacyjnych, szczególnie w branżach takich jak górnictwo czy hutnictwo⁷.

Przechodząc do ogólnej charakterystyki sytuacji osób starszych na rynku pracy, należy szczególną uwagę zwrócić na dwa wskaźniki: stopę bezrobocia i stopę

- 1 J. Faniel, *Unemployment insurance caught between pressure from Europe, regional controversy and fall-out from the crisis*, [w:] F. Lefresne (ed.), *Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis*, ETUI, IRES, Brussels 2010, s. 86.
- 2 W 1974 r. stopa bezrobocia wynosiła 2,6% i obejmowała ok. 100 tys. bezrobotnych, natomiast w roku 1984 wyniosła 11,8%, co stanowiło ok. 500 tys. osób bezrobotnych – *ibidem*. Według danych Eurostatu stopa bezrobocia w lutym 2016 r. wyniosła 8,6%, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Unemployment_rates,_seasonally_adjusted,_February_2016.png (dostęp 04.04.2016).
- 3 W 2014 r. wyniosło aż 20,1%, EURES, *Short overview of the labour market*, <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=en&acro=lmi&catId=7552&countryId=BE®ionId=BE1> (dostęp 04.04.2016).
- 4 F. Leroy, *Living and working in Belgium*, EURES 2013, s. 9; Actiris, *Living and working in Belgium*, http://www.actirisinternational.be/documents/BELGIQUE%20-%20BELGIUM%20-%20BELGIC%3%8B/Living%20and%20Working%20in%20Belgium%20%28brochure%29_PDF.pdf (dostęp 04.04.2016).
- 5 W 2013 r. stopa bezrobocia w tym regionie wyniosła 5,1%, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/base-profile/flanders>. Na krótko przed załamaniem gospodarczym z 2008 r. odnotowano tam nawet przewagę popytu na pracę nad podażą – J. Faniel, *Unemployment insurance...*, s. 87.
- 6 Stopa bezrobocia utrzymuje się na poziomie ok. 10% od 2008 r., <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/base-profile/wallonia> (dostęp 04.04.2016).
- 7 *Ibidem*.

zatrudnienia. Stopa bezrobocia wśród osób w wieku 55–64 lata w Belgii, według danych OECD z 2011 r., wyniosła 4%, z czego prawie w 75% były to przypadki bezrobocia długotrwałego (powyżej 12 miesięcy)⁸. W 2012 r. w grupie wiekowej 50–64 lata ok. 2/3 osób poszukiwało pracy dłużej niż przez rok i to niezależnie od poziomu ich wykształcenia⁹. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest głęboko zakorzeniona tradycja przechodzenia na wcześniejszą emeryturę¹⁰, ale również stosunkowo łatwy dostęp do innych pasywnych form wsparcia, zwłaszcza do zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń z tytułu niezdolności do pracy¹¹.

Stopa zatrudnienia osób starszych w Belgii jest niższa niż w Unii Europejskiej. Przykładowo, w roku 2005 wśród mężczyzn i kobiet w wieku 55–59 lat wynosiła ona odpowiednio 55,4% i 31,8% przy średniej UE15 odpowiednio 67,2% oraz 48,6%. Do 2012 r. sytuacja osób starszych na rynku pracy uległa znaczącej poprawie – zatrudnienie mężczyzn we wskazanym przedziale wiekowym wyniosło 63,9% przy średniej UE15 – 73,2%, natomiast zatrudnienie kobiet plasowało się na poziomie 48,4% przy średniej UE15 – 59,4%¹². W 2013 r. zatrudnienie osób w przedziale wiekowym 55–64 lata wyniosło w Belgii 41,7% wobec średniej EU27 – 50,3%¹³.

W 2016 r. stopa zatrudnienia w grupie wiekowej 50–64 lata wyniosła 56,6%, przy średniej EU28 – 63,4%. Plasuje to Belgię na 23. miejscu wśród krajów UE28. W grupie wiekowej 50–54 lata – 76,4%, 55–59 lat – 63,2%, w grupie 60–64 lata – 25,3%, zaś w grupie 65–69 lat – 4,7%¹⁴. W 2016 r. stopa zatrudnienia w grupie wiekowej 55–64 lata wyniosła 45,4%, przy średniej w UE28 – 53,3%¹⁵. Stopa zatrudnienia ogółem (15–74) w 2016 r. wyniosła 54,8%¹⁶.

Stopa bezrobocia w grupie wiekowej 50–64 lata w 2016 r. wyniosła 5,5%, przy średniej EU28 – 6,5%. W grupie wiekowej 50–54 lata osiągnęła poziom 5,4%;

8 OECD, *Thematic Follow-Up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers, Belgium (situation mid – 2012)*, Paris 2012, s. 10, <https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers-BELGIUM-%20TRAD.pdf> (dostęp 04.04.2016).

9 N. Contreras, E. Martelucci, A.-E. Thum, *Active ageing in Belgium*, Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe (MoPAct), Country Report 2014, s. 21.

10 *Ibidem*, s. 28.

11 J. Høj, *Enhancing the inclusiveness of the labour market in Belgium*, Economics Department Working Paper No. 1009, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD 2013, s. 5, <https://www.oecd.org/belgium/2013-1.pdf> (dostęp 08.04.2016).

12 M. Dejemeppe, C. Smith, B. Van der Linden, *Did the intergenerational solidarity pact increase the employment rate of older workers in Belgium? A Macro-econometrics evaluation*, „The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper” 2015, June, no. 9115, s. 2.

13 A. Albanese, B. Cockx, *Permanent wage cost subsidies for older workers: An effective tool for increase working time and postponing early retirement?*, „The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper” 2015, April, no. 8988, s. 1.

14 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_ergan (dostęp 11.05.2017).

15 <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tsdde100> (dostęp 11.05.2017).

16 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_ergan (dostęp 11.05.2017).

w grupie 55–59 lat stopa bezrobocia wynosiła w tym okresie 6,3%, zaś w grupie wiekowej 60–64 lata – 3,9%. W grupie wiekowej 55–64 lata stopa bezrobocia osiągnęła poziom 5,7%. Ogólny poziom bezrobocia w 2016 r. (15–74) wyniósł w Belgii – 7,8%¹⁷.

System świadczeń z zabezpieczenia społecznego w Belgii składa się z trzech podsystemów, obejmujących trzy różne kategorie podmiotów: pracowników, osoby wykonujące pracę na własny rachunek oraz urzędników. Jeśli chodzi o pierwszy podsystem, głównym źródłem finansowania świadczeń są składki wpłacane przez pracowników i pracodawców oraz z dotacji budżetowej i innych źródeł¹⁸. Wiek nie jest kryterium wpływającym na wysokość składki. Podstawą jej obliczania jest wynagrodzenie brutto pracownika. W sumie składki obciążające pracodawcę wynoszą co do zasady 24,92% tego wynagrodzenia¹⁹, natomiast te obciążające pracownika to 13,07% wynagrodzenia²⁰, w tym odpowiednio 1,46% i 0,87% to składki na ubezpieczenie od bezrobocia²¹. Trafiają one do instytucji centralnej – Krajowego Urzędu do Spraw Zabezpieczenia Społecznego (*Office National de Sécurité Sociale*), który następnie dzieli środki między instytucje zarządzające wypłatą świadczeń z tytułu poszczególnych ryzyk socjalnych²². Świadczeniami z tytułu zrealizowania

17 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_urgaed (dostęp 11.05.2017).

18 Składki pokrywają wydatki systemu zabezpieczenia społecznego w ok. 70% – J. Faniel, *Unemployment insurance...*, s. 81. W 2014 r. dotacja budżetowa wyniosła 6 339 477 000 euro. Innymi źródłami finansowania są przede wszystkim wpływy z podatku VAT. W 2014 r. była to kwota 9 244 010 000 euro – Federal Public Service, *Social Security. Everything you have always wanted to know*, March 2015, s. 24, <http://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/alwa-03-2015-en.pdf> (dostęp 05.04.2016). Według danych z 2010 r. środki finansowe całego systemu zabezpieczenia społecznego składały się w 59,1% ze składek pochodzących od pracodawców i pracowników (co odpowiadało kwocie 51 470 mln euro), w 24,2% z dotacji budżetowej (21 119 mln euro), z podatków, głównie VAT (13 675 mln euro), a także z innych źródeł (14 603 mln euro) – łącznie 100,867 mld euro – M. Ajzen, *Social Partners Involvement in Unemployment Benefit Regimes*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin 2012, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/belgium/belgium-social-partners-involvement-in-unemployment-benefit-regimes> (dostęp 04.04.2016). Według danych Banku Światowego roczny PKB w Belgii w 2010 r. wyniósł 483,577,483,443.7 USD, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=BEL&series=&period=> (dostęp 29.04.2016).

19 24,82% w przypadku zatrudnionych na podstawie umowy o pracę urzędników administracji lokalnej – Federal Public Service, *Social Security. Everything...*, s. 22.

20 Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), *Comparative Tables Database: Belgium, Financing*, stan na 01 lipca 2016 r., <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 5.04.2016).

21 Federal Public Service, *Social Security. Everything...*, s. 22.

22 Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), *Organisation of social protections. Charts and descriptions*, European Commission 2014, s. 10, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5660&langId=en> (dostęp 05.04.2016).

się ryzyka bezrobocia administruje instytucja centralna – Krajowy Urząd Pracy (ONEM – *Office Nationale de l'Emploi*) oraz instytucje regionalne²³ i związki zawodowe²⁴.

Osoby wykonujące pracę na własny rachunek wpłacają kwartalnie składki na zabezpieczenie społeczne do odrębnych instytucji zarządzających²⁵, a ich wysokość jest ustalona jako kwota bądź procent zarobków, w zależności od ich wysokości²⁶. Osoby te podlegają odrębnemu ubezpieczeniu społecznemu na wypadek niezawinionej niewypłacalności. Gwarantuje ono m.in. prawo do comiesięcznego świadczenia zastępującego utracony zarobek. Maksymalny czas jego wypłaty to 12 miesięcy, przy czym świadczenie to może być pobierane kilka razy w trakcie całej aktywności zawodowej. Wysokość świadczenia jest uzależniona od sytuacji rodzinnej²⁷.

Wśród urzędników wyróżnia się dwie kategorie: osoby zatrudnione w urzędach administracji lokalnej i osoby zatrudnione w pozostałych urzędach. Ci pierwsi objęci są odrębnym systemem zabezpieczenia, jednakże jeśli podstawą ich zatrudnienia jest umowa o pracę, podlegają podsystemowi zabezpieczenia pracowniczego. Podobnie w stosunku do drugiej kategorii, system ich zabezpieczenia społecznego jest zorganizowany odrębnie, z wyjątkiem świadczeń zdrowotnych, które są udzielane w ramach podsystemu pracowniczego²⁸. Największe praktyczne znaczenie ma

23 W Brukseli Actiris, we Flandrii VDAB (*Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*), w Walonii FOREM (*Office Communautaire et Régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi*) i dla Mniejszości Niemieckiej ADG (*Arbeitsamt der DG*).

24 Ponad 90% pracowników objętych jest w Belgii zakresem działania porozumień zbiorowych, a poziom uzwiązkowienia wynosi ponad 50% – M. Keune, *Sector-level bargaining and possibilities for deviations at company level: Belgium*, Eurofound 2011, s. 1, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2011/belgium/industrial-relations/sector-level-bargaining-and-possibilities-for-deviations-at-company-level-belgium> (dostęp 04.04.2016).

25 Social Insurance Funds for Self-Employed (Caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants), National Auxiliary Fund (Caisse nationale auxiliaire), zarządzane przez National Insurance Institute for Self-Employed (Institut National d'Assurances pour Travailleurs Indépendants INASTI) – Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Organisation of social protections. Charts and descriptions, European Commission 2014, s. 9, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5660&langId=en> (dostęp 05.04.2016).

26 Podobnie jak w przypadku podsystemu pracowniczego, część środków na wypłatę świadczeń pochodzi z budżetu państwa oraz z innych źródeł, m.in. z wpływów z podatku VAT – Federal Public Service, *Social Security, Social Security. Everything...*, s. 26.

27 1403,73 euro w przypadku co najmniej 1 osoby na utrzymaniu i 1060,94 euro w przypadku braku osób na utrzymaniu – Federal Public Service, *Social Security. Everything...*, s. 137. Według danych Banku Światowego PKB *per capita* w Belgii w 2014 r. wyniósł 47 327,6 USD, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (dostęp 25.04.2016).

28 Administrowanym przez specjalnie do tego powołaną instytucję – ORPSS (Office for particular social security schemes) – *ibidem*, s. 16 i 27.

podsystem obejmujący pracowników²⁹, dlatego też do niego zostaną ograniczone dalsze rozważania.

Jeśli chodzi o zabezpieczenie społeczne na wypadek bezrobocia, jest ono zorganizowane w Belgii przede wszystkim w oparciu o ubezpieczenie społeczne, uzupełniane ewentualnie świadczeniami realizowanymi przez pomoc społeczną³⁰. Obowiązujące przepisy ustanawiają system przymusowego ubezpieczenia od bezrobocia³¹. Ubezpieczeniem objęci są co do zasady wszyscy pracownicy najemni³². Chodzi o osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, dla której charakterystyczne jest wykonywanie pracy za wynagrodzeniem i pod kierownictwem pracodawcy³³. Nie obejmuje ono jednak pracowników zatrudnionych dorywczo, jak np. studentów czy osób zajmujących się prowadzeniem domu³⁴. W ramach ubezpieczenia od bezrobocia przysługują przede wszystkim świadczenia pieniężne. Wypłacane są one m.in. w przypadku tzw. bezrobocia całkowitego, bezrobocia częściowego, przerwy w karierze zawodowej, w czasie uczestnictwa w szkoleniach. Mają na celu nie tylko zastąpienie utraconego zarobku, ale również wsparcie powrotu na rynek pracy, zwłaszcza osób bezrobotnych z grup ryzyka oraz rozwój lokalnego rynku pracy³⁵. Jak zostało już wspomniane, systemem ubezpieczenia na wypadek bezrobocia administruje instytucja centralna (ONEM), natomiast samą wypłatą świadczeń z tytułu bezrobocia zajmują się instytucje regionalne oraz związki zawodowe³⁶. Dla osób korzystających z negatywnej wolności związkowej ustanowiono odrębną instytucję publiczną wypłacającą świadczenia z tytułu bezrobocia³⁷.

29 *Ibidem*, s. 7.

30 Szerzej: M. Ajzen, *Social Partners...*

31 *Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage*, Moniteur belge, 31.12.1991, no. 255, pp. 29888–29937 *et modifié plusieurs fois*, <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/26783/83639/F1945733832/BEL-26783.pdf> (dostęp 04.04.2016); *Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage*, Moniteur belge, 25.01.1992, no. 18, pp. 1593–1616 *et modifié plusieurs fois*. Na ten temat szerzej: J. Faniel, *Unemployment insurance...*, s. 81.

32 Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Comparative Tables Database: Belgium, Unemployment: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>, stan na 01. 07. 2015 (dostęp 04.04.2016).

33 Gdy pracownik nie przebywa na stałe w gospodarstwie domowym pracodawcy i świadczy pracę na jego rzecz i wykonuje tę pracę przez czas krótszy niż 4 godziny dziennie albo 24 godziny tygodniowo – ten ostatni przypadek ma zastosowanie, gdy praca jest świadczona na rzecz kilku pracodawców – Federal Public Service, *Social Security. Everything...*, s. 55.

34 *Ibidem*, s. 37.

35 *Ibidem*, s. 55.

36 The Confederation of Christian Trade Unions (CCTU), the General Labour Federation of Belgium (GLFB), The General Confederation of Liberal Trade Unions of Belgium (GCLTUB) – J. Faniel, *Unemployment insurance...*, s. 82.

37 Caisse Auxilliaire de paiement des allocations de chômage/ Hulpkas Voor Werkloosheidsuitkeringen (HVW – CAPAC) – *ibidem*.

Projektowanie instrumentów przeciwdziałania bezrobociu pozostaje przede wszystkim w kompetencjach władz krajowych, jednak także regiony, w ramach swoich lokalnych rządów i parlamentów, mają pewne uprawnienia w obszarze polityki zatrudnienia (ryнку pracy). W szczególności zajmują się przyznawaniem refundacji składek finansowanych przez pracodawców w związku z zatrudnianiem osób bezrobotnych, organizowaniem pomocy w poszukiwaniu pracy, zwłaszcza poprzez pośrednictwo pracy, doradztwo czy organizację szkoleń zawodowych³⁸.

Wiek starszy stanowi kryterium dyferencjacji rozwiązań wspomagających powrót osób bezrobotnych na rynek pracy pomimo tego, że w ustawodawstwie belgijskim nie funkcjonują odrębne kategorie podmiotowe – „bezrobotny starszy” ani „bezrobotny po ukończeniu 50. roku życia”. Spośród działań o zasięgu ogólnokrajowym warto wspomnieć o przyjęciu w 2005 r. Paktu Solidarności Międzypokoleniowej³⁹. Pakt miał stanowić zbiór kompromisowych rozwiązań zaprojektowanych, by zmniejszyć coraz większy rozróż między rosnącymi wydatkami na zabezpieczenie społeczne a niedostatecznymi wpływami do systemu, spowodowanymi m.in. zmniejszającą się z roku na rok liczbą osób aktywnych zawodowo. Głównym celem Paktu było zwiększenie stopy zatrudnienia wśród osób starszych⁴⁰. Zamierzano go zrealizować przede wszystkim poprzez zmniejszenie kosztów zatrudnienia tych osób, ograniczenie możliwości korzystania z wcześniejszych emerytur, redukcję czasu pracy z zapewnieniem prawa do częściowej rekompensaty utraconego wynagrodzenia, a także za pomocą tzw. bonusu emerytalnego⁴¹. Pomimo stosunkowo niskiej stopy bezrobocia wśród osób starszych są oni podmiotem w ramach społecznej debaty, dotyczącej gwałtownie postępującego procesu starzenia społeczeństwa belgijskiego⁴² i wpływu tego zjawiska na krajowy

38 *Ibidem*, s. 88; M. Dejemeppe, C. Smith, B. Van der Linden, *Did the Intergenerational Solidarity Pact...*, s. 4.

39 *Loi relative au pacte de solidarité entre les générations*, 23 Decembre 2005, Moniteur belge 30.12.2005, no 21175, pp. 57266 et modifié plusieurs fois, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2005122330&table_name=loi (dostęp 04.04.2016).

40 W literaturze wskazuje się, że Pakt zwrócił uwagę społeczeństwa na problematykę zatrudnienia osób starszych, jednak w praktyce znacząco nie wpłynął na wzrost ich stopy zatrudnienia. Odnotowano także negatywne konsekwencje wprowadzenia Paktu – w grupie wiekowej 35–44 lata wzrost zatrudnienia w roku 2007 nie osiągnął prognozowanego poziomu, co może świadczyć o tzw. efekcie substytucji – M. Dejemeppe, C. Smith, B. Van der Linden, *Did the Intergenerational Solidarity Pact...*, s. 10 i 16.

41 *Ibidem*, s. 2.

42 W 2012 r. średni wiek obywatela Belgii wynosił 41 lat. Przewiduje się, że w roku 2060 wyniesie on 44,6 lat. Osoby w wieku powyżej 65. roku życia stanowiły 17,4% populacji kraju w 2012 r., a według prognoz w 2060 r. będą stanowić 25,8%. Najszybciej starzeje się ludność zamieszkująca Flandrię oraz mniejszość niemiecka. Najmniej skutki starzenia odczuwają mieszkańcy regionu Brukseli ze względu na zewnętrzne i wewnętrzne migracje – N. Contreras, E. Martelucci, A.-E. Thum, *Extending...*, s. 2 i 7.

rynek pracy⁴³. Z tych względów podejmowane inicjatywy koncentrują się przede wszystkim na wydłużaniu aktywności zawodowej, pośrednio obejmując problematykę przeciwdziałania bezrobociu, aktywizacji zawodowej oraz ograniczania dostępu do systemu wcześniejszych emerytur⁴⁴.

5.2. Środki prawne służące utrzymaniu zatrudnienia przez pracowników starszych

5.2.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na starszy wiek podczas zatrudnienia

Wiek nie stanowi usprawiedliwionej przesłanki różnicowania pozycji prawnej pracowników w zatrudnieniu. Dlatego działania podejmowane na podstawie tego kryterium co do zasady noszą znamiona dyskryminacji. Obowiązująca regulacja antydyskryminacyjna⁴⁵ ochroną obejmuje pracowników, osoby wykonujące pracę na własny rachunek, a także stażystów i praktykantów⁴⁶. W stosunku do tych osób zabronione są wszelkie zachowania, które mogą zostać zakwalifikowane jako dyskryminacja bezpośrednia, dyskryminacja pośrednia, nakłanianie do dyskryminacji, molestowanie oraz odmowa zapewnienia racjonalnych usprawnień osobie niepełnosprawnej⁴⁷. Jeżeli jednak w konkretnym przypadku wiek stanowi rzeczywistą i niezbędną przesłankę wykonywania danej pracy, kształtowanie sytuacji pracownika na podstawie tego kryterium będzie dopuszczalne. Dodatkowo wymaga się jednak, żeby cel, któremu ma służyć takie różnicowanie, był usprawiedliwiony, a środki do jego osiągnięcia – proporcjonalne⁴⁸. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w judykaturze wiek nie jest rzeczywistą i niezbędną przesłanką awansu ani kontynuacji zatrudnienia zawodowego sędziego piłkarskiego, jest nią natomiast wysoka

43 W 2012 r. liczba osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata) przypadających na starszego mieszkańca Belgii (65 lat i więcej) wyniosła 3,8, natomiast przewiduje się jej spadek do 2,3 w roku 2060 – *ibidem*, s. 2.

44 Por. M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia pracowników starszych w Belgii*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 10, s. 9–10.

45 *Loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination*, Moniteur belge, 2012–06–05, n° 192, pp. 31670–31677 *et modifié plusieurs fois*, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=90258&p_country=BEL&p_count=3102&p_classification=05&p_classcount=171, dalej: ustawa antydyskryminacyjna. Ustawa ta implementuje postanowienia dyrektywy 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.Urz. WE L 303 z 02.12.2000, s. 16–22.

46 Art. 4, 1° ustawy antydyskryminacyjnej.

47 Art. 4 i 14 ustawy antydyskryminacyjnej.

48 Art. 8 § 2 ustawy antydyskryminacyjnej, Y. Stox, *Belgium*, [w:] N. ten Bokum, R. Sands, R. von Steinau-Steinrück (eds), *Age Discrimination Law in Europe*, The Netherlands 2009, s. 23.

sprawność fizyczna⁴⁹. Dopuszczalne jest także różnicowanie sytuacji pracowników na podstawie wieku, gdy jest to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione przez zgodny z prawem cel, związany w szczególności z polityką zatrudnienia, a środki mające służyć jego realizacji są właściwe i konieczne⁵⁰. Jednakże zgodnie ze stanowiskiem judykatury, uzasadnienia dla różnego traktowania nie stanowi ustalenie, że stosunek pracy ulegnie rozwiązaniu z osiągnięciem przez pracownika określonego wieku, w celu umożliwienia dostępu do zatrudnienia młodszemu pracownikowi⁵¹.

Ochrona przysługuje w fazie realizacji stosunku pracy, a także w czasie jego rozwiązywania⁵². W szczególności wiek pracownika nie może być wyłącznym kryterium ustalania wynagrodzeń. Postanowienia umów o pracę, porozumień zbiorowych, a także aktów jednostronnych kształtujących obowiązki pracownika (regulaminy pracy), które naruszają zakaz dyskryminacji, są nieważne⁵³. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury ta nieważność skutkuje podwyższeniem wynagrodzeń młodszych pracowników, z uwzględnieniem rodzaju wykonywanej przez nich pracy. Pracodawca nie może wyłączyć skutku w postaci nieważności postanowienia porozumienia zbiorowego poprzez zawarcie z konkretnym pracownikiem umowy kształtującej indywidualnie wysokość jego wynagrodzenia⁵⁴. W takim przypadku pracownikowi nie przysługuje też prawo do odszkodowania⁵⁵. Z powyższych względów, stanowiące trzon regulacji płacowej w Belgii porozumienia zbiorowe, uzależniające wysokość wynagrodzeń minimalnych od wieku pracownika, musiały zostać do końca 2008 r. zmienione⁵⁶. Przyjmowane obecnie kryteria wyznaczania wysokości wynagrodzeń to przede wszystkim doświadczenie życiowe i zawodowe, przy których ustalaniu bierze się pod uwagę głównie przebieg ogólnej kariery zawodowej, przerwy w zatrudnieniu oraz poziom wykształcenia⁵⁷. W literaturze wskazuje się jednak, że taki sposób ukształtowania systemów wynagrodzeń może

49 Wyrok sądu pracy w Brukseli z dnia 29 lutego 2008 r., A.R. no. KG 308 oraz wyrok sądu pracy w Brukseli z dnia 2 grudnia 2005 r., *Chroniques de droit social* 2008, 48, za: Y. Stox, *Belgium...*, s. 31 i 32. Por. M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia pracowników starszych w Belgii...*, s. 10.

50 Art. 12 § 1 ustawy antydyskryminacyjnej, Y. Stox, *Belgium...*, s. 23.

51 Wyrok sądu pracy w Brukseli z dnia 29 lutego 2008 r., A.R. No. KG 308, podaje za: Y. Stox, *Belgium...*, s. 31. Por. M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia pracowników starszych w Belgii...*, s. 10.

52 Art. 5 § 2 ustawy antydyskryminacyjnej.

53 Art. 15 ustawy antydyskryminacyjnej. Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia pracowników starszych w Belgii...*, s. 10.

54 Wyrok sądu pracy w Brukseli z dnia 11 marca 2008 r., A.R. No. 5.258/05, podaje za: Y. Stox, *Belgium...*, s. 30.

55 Art. 18 § 2, 2° ustawy antydyskryminacyjnej.

56 Oficjalne stanowisko w tej kwestii zajęło Ministerstwo Publicznych Służb Zatrudnienia, Pracy i Dialogu Społecznego (Federal Public Service of Employment, Labour and Social Dialogue), wskazując w listopadzie 2006 r., iż nowo zawierane porozumienia zbiorowe nie mogą już ustanawiać zasad kształtowania wynagrodzeń pracowników w oparciu o kryterium wieku – Y. Stox, *Belgium...*, s. 29.

57 *Ibidem*.

zostać uznany za dyskryminację pośrednią ze względu na wiek, chyba że konkretne doświadczenie jest rzeczywiście niezbędne do wykonywania pracy na konkretnym stanowisku⁵⁸. Co wymaga szczególnego podkreślenia, uzależnienie wysokości wynagrodzeń od wieku pracownika ponadto prowadziło do podwyższenia kosztów pracy, osłabiając motywację do kontynuowania zatrudnienia.

Jedną z głównych zasad belgijskiego prawa pracy jest relatywna swoboda rozwiązania stosunku pracy; pracodawca co do zasady nie jest zobowiązany podawać przyczyny wypowiedzenia ani przywracać zwolnionego pracownika do pracy⁵⁹. Przepisy ustawy antydyskryminacyjnej respektują tę zasadę⁶⁰. Ustawodawstwo pracy nie zabrania wykonywania pracy powyżej określonej wieku, a postanowienie umowne przewidujące rozwiązanie stosunku pracy z chwilą osiągnięcia przez pracownika wieku emerytalnego jest nieważne i nie wywiera skutków prawnych⁶¹.

Rozwiązanie stosunku pracy z naruszeniem zakazu dyskryminacji ze względu na wiek jest uznawane za rozwiązanie niezgodne z prawem, ponieważ nie ma związku z kwalifikacjami pracownika, z jego zachowaniem; nie jest również przyczyną występującą po stronie pracodawcy⁶². W przypadku zarzutu rozwiązania stosunku pracy w oparciu o zabronione kryterium ciężar wykazania obiektywnej przyczyny zwolnienia spoczywa na pracodawcy. Zwolniony z naruszeniem zakazu dyskryminacji byłby pracownik może dochodzić odszkodowania w zryczałtowanej wysokości równej wynagrodzeniu brutto za okres sześciu miesięcy, chyba że jest w stanie wykazać szkodę w rozmiarze przewyższającą tę kwotę⁶³. Dodatkowo byłby pracownik może żądać od pracodawcy zryczałtowanej kwoty zadośćuczynienia za doznaną krzywdę⁶⁴. Ustawodawstwo przewiduje również ochronę pracowników w przypadku podjęcia przez pracodawcę akcji odwetowej w odpowiedzi na zarzut dyskryminacji, przejawiającej się zwłaszcza pogorszeniem warunków zatrudnienia, a nawet rozwiązaniem stosunku pracy⁶⁵. W takim przypadku pracownik ma roszczenie o przywrócenie poprzednich warunków zatrudnienia albo, w przypadku rozwiązania stosunku pracy, roszczenie o przywrócenie do pracy i o zaległe wynagrodzenie⁶⁶.

5.2.2. Redukcja kosztów zatrudnienia pracowników starszych

Jak wynika z przeprowadzonych badań wysokie koszty pracy pracowników starszych są istotną barierą ich zatrudniania. W literaturze podkreśla się, że podstawowym warunkiem wzrostu, ale również utrzymania zatrudnienia przez tych

58 *Ibidem*, s. 29–30.

59 Szerzej na ten temat w dalszej części opracowania.

60 Y. Stox, *Belgium...*, s. 31.

61 *Loi relative aux contrats de travail*, Moniteur belge 1978.08.22, No. 70303, p. 9277, <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm>, dalej: ustawa o umowie o pracę, art. 36.

62 Art. 63 ustawy antydyskryminacyjnej.

63 Art. 18 § 1 ustawy antydyskryminacyjnej.

64 Art. 18 § 2 ustawy antydyskryminacyjnej.

65 Art. 17 § 2 ustawy antydyskryminacyjnej.

66 Art. 17 § 5 ustawy antydyskryminacyjnej.

pracowników jest odpowiednio ukształtowana relacja kosztów ich zatrudnienia w stosunku do produktywności tych osób. Koszty te rosną z wiekiem biologicznym pracownika poprzez uzależnienie stawek płac od doświadczenia zawodowego. Badania pokazują, iż wzrost o 10% udziału pracowników w wieku 50–65 lat w zatrudnieniu ogółem powoduje, w zależności od zastosowanych instrumentów pomiaru, spadek wydajności pracy w danym zakładzie pracy o 2–2,7%⁶⁷. Według innych badań, koszty zatrudnienia pracowników, którzy ukończyli co najmniej 58 lat, przewyższają ich produktywność średnio o 12%⁶⁸. Jednym ze sposobów rekompensowania spadku tej produktywności jest subwencjonowanie kosztów zatrudnienia pracowników starszych, wprowadzone od połowy 2002 r. Początkowo instrument ten adresowany był przede wszystkim do pracodawców, którzy zatrudniali pracowników w wieku co najmniej 57 lat bez żadnych dodatkowych warunków. W przypadku młodszych pracowników, tj. tych, którzy ukończyli 50. rok życia, redukcja kosztów ich zatrudnienia uzależniona była dodatkowo od wysokości ich wynagrodzenia⁶⁹. Począwszy od roku 2013, w tym drugim przypadku wiek podniesiono z 50 do 54 lat⁷⁰. Kwota subsydiów rośnie wraz z wiekiem pracownika i może wynosić od 50⁷¹ do 400 euro na kwartał⁷².

5.2.3. Warunki wykonywania pracy przez pracowników starszych

W literaturze często wskazuje się, że jednym z podstawowych warunków kontynuowania zatrudnienia jest odpowiednia kondycja fizyczna i psychiczna pracownika starszego. Działania pracodawców podejmowane w celu jej utrzymania lub przywrócenia mogą być finansowane ze specjalnego Funduszu Doświadczenia Zawodowego⁷³. Wspiera on realizację różnorodnych projektów zmierzających do wydłużenia aktywności zawodowej, w szczególności poprzez poprawę jakości zatrudnienia pracowników, którzy ukończyli 45. rok życia⁷⁴. Fundusz rozpoczął swoją działalność w 2005 r.⁷⁵ w odpowiedzi na założenia Strategii Lizbońskiej,

67 M. Rigo, V. Vandenberghe, F. Waltenberg, *Ageing and employability. Evidence from Belgian firm-level data*, „Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) Discussion Paper” 2012, no. 11, s. 3.

68 A. Albanese, B. Cockx, *Permanent Wage Cost...*, s. 9.

69 Do kwoty brutto 12 240 euro – M. Dejemeppe, C. Smith, B. Van der Linden, *Did the Intergenerational Solidarity Pact...*, s. 5.

70 OECD, *Thematic Follow-up Review...*, s. 6.

71 A. Albanese, B. Cockx, *Permanent Wage Cost...*, s. 1; OECD, *Thematic Follow-Up Review...*, s. 4. Według danych Banku Światowego PKB *per capita* w Belgii w 2014 r. wyniosło 47,327.6 USD, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (dostęp 25.04.2016).

72 http://www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=1002 (dostęp 25.04.2016).

73 *Fonds de l'expérience professionnelle*, http://www.emploi.belgique.be/fonds_de_lexp%C3%A9rience_professionnelle.aspx# (dostęp 12.04.2016).

74 N. Contreras, E. Martellucci, A.-E. Thum, *Active ageing...*, s. 43.

75 Początkowo na podstawie dekretu królewskiego z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie ustalania kryteriów, warunków i procedur przyznawania dotacji na rzecz wspierania

promującej wzrost zatrudnienia osób, które ukończyły 55. rok życia. Działalność Funduszu miała umożliwić osiągnięcie kompromisu pomiędzy wzrostem zatrudnienia pracowników starszych a wysokimi kosztami ich zatrudnienia⁷⁶. Finansowany ze środków budżetowych Fundusz realizuje cele o zróżnicowanej perspektywie czasowej. Oprócz wskazanego już głównego zadania o charakterze długookresowym, polegającego na docelowym wydłużeniu aktywności zawodowej pracowników starszych, Fundusz podejmuje działania w zakresie podnoszenia świadomości pracodawców i innych podmiotów rynku pracy na temat problematyki związanej z zatrudnianiem osób starszych. Chodzi tu zwłaszcza o przełamywanie stereotypów na temat zatrudniania starszych pracowników⁷⁷, ale także o przekazywanie informacji na temat instrumentów prawnych adresowanych do osób starszych. W szczególności można tu wskazać popularyzację wiedzy na temat bonusu przysługującego w zamian za przeniesienie pracownika, który ukończył 50. rok życia, na stanowisko pracy związane z mniejszym obciążeniem fizycznym⁷⁸. Przedsięwzięcia o charakterze krótkoterminowym to subwencjonowanie projektów zgłaszanych przez pracodawców⁷⁹.

Zgłaszane przez pracodawców projekty mają dotyczyć poprawy warunków pracy, w szczególności w zakresie jej bezpieczeństwa, a także ochrony zdrowia pracowników oraz przystosowania stanowisk pracy z uwzględnieniem zasad ergonomii. Dodatkowo pracodawcy muszą spełnić określone warunki. W szczególności proponowane rozwiązania powinny kształtować warunki zatrudnienia pracowników na wyższym poziomie, aniżeli wynika to z gwarancji ustawowych, ponadto obejmować pracowników, którzy ukończyli 45. rok życia oraz uzyskać pozytywną opinię służb zajmujących się problematyką bezpieczeństwa i higieny pracy⁸⁰.

jakości warunków pracy starszych pracowników oraz ustalającego wysokość dotacji (*L'arrêté royal du 30 janvier 2003 fixant les critères, les conditions et les modalités pour l'octroi de la subvention de soutien des actions relatives à la promotion de la qualité des conditions de travail des travailleurs âgés et fixant le montant de cette subvention*), a następnie na podstawie dekretu królewskiego z dnia 1 lipca 2006 r. w sprawie promowania możliwości zatrudnienia, jakości warunków pracy lub organizacji pracy starszych pracowników w Funduszu Doświadczenia Zawodowego (*Arrêté royal portant sur la promotion des possibilités d'emploi, la qualité des conditions de travail ou l'organisation du travail des travailleurs âgés dans le cadre du Fonds de l'expérience professionnelle*, *Moniteur belge* 2006.08.01, no. 12178, pp. 37425–37560 et modifié plusieurs fois, <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm> (dostęp 02.04.2016).

76 V. Hermans, R. Motmans, A. Himpens, *The Professional Experience Fund – a Belgian Example for Support of the Quality of Work for Elderly Workers*, *Proceedings of the European Conference on Ergonomics*, 2010, s. 280.

77 N. Contreras, E. Martelucci, A.-E. Thum, *Active ageing...*, s. 43.

78 OECD, *Thematic Follow-up Review...*, s. 6.

79 <http://www.inspires-research.eu/innovativesocialpolicy/292-The-Professional-Experience-Fund-%28PEF%29-is-a-project-implemented-by-FPS-Employment,-Labor-and-Social-Dialogue-in-Belgium-It-is-a-budget-fund> (dostęp 12.04.2016).

80 V. Hermans, R. Motmans, A. Himpens, *The Professional Experience Fund...*, s. 281.

W ramach funduszu finansowane są trzy rodzaje grantów: pomiarowe, analityczne i adaptacyjne⁸¹. Funkcjonowanie Funduszu jest generalnie oceniane pozytywnie, jednak wskazuje się na pewne niedostatki regulacyjne, jak np. brak klarownej procedury weryfikacji składanych przez pracodawców wniosków o przyznanie subwencji, a także brak systemu monitorowania i oceny skuteczności finansowanych działań⁸².

Kolejną instytucją prawną umożliwiającą zachowanie przez pracowników odpowiedniej kondycji psychofizycznej jest urlop wypoczynkowy. W Belgii jego długość ustalana jest na podstawie liczby godzin przepracowanych w poprzednim roku kalendarzowym, a jego pełny wymiar wynosi zasadniczo 4 tygodnie. Z myślą o starszych osobach dotąd bezrobotnych, które podjęły zatrudnienie, wprowadzono specjalną regulację w ramach Paktu Solidarności Międzypokoleniowej⁸³. Pracownikom w wieku co najmniej 50 lat przysługuje prawo do specjalnego dodatkowego urlopu wypoczynkowego. Jego celem jest uzupełnienie przysługującego urlopu łącznie do wymiaru 4 tygodni, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy pracownika. W czasie tego urlopu pracownik umysłowy zachowuje prawo do wynagrodzenia od swojego pracodawcy, natomiast robotnik otrzymuje świadczenie finansowane przez Krajowy Urząd Pracy. Jego wysokość stanowi ok. 65% wynagrodzenia brutto⁸⁴.

Środkiem zmniejszającym uciążliwość pracy jest także redukcja czasu pracy. Warto wspomnieć, że obok regulacji ustawowej w tym zakresie obowiązują także liczne porozumienia zbiorowe, umożliwiające dostosowanie tej instytucji do potrzeb pracodawców i pracowników. Regulacja ustawowa została wprowadzona w 1985 r. i umożliwia korzystanie przez pracowników z częściowej lub całkowitej redukcji czasu pracy⁸⁵. Początkowo dążono za pomocą tego instrumentu do zredukowania stopy bezrobocia – poprzez zobowiązanie pracodawcy do zatrudnienia nowego pracownika w związku z redukcją etatu innego pracownika⁸⁶. Następnie na skutek idei propagowanych w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia cel ten zmodyfikowano. Obecnie polega on na zmniejszeniu uciążliwości wynikającej z wykonywania pracy zarobkowej z zapewnieniem bezpieczeństwa finansowego⁸⁷.

81 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia pracowników starszych w Belgii...*, s. 11 i podana tam literatura.

82 N. Contreras, E. Martelucci, A.-E. Thum, *Active ageing...*, s. 43.

83 Art. 54–55 *Loi relative au pacte de solidarité entre les générations*.

84 Por. M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia pracowników starszych w Belgii...*, s. 11 i podana tam literatura.

85 Art. 99–107bis *Loi de redressement contenant des dispositions sociales*, 22 Janvier 1985, *Moniteur belge* 24–01–1985 no.1985021271 p. 699 *et modifié plusieurs fois*, <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm> (dostęp 28.04.2016).

86 S. Devisscher, *The Career Break (Time Credit) Scheme in Belgium and the Incentive Premiums by the Flemish Government*, „Peer Review”, 19–20 February 2004, Mutual Learning Programme (MLP) under the European Employment Strategy, s. 2, <http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/belgium%2004/Discussion%20paperBEL04.pdf> (dostęp 28.04.2016).

87 B. Van Looy, M. Kovalenko, D. Mortelmans, H. De Preter, *Working hour-reduction in the move to full retirement: How does this affect retirement preferences of 50+ individuals in*

Uprawnienia w tym zakresie są zróżnicowane ze względu na typ pracodawcy⁸⁸, ale także ze względu na szczególną przyczynę redukcji czasu pracy⁸⁹. W 2002 r. wprowadzono specjalne rozwiązanie kierowane wyłącznie do pracowników, którzy ukończyli 50. rok życia⁹⁰. Prawo do redukcji czasu pracy mają generalnie pracownicy, którzy ukończyli 55 lat, natomiast przy wieku 50. lat wymagane jest spełnienie dodatkowego warunku w postaci szczególnej uciążliwości wykonywanej pracy lub co najmniej 28 lat stażu pracy⁹¹. Korzystanie z niego jest uzależnione od zgody pracodawcy⁹². W sektorze prywatnym rozwiązanie to polegało na możliwości obniżenia wymiaru czasu pracy o 1/5 lub o 1/2, zaś w sektorze publicznym mogła nastąpić redukcja od 1/2 do 1/5 etatu. Z redukcji można generalnie korzystać aż do nabycia uprawnień emerytalnych. W obu przypadkach czas zatrudnienia niepełnowymiarowego był uwzględniany przy wyliczaniu wysokości emerytury w taki sposób, jakby pracownik świadczył pracę w ramach pełnego etatu⁹³. W 2013 r. wprowadzono mechanizm mający zniechęcać do korzystania ze zredukowanego czasu pracy. Czas korzystania z redukcji zatrudnienia wpływa negatywnie na wysokość emerytury w porównaniu do zatrudnienia pełnowymiarowego⁹⁴. W obu przypadkach pracownik korzystający z systemu otrzymuje świadczenie wypłacane z Krajowego Urzędu Pracy⁹⁵. Jego wysokość zależy od sytuacji rodzinnej pracownika oraz od wielkości redukcji czasu pracy⁹⁶. W czasie korzystania z częściowej lub całkowitej redukcji czasu pracy pracownik korzysta z ochrony trwałości zatrudnienia. Pracodawca może rozwiązać stosunek pracy wyłącznie z ważnych przyczyn⁹⁷. W przypadku rozwiązania stosunku pracy z naruszeniem

Flanders?, Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie/Antwerpen: CELLO, Universiteit Antwerpen 2014, s. 13 i cytowana tam literatura; S. Devisscher, *The Career Break...*, s. 2.

88 W tzw. sektorze prywatnym są to *end-of-career, part time i time-credit systems*, zaś w publicznym – *career-break system* – B. Van Looy, M. Kovalenko, D. Mortelmans, H. De Preter, *Working hour...*, s. 12.

89 Art. 100bis *Loi de redressement contenant des dispositions sociales*. W przypadkach szczególnych, takich jak konieczność sprawowania opieki paliatywnej, urlop rodzinny, konieczność sprawowania osobistej opieki nad poważnie chorym członkiem rodziny i po spełnieniu przez pracownika przesłanek legalnych, pracodawca ma obowiązek dokonać redukcji czasu jego pracy – S. Devisscher, *The Career Break...*, s. 3.

90 *End of career break system* – S. Devisscher, *The Career Break...*, s. 4.

91 *L'interruption de carrière partielle d'1/5 ou à 1/2 temps dans le "régime fin de carrière"* – <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t13> (dostęp 28.04.2016).

92 *L'interruption de carrière « ordinaire » peut-elle vous être refusée?*, <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t13> (dostęp 28.04.2016).

93 B. Van Looy, M. Kovalenko, D. Mortelmans, H. De Preter, *Working hour...*, s. 13.

94 *Ibidem*.

95 S. Devisscher, *The Career Break...*, s. 8.

96 Przy redukcji o 1/5 kwoty wahają się od 144,64 do 222,48 euro netto (podlegają opodatkowaniu) miesięcznie, natomiast przy redukcji o 1/2 od 311,39 do 396,91 euro netto w miesiącu – *A quelle allocation avez-vous droit ?*, <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t13> (dostęp 28.04.2016).

97 O których mowa w art. 35 ustawy o umowie o pracę.

przepisów prawa pracownikowi przysługuje odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia za okres sześciu miesięcy⁹⁸.

Jednym z przykładów dostosowania instytucji redukcji czasu pracy do potrzeb pracodawców z sektora prywatnego może być zawarte w 2001 r. porozumienie zbiorowe nr 77⁹⁹. Przewiduje ono różne sposoby redukowania czasu pracy z zagwarantowaniem pracownikom prawa do wynagrodzenia¹⁰⁰. Z systemu tego mogą korzystać wszyscy pracownicy, niezależnie od wieku. Jednak pewne specyficzne rozwiązania przewidziano dla pracowników starszych. Pracownik w wieku co najmniej 45 lat ma prawo do redukcji czasu pracy o dwie, trzy bądź cztery godziny w zależności od postanowień branżowego bądź zakładowego porozumienia zbiorowego. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, wypłacanego przez pracodawcę. Celem tego instrumentu jest optymalne połączenie życia prywatnego z życiem zawodowym, a także wydłużenie aktywności zawodowej, przy jednoczesnym umożliwieniu pracodawcy dalszego czerpania korzyści z umiejętności i doświadczenia zawodowego pracownika. Na czas niewykonywania pracy przez pracownika starszego, pracodawca ma możliwość zatrudnienia nowego pracownika, którego koszt jest częściowo subsydiowany ze środków publicznych¹⁰¹. Porozumienie zbiorowe przewiduje także możliwość redukcji czasu pracy pracownika w wieku 55 lat o 1/2 albo 1/5 oraz całkowitą rezygnację z wykonywania pracy przez określony czas. Redukcja czasu pracy o 1/2 oraz czasowa rezygnacja mogą trwać maksymalnie przez 1 rok. Okres ten może zostać wydłużony na mocy zakładowych i branżowych porozumień zbiorowych na czas nie dłuższy niż 5 lat. Natomiast redukcja czasu pracy o 1/5 może trwać maksymalnie przez 5 lat. W przypadku pracodawców zatrudniających więcej niż 10 pracowników obowiązuje ograniczenie, służące zapewnieniu sprawnej organizacji procesu pracy. U takich pracodawców z redukcji czasu pracy może w tym samym czasie korzystać nie więcej niż 5% załogi¹⁰².

Jak wskazuje się w literaturze, instrument ten był zaprojektowany po to, by wspierać pracowników starszych w procesie wydłużania ich karier zawodowych. Jednak przeprowadzone we Flandrii badania wykazały, że rozwiązania w zakresie redukcji czasu pracy wywołują skutek odwrotny, sprzyjając podejmowaniu przez

98 S. Devisscher, *The Career Break...*, s. 6; art. 100 i 107bis § 2 *Loi de redressement contenant des dispositions sociales*.

99 <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-077-bis.pdf> (dostęp 25.04.2016).

100 M. Ajzen, *Belgium: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2013, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/belgium/belgium-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 08.04.2016); S. Devisscher, *The Career Break...*, s. 5.

101 *Ibidem*.

102 M. Ajzen, *Belgium: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2013; S. Devisscher, *The Career Break...*, s. 7.

pracowników decyzji o korzystaniu z systemu wcześniejszych emerytur¹⁰³. Jednocześnie wyraźnie podkreśla się również to, że z systemu tego korzystają głównie osoby doznające różnych przeszkód w świadczeniu pracy pełnowymiarowej, w szczególności zaś natury zdrowotnej. W konsekwencji, ograniczanie dostępu do omawianego systemu, podyktowane chęcią redukcji wydatków publicznych, może paradoksalnie spowodować wzrost wydatków na finansowanie świadczeń dla tych osób z ubezpieczenia z tytułu niezdolności do pracy czy z tytułu bezrobocia¹⁰⁴. W ramach trwającej w Belgii publicznej debaty dotyczącej przyszłości omawianego systemu pracodawcy argumentują, iż nie zachęca on pracowników do wydłużania życia zawodowego. Z kolei pracownicy i ich organizacje podnoszą, że odpoczynek na zakończenie długiej kariery zawodowej powinien stanowić przedmiot indywidualnego uprawnienia, z którego pracownik powinien móc skorzystać, zwłaszcza w przypadkach obniżonej zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy, a także wówczas, gdy chce pozostać aktywny zawodowo na dłużej¹⁰⁵.

Pracą powodującą znaczne obciążenie dla organizmu pracownika jest również praca w porze nocnej. Możliwość przeniesienia pracowników starszych pracujących w nocy do pracy wykonywanej w ciągu dnia przewiduje zawarte w ramach Krajowej Rady Pracy porozumienie zbiorowe nr 46 z 1990 r.¹⁰⁶ W przypadku pracowników, którzy ukończyli 50. rok życia i mają co najmniej 20-letni staż zawodowy, przeniesienie do pracy wykonywanej w ciągu dnia jest możliwe w razie wystąpienia poważnych problemów zdrowotnych, natomiast w odniesieniu do pracowników, którzy ukończyli 55. rok życia i mają co najmniej 20-letni staż zawodowy, następuje to na ich wniosek¹⁰⁷.

5.2.4. Ochrona trwałości zatrudnienia pracowników starszych

Pracownicy starsi nie korzystają ze szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia¹⁰⁸. Z tego też względu zostaną omówione ogólne zasady dotyczące rozwiązywania stosunku pracy przez pracodawcę z pracownikiem z uwzględnieniem jego starszego

103 B. Van Looy, M. Kovalenko, D. Mortelmans, H. De Preter, *Working hour...*, s. 32–33; S. Devisscher, *The Career Break...*, s. 15.

104 B. Van Looy, M. Kovalenko, D. Mortelmans, H. De Preter, *Working hour...*, s. 35.

105 *Ibidem...*, s. 36–37.

106 *Convention collective de travail n° 46 du 23 mars 1990 relative aux mesures d'encadrement du travail en équipes comportant des prestations de nuit ainsi que d'autres formes de travail comportant des prestations de nuit*, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-046.pdf> (dostęp 28.04.2016).

107 M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia pracowników starszych w Belgii...*, s. 11 i podana tam literatura.

108 Należą do nich np. członkowie rad pracowniczych oraz komitetów ochrony pracy – *Loi portant un régime de licenciement particulier pour les délégués du personnel aux conseils d'entreprise et aux comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, ainsi que pour les candidats délégués du personnel*, *Moniteur belge* 29–03–1991, No. 12215 p. 6412 et modifié plusieurs fois, <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm>; pracownice w okresie ciąży, pracownicy korzystający z urlopów związanych z rodzicielstwem.

wieku. Umowa o pracę na czas nieokreślony może zostać rozwiązana przez pracodawcę w każdym czasie poprzez złożenie oświadczenia woli o wypowiedzeniu¹⁰⁹ albo przez złożenie oświadczenia woli o rozwiązaniu bez wypowiedzenia¹¹⁰. W tym drugim przypadku pracodawca co do zasady będzie zobowiązany wypłacić odprawę¹¹¹, chyba że do rozwiązania stosunku pracy dochodzi np. z powodu ciężkiego naruszenia obowiązków przez pracownika. Pracodawca, rozwiązując stosunek pracy, nie jest również co do zasady zobowiązany podawać jego przyczyny ani uzyskiwać zgody na rozwiązanie stosunku pracy od organu administracji oraz od sądu. W przypadku zwolnienia dyscyplinarnego oświadczenie woli pracodawcy powinien złożyć na piśmie, wskazując przyczynę rozwiązania stosunku pracy. Okoliczność uzasadniająca rozwiązanie może stanowić ciężkie naruszenie zobowiązań wynikających z umowy, które trwale uniemożliwia dalszą realizację stosunku pracy¹¹², np. przestępstwo, złamanie zakazu konkurencji¹¹³.

W prawie pracy regulacja chroniąca pracowników przed zwolnieniem jest generalnie zróżnicowana w zależności od rodzaju wykonywanej przez nich pracy. Funkcjonuje bowiem podział na pracowników wykonujących prace fizyczne (robotników)¹¹⁴ oraz na pracowników wykonujących prace umysłowe¹¹⁵. Podział ten odgrywał do niedawna istotną rolę np. przy okresie wypłaty wynagrodzenia za czas choroby¹¹⁶, a także miał decydujące znaczenie przy ustalaniu długości okresu wypowiedzenia umowy o pracę. Na okres wypowiedzenia miał wpływ przede wszystkim ogólny staż pracy, zatem jego długość co do zasady wzrastała z wiekiem pracownika. Regulacja dotycząca okresów wypowiedzenia umowy o pracę ulegała licznym zmianom¹¹⁷. Przykładowo w przypadku robotników,

109 Art. 37 § 1 ustawy o umowie o pracę.

110 Art. 32, 3° i art. 35 ustawy o umowie o pracę; International Employment Law, *Redundancy and termination in Europe*, Deloitte Advokatfirma AS, January 2013, s. 32, http://public.deloitte.no/dokumenter/2013_Deloitte_InternationalDismissalSurvey.pdf (dostęp 16.04.2016).

111 Art. 39 § 1 ustawy o umowie o pracę.

112 Art. 35 ustawy o umowie o pracę.

113 International Employment Law, *Redundancy and termination in Europe...*, s. 32.

114 Robotnik (*l'ouvrier*), który zobowiązuje się w umowie o pracę do wykonywania konkretnej pracy fizycznej na rzecz pracodawcy – art. 2 ustawy o umowie o pracę.

115 Pracownik (*l'employé*), który zobowiązuje się w umowie o pracę do wykonywania konkretnej pracy umysłowej na rzecz pracodawcy – art. 3 ustawy o umowie o pracę; OECD, *Detailed description of employment protection legislation 2012–2013, Belgium*, Employment Protection Database 2013.

116 Pracodawca jest zobowiązany do wypłaty wynagrodzenia chorobowego przez pierwsze 30 dni niezdolności do pracy w roku w przypadku pracowników umysłowych, natomiast w przypadku pracowników fizycznych przez 14 dni w pełnej wysokości, a następnie do 30 dnia w zmniejszonej wysokości – N. Es-Samri, T. Macours, *Belgium – employment Guide*, Legalis 2012, s. 6–7.

117 Postanowienia rozdziału IV ustawy dotyczącej umowy o pracę były modyfikowane, m.in. przez porozumienie zbiorowe no. 75 z dnia 20 grudnia 1999 r. dotyczące wydłużenia okresów wypowiedzenia umów o pracę, *Convention collective de travail N° 75 du*

którzy nawiązali umowę o pracę przed 2012 r., okres wypowiedzenia dokonanego przez pracodawcę wynosił zasadniczo 56 dni w przypadku stażu przekraczającego 20 lat; zaś dla niektórych pracowników nawet 112 dni¹¹⁸. W przypadku pracowników umysłowych okres wypowiedzenia składanego przez pracodawcę pracownikowi o stażu krótszym niż 5 lat wynosił 3 miesiące. Każde kolejne rozpoczęcie 5 lat stażu wydłużało okres wypowiedzenia o kolejne 3 miesiące, np. przy stażu do 10 lat – 6 miesięcy i przy stażu do 15 lat – 9 miesięcy okresu wypowiedzenia¹¹⁹. W przypadku pracowników umysłowych zarabiających rocznie powyżej określonej kwoty¹²⁰, okres wypowiedzenia był ustalany indywidualnie w rozsądnych granicach¹²¹, jednak z uwzględnieniem okresów minimalnych dla pracowników umysłowych zarabiających rocznie poniżej wskazanej kwoty (3 miesiące za każde rozpoczęcie 5 lat stażu pracy). W przypadku, gdy strony nie dochodziły do porozumienia w zakresie ustalenia długości okresu wypowiedzenia, pracownik mógł wystąpić z odpowiednim powództwem ustalającym do sądu pracy. Sąd ten wskazywał rozsądny okres wypowiedzenia konkretnej umowy o pracę, biorąc pod uwagę przede wszystkim staż pracy, wynagrodzenie, wiek, a także przeszkody w podjęciu zatrudnienia¹²².

W przypadku osób, które nawiązały umowę o pracę poczynawszy od 2012 r., okres wypowiedzenia umów o pracę pracowników fizycznych o stażu pracy dłuższym niż 20 lat wzrósł do 129 dni, natomiast długość okresu wypowiedzenia umów o pracę pracowników umysłowych została uzależniona, oprócz stażu pracy, od wysokości rocznego wynagrodzenia brutto. W wyniku takiego zabiegu powstały trzy grupy pracowników umysłowych. W przypadku tych najniżej zarabiających¹²³ zastosowanie znalazły zasady obowiązujące przed 2012 r., a zatem każde rozpoczęcie 5 lat stażu pracy wydłużało okres ich wypowiedzenia o 3 miesiące. Okres wypowiedzenia pracowników umysłowych znajdujących się w grupie średnio zarabiających¹²⁴ wynosił, przy stażu pracy między 5 a 6 lat, 182 dni i wzrastał o 30 dni za każdy następny rozpoczęty rok zatrudnienia. W odniesieniu do pracowników umysłowych

20 Decembre 1999 relative aux delais de preavis des ouvriers, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-075.pdf> (dostęp 19.04.2016).

118 Art. 2, 5° *Convention collective de travail* N° 75.

119 OECD EPL Database, update 2013, Version: September 2015, <http://www.oecd.org/els/emp/Belgium.pdf> (dostęp 19.04.2016).

120 31 467,00 euro brutto.

121 Jednym ze sposobów ustalenia długości okresów wypowiedzenia była do 2014 r. tzw. formuła Claeya, uwzględniająca staż pracy, wiek i wysokość rocznego wynagrodzenia brutto pracownika umysłowego w chwili otrzymania oświadczenia woli o wypowiedzeniu – OECD EPL Database, update 2013, Version: September 2015, <http://www.oecd.org/els/emp/Belgium.pdf> (dostęp 19.04.2016); Van Bael & Bellis (eds), *Business Law Guide to Belgium*, Brussels 2003, s. 335.

122 Van Bael & Bellis (eds), *Business Law Guide...*, s. 335; International Employment Law, *Redundancy and termination in Europe...*, s. 33.

123 Do 32 254 euro/rocznie w 2013 r.

124 Pomiędzy 32 254 euro/rocznie a 64 508 euro/rocznie w 2013 r.

najlepiej zarabiających, okres wypowiedzenia mógł być ustalony indywidualnie po rozwiązaniu umowy o pracę, przyjmując jednak za standard minimalny okres wypowiedzenia dla pracowników umysłowych z pierwszej grupy¹²⁵. Przedstawione zasady określania długości wypowiedzenia umów o pracę zostały jednak zakwestionowane przez belgijski sąd konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2011 r.¹²⁶ Sąd ten uznał, że różne traktowanie pracowników fizycznych i umysłowych, zwłaszcza w odniesieniu do długości okresów wypowiedzenia umowy o pracę, narusza konstytucyjne zasady równości i niedyskryminacji. Uznana za niezgodną z konstytucją belgijską regulacja zachowała moc obowiązującą do 8 lipca 2013 r.¹²⁷ Począwszy od 2014 r. określono nowe, jednolite dla wszystkich pracowników zasady ustalania okresów wypowiedzenia, niezależnie od rodzaju wykonywanej pracy czy wysokości wynagrodzenia¹²⁸.

Generalnie, długość okresu wypowiedzenia jest uzależniona od długości stażu pracy¹²⁹ i w odniesieniu do pracowników z co najmniej 5-letnim stażem wynosi 18 tygodni. Jego długość wzrasta o 3 tygodnie z każdym kolejnym rokiem zatrudnienia. Okres wypowiedzenia złożonego przez pracodawcę pracownikowi z co najmniej 20-letnim stażem pracy wynosi 62 tygodnie¹³⁰. Po osiągnięciu stażu 21 lat, każdy dodatkowy rok zatrudnienia powoduje wydłużenie okresu wypowiedzenia o 1 tydzień¹³¹. W przypadku pracowników uprawnionych do dodatku do zasiłku dla bezrobotnych wypłacanego przez pracodawcę¹³² okres wypowiedzenia może zostać skrócony do 26 tygodni, w przypadku trudności ekonomicznych bądź restrukturyzacji zakładu pracy¹³³. W takim samym zakresie okres wypowiedzenia może zostać skrócony, jeśli wypowiedzenie dokonane przez pracodawcę zaczyna biec po miesiącu, w którym pracownik osiągnął ustawowy wiek emerytalny¹³⁴. Każdemu pracownikowi w okresie wypowiedzenia przysługuje

125 OECD EPL Database, update 2013, Version: September 2015, <http://www.oecd.org/els/emp/Belgium.pdf> (dostęp 19.04.2016).

126 *Arrêt n°125/2011 du 7 juillet 2011*, <http://www.const-court.be/public/f/2011/2011-125f.pdf> (dostęp 29.04.2016).

127 International Employment Law, *Redundancy and termination in Europe...*, s. 32.

128 W przypadku umów zawartych do końca 2013 r., które ulegają rozwiązaniu w 2014 r. i później, zastosowanie znajduje regulacja przejściowa zobowiązująca do obliczania okresów wypowiedzenia zarówno w oparciu o stary, jak i nowy system – <http://www.mondaq.com/x/284996/employee+rights+labour+relations/Use+Of+Claeys+Formula+For+Dismissals+Abolished+On+1+January+2014> (dostęp 16.04.2016).

129 A także od podmiotu składającego oświadczenie woli o wypowiedzeniu.

130 Gdy wypowiedzenie składa pracownik z co najmniej 8-letnim stażem pracy, jego okres wynosi 13 tygodni – Art. 37/2 § 2 ustawy o umowie o pracę. Por. też M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia pracowników starszych w Belgii...*, s. 11 i podana tam literatura.

131 Art. 37/2 § 1 ustawy o umowie o pracę.

132 Tzw. konwencjonalna wcześniejsza emerytura opisana w dalszej części opracowania.

133 Art. 37/11 ustawy o umowie o pracę.

134 Art. 37/6 ustawy o umowie o pracę.

prawo do zwolnienia na poszukiwanie nowej pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia¹³⁵. W przypadku pracowników objętych procedurą *outplacementu*, a zatem przede wszystkim pracowników, którzy ukończyli 45. rok życia, wymiar tego zwolnienia wynosi maksymalnie 1 dzień roboczy w tygodniu przez cały okres wypowiedzenia¹³⁶.

Pracodawca może również rozwiązać umowę o pracę na czas nieokreślony bez zachowania okresu wypowiedzenia. Wówczas będzie zobowiązany wypłacić pracownikowi odprawę w wysokości wynagrodzenia za okres wypowiedzenia, obejmującego nie tylko wynagrodzenie bieżące, ale wszelkie świadczenia wynikające ze stosunku pracy¹³⁷. W przypadku rozwiązania przez pracodawcę umowy terminowej przed upływem czasu, do którego miała trwać, jest on zobowiązany zapłacić odprawę w wysokości wynagrodzenia za czas, do którego umowa miała trwać, nie więcej jednak niż równowartość dwukrotności wynagrodzenia, jakie przysługiwałoby za okres wypowiedzenia umowy na czas nieokreślony¹³⁸.

W przypadku rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy bez uzasadnionej przyczyny¹³⁹, pracodawca jest zobowiązany do zapłaty odszkodowania w wysokości wynagrodzenia za okres 6 miesięcy, chyba że układy zbiorowe pracy bądź dekret królewski stanowią inaczej. Na obowiązek zapłaty odszkodowania nie ma wpływu to, czy do rozwiązania stosunku pracy doszło za wypowiedzeniem czy bez wypowiedzenia. W przypadku rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia oraz bez uzasadnionej przyczyny, oprócz odprawy przysługuje również wspomniane odszkodowanie¹⁴⁰. Warte podkreślenia jest to, że w takiej sytuacji pracownik nie ma roszczenia o przywrócenie do pracy¹⁴¹. Wykonywanie przez pracodawcę prawa do rozwiązania stosunku pracy podlega ocenie przez pryzmat jego przeznaczenia, w szczególności więc w kontekście interesu pracodawcy. W tym przypadku na zwolnionym pracowniku ciąży obowiązek wykazania, że pracodawca skorzystał

135 Początkowo wymiar zwolnienia nie może przekroczyć połowy dnia roboczego w tygodniu, natomiast w okresie ostatnich 26 tygodni wypowiedzenia zwolnienie to przysługuje w wymiarze nieprzekraczającym łącznie jednego dnia roboczego w tygodniu – art. 41 § 2 ustawy o umowie o pracę.

136 Z prawa tego można korzystać w wymiarze godzinowym, jednak nie więcej niż w dwóch częściach, łącznie nie przekraczając dnia roboczego w tygodniu – art. 41 § 3 ustawy o umowie o pracę.

137 Art. 39 § 1 ustawy o umowie o pracę; w szczególności świadczenia, takie jak 13 pensja, prawo używania służbowego samochodu, dodatkowe ubezpieczenia grupowe finansowane przez pracodawcę – Van Bael & Bellis (eds), *Business Law Guide...*, s. 337

138 Art. 40 § 1 ustawy o umowie o pracę; Van Bael & Bellis (eds), *Business Law Guide...*, s. 341.

139 Za które uważa się przyczynę nie pozostającą w związku ze zdolnością konkretnego pracownika do wykonywania pracy, jego zachowaniem w ramach stosunku pracy, ani z funkcjonowaniem zakładu pracy lub jego części. W razie sporu ciężar wykazania przyczyny spoczywa na pracodawcy – art. 63 ustawy o umowie o pracę.

140 Art. 63 ustawy o umowie o pracę.

141 OECD EPL Database, update 2013, Version: September 2015, <http://www.oecd.org/els/emp/Belgium.pdf> (dostęp 19.04.2016).

ze swego prawa niezgodnie z jego przeznaczeniem¹⁴². W przypadku udowodnienia tego stanu rzeczy pracownik ma prawo do odszkodowania, którego wysokość *ad casum* ustala sąd. Wspomniane roszczenia mogą być dochodzone przed sądem w okresie roku od dnia rozwiązania stosunku pracy¹⁴³.

Rozwiązania służące ochronie zatrudnienia pracowników starszych wprowadzono do regulacji prawnej w zakresie zwolnień grupowych¹⁴⁴. Do 2012 r. w przypadku zwolnień grupowych pracodawcy w Belgii generalnie mieli swobodę w doborze osób do zwolnienia¹⁴⁵, co w praktyce najczęściej oznaczało rozwiązanie stosunków pracy ze starszymi pracownikami. Działo się tak z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, pracownicy starsi poprzez powiązanie systemu ich wynagrodzeń z wiekiem generują wyższe koszty zatrudnienia dla pracodawcy. Po drugie, relatywnie duża dostępność do systemu wcześniejszych emerytur powodowała, że często pracownicy starsi w sytuacji zwolnień zgłaszali się do nich dobrowolnie¹⁴⁶. Po dokonanych zmianach pracodawcy zatrudniający co najmniej 20 pracowników¹⁴⁷ mają obowiązek zapewnić, by pracownicy zakwalifikowani do zwolnienia pod względem wieku odzwierciedlali strukturę zatrudnienia u dokonującego zwolnień pracodawcy (tzw. piramida wieku). Oznacza to, że pracownicy w danym zakładzie pracy lub w tej części, w której ma dojść do redukcji zatrudnienia, są dzieleni na trzy grupy wiekowe. Pierwsza obejmuje pracowników poniżej 30. roku życia, druga pracowników w wieku 30–49 lat, natomiast w skład trzeciej wchodzi pracownicy, którzy ukończyli 50. rok życia¹⁴⁸. Dobór pracowników

142 OECD EPL Database, update 2013, Version: September 2015, <http://www.oecd.org/els/emp/Belgium.pdf> (dostęp 19.04.2016).

143 *Ibidem*.

144 Główną regulację w tym zakresie stanowią: *Loi portant des dispositions en faveur de l'emploi*, 13 Février 1998, Moniteur belge 19-02-1998, no. 12088, p. 4643 *et modifié plusieurs fois* (art. 62–70), oraz zawarte na podstawie art. 66 § 1 tej ustawy porozumienie zbiorowe no. 24 *Convention collective de travail n° 24 du 2 octobre 1975 concernant la procédure d'information et de consultation des représentants des travailleurs en matière de licenciements collectifs*, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-024.pdf> (dostęp 22.04.2016), *Convention collective de travail n° 10 du 8 mai 1973 relative aux licenciements collectifs*, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-010.pdf> (dostęp 22.04.2016) oraz *Arrêté royal sur les licenciements collectifs*, 24 Mai 1976, Moniteur belge 17-09-1976, no. 52409, p. 11663 *et modifié plusieurs fois*.

145 Art. 6 porozumienia zbiorowego no. 24 stanowi, że pracodawca ustala kryteria doboru pracowników do zwolnienia i podaje je do wiadomości przedstawicielstwa pracowniczego. Ma tu jednak zastosowanie art. 5 § 2, 3° ustawy dyskryminacyjnej, przewidujący zakaz dyskryminacji przy ustalaniu kryteriów doboru do zwolnienia.

146 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia pracowników starszych w Belgii...*, s. 11 i podana tam literatura.

147 Z wyjątkiem pracodawców znajdujących się w stanie likwidacji, upadłości – art. 62 *Loi portant des dispositions diverses (I)*, 29 Mars 2012, Moniteur belge 30-03-2012, no. 21057, p. 20537 *et modifié plusieurs fois*, dalej: ustawa wprowadzająca przepisy różne (I).

148 Art. 63 § 1 ustawy wprowadzającej przepisy różne (I).

do zwolnienia musi odzwierciedlać liczebność każdej z wymienionych grup, z możliwością odstępstwa o nie więcej niż 10%¹⁴⁹.

Powyższe zasady nie mają jednak zastosowania do pracowników zatrudnionych na podstawie terminowych umów o pracę¹⁵⁰. Pewne wyjątki dotyczą też pracowników zajmujących kluczowe dla funkcjonowania zakładu pracy stanowiska (m.in. pracownicy zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy), a także pracowników posiadających specyficzne kwalifikacje, rzadko występujące na rynku pracy¹⁵¹. Zachowanie piramidy wieku przy zwolnieniach grupowych podlega kontroli¹⁵², w ramach której przewidziano możliwość zastosowania kar administracyjnych¹⁵³. W literaturze podkreśla się jednak, że opisana regulacja nie została ustanowiona bezpośrednio w celu ochrony trwałości zatrudnienia poszczególnych grup pracowników, lecz stanowi ona rodzaj warunku, od którego zależy możliwość dalszego korzystania przez pracodawcę ze zwolnień z opłacania składek na ubezpieczenie społeczne pracowników, którzy mieli ukończone co najmniej 50 lat¹⁵⁴. Niezachowanie tzw. piramidy wieku przy dokonywaniu zwolnień grupowych oznacza konieczność zapłacenia przez pracodawcę dotąd prolongowanych składek za każdego zwolnionego pracownika w wieku co najmniej 50 lat¹⁵⁵.

W przypadku, gdy zwolnienia grupowe dotyczą pracowników w wieku co najmniej 45. lat i są dokonywane bez okresu wypowiedzenia, pracownicy oprócz odprawy za brak okresu wypowiedzenia mają prawo do odprawy z tytułu zwolnień grupowych w wysokości wynagrodzenia za okres 6 miesięcy. Warto zauważyć, że w odniesieniu do pracowników poniżej 45. roku życia koszty zwolnień grupowych są niższe ze względu na wysokość odprawy z tytułu zwolnień grupowych zredukowaną do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia¹⁵⁶.

149 Art. 63 § 3 ustawy wprowadzającej przepisy różne (I).

150 Art. 63 § 4 ustawy wprowadzającej przepisy różne (I).

151 Art. 63 § 5 ustawy wprowadzającej przepisy różne (I); *OECD Thematic Follow-Up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers, Belgium (situation mid – 2012)*..., s. 4.

152 Specjalna procedura zwolnień grupowych obejmuje m. in. przekazanie stosownych informacji do Ministerstwa Publicznych Służb Zatrudnienia, Pracy i Dialogu Społecznego.

153 OECD, *Thematic Follow-Up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers*..., s. 4.

154 S. Clauwaert, I. Schömann, *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. Country report: Belgium*, European Trade Union Institute (ETUI) 2013, s. 4; P. Foubert, E. Langhendries, N. Marocchi, J. Peeters, *An EU Perspective on Age as a Distinguishing Criterion for Collective Dismissal: The Case of Belgium and The Netherlands*, „The International Journal Of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 2013, vol. 29, s. 425; art. 64 ustawy wprowadzającej przepisy różne (I). Zwolnienia te określone są w sekcji 2 i 3 rozdziału IV *Loi Programme (I)*, *Moniteur belge* 31-12-2002, no. 21488, p. 58686 et modifié plusieurs fois.

155 W sumie za 8 kwartałów poprzedzających zwolnienia grupowe – art. 327 *Loi Programme (I)*.

156 *OECD Thematic Follow-Up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers, Belgium (situation mid – 2012)*, s. 5.

5.2.5. Dodatek aktywizacyjny

Bezrobotnym osobom starszym może przysługiwać dodatek aktywizacyjny z tytułu „powrotu do pracy”¹⁵⁷. Obok samodzielnego podjęcia zatrudnienia, podstawowy warunek to osiągnięcie wieku co najmniej 55 lat¹⁵⁸. Na czas pobierania dodatku wpływa przede wszystkim długość ogólnego stażu zatrudnienia. W przypadku co najmniej 20-letniego stażu pracy jest on wypłacany bezterminowo, natomiast przy krótszym stażu czas jego pobierania jest ograniczony maksymalnie do 3 lat. Przy zatrudnieniu o charakterze terminowym wysokość dodatku rocznie maleje. Nie ma w tym przypadku znaczenia, czy osoba podejmuje zatrudnienie w charakterze pracownika, w sektorze publicznym jako urzędnik, czy też rozpoczyna prowadzenie działalności na własny rachunek. Świadczenie wypłacane jest na wniosek, który należy złożyć do jednej z instytucji odpowiedzialnych za wypłatę świadczeń z tytułu bezrobocia¹⁵⁹.

5.2.6. Bonus emerytalny

W roku 2005 w ramach Paktu Solidarności Międzypokoleniowej przyjęto instrument, mający bezpośrednio służyć wydłużaniu aktywności zawodowej starszych pracowników w postaci bonusu emerytalnego¹⁶⁰. Już wcześniej, począwszy od roku 1997, powszechny wiek emerytalny kobiet wynoszący 61 lat zaczęto zrównywać z wiekiem emerytalnym mężczyzn wynoszącym 65 lat, co osiągnięto ostatecznie w roku 2009¹⁶¹. Bonus emerytalny był kierowany do osób, które ukończyły 62 lata lub miały co najmniej 44-letni staż zatrudnienia i pozostawały aktywne na rynku pracy. Przysługiwał on w stałej wysokości 2 euro za każdy dzień pracy po przekroczeniu wskazanego wieku. Przyjmując 26 dni roboczych w miesiącu, jeśli pracownik odkładał decyzję o skorzystaniu z wcześniejszej emerytury o 1 rok i pracował w pełnym wymiarze, to przechodząc na emeryturę w wieku 63 lat otrzymywał do niej, dożywotnio, bonus w wysokości 624 euro rocznie. Odpowiednio, przy tym samych parametrach, przechodząc na emeryturę w wieku 64 lat, otrzymywał on bonus w wysokości 1248 euro rocznie, natomiast odkładając decyzję o emeryturze do 65. roku życia, korzystał z bonusu w wysokości 1872 euro rocznie¹⁶².

Mechanizm działania bonusu polegał więc na zwiększeniu wysokości emerytury nie tylko o wskazane wyżej kwoty, ale także o wynagrodzenia z tytułu

157 *Un complément de reprise du travail*, art. 129bis–129 quarter Arrêté royal portant réglementation du chômage.

158 Do 1 lutego 2013 r. 50 lat – MISSOC, *Your social security rights – Belgium*, European Commission 2013, s. 27.

159 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia pracowników starszych w Belgii...*, s. 12 i podana tam literatura.

160 Art. 7–7bis *Loi relative au pacte de solidarité entre les générations*.

161 G.J.M. Dekkers, *The pension bonus in the first-pillar pension system for employees in Belgium: simulations with the model MEP*, „Retraite et société” 2009, 2 (no. 58), s. 109 i 113.

162 *Ibidem*, s. 113–114.

kontynuacji zatrudnienia. Negatywnym skutkiem tego instrumentu, z punktu widzenia ubezpieczonych, było skrócenie czasu pobierania emerytury. Co więcej, wpływ kontynuacji zatrudnienia na podwyższenie wysokości emerytury był mniejszy niż można byłoby się tego spodziewać. Niekiedy bowiem pojawiał się problem, polegający na tym, że wysokość emerytury nie rosła proporcjonalnie do zarobków, uzyskanych po osiągnięciu wieku uprawniającego do przejścia na wcześniejszą emeryturę. Jako jedną z możliwych przyczyn takiego stanu rzeczy wskazywano opodatkowanie wynagrodzeń w przeciwieństwie do emerytur, co mogło prowadzić do sytuacji, w których emerytura przewyższała ostatnie wynagrodzenie netto. W związku z powyższym odroczenie decyzji o przejściu na emeryturę mogło być postrzegane nie tylko jako utrata samego świadczenia, ale także jako brak możliwości korzystania ze zwolnienia podatkowego. Bonus emerytalny miał być instrumentem rozwiązującym omawiany problem¹⁶³. Przeprowadzone badania pokazały niejednakowy wpływ bonusu na decyzję o przedłużeniu aktywności zawodowej. Instrument ten był bardziej skuteczny w odniesieniu do kobiet niż do mężczyzn. Jako uzasadnienie takiego stanu rzeczy wskazuje się dłuższe średnie trwanie życia w przypadku kobiet w porównaniu z mężczyznami. Ponadto zaobserwowano także silniejsze oddziaływanie bonusu na robotników aniżeli na pracowników umysłowych¹⁶⁴. Tutaj z kolei jako uzasadnienie wskazuje się silniejsze oddziaływanie bonusu przy niższych świadczeniach emerytalnych¹⁶⁵. Badania wykazały też nierównomierne oddziaływanie stałej kwoty bonusu na wysokość emerytury. Zwłaszcza długoterminowe odraczanie decyzji o przejściu na emeryturę wywierało negatywny wpływ na jej wysokość, w porównaniu z efektem uzyskiwanym po dwóch, trzech latach kontynuowania zatrudnienia. Dlatego podkreśla się, że lepsze rezultaty byłyby możliwe do osiągnięcia przy wprowadzeniu rosnącej z wiekiem stawki bonusu emerytalnego¹⁶⁶. Począwszy od 2015 r. bonus nie jest już przyznawany¹⁶⁷.

163 *Ibidem*, s. 129.

164 A. Jousten, M. Lefebvre, S. Perelman, *Disability in Belgium. There is more than meets the eye*, [w:] D.A. Wise (ed.), *Social Security Programs and Retirement around the World: Historical Trends in Morality and Health Employment, and Disability Insurance Participation and Reforms*, University of Chicago Press, September 2012, s. 256.

165 G.J.M. Dekkers, *The pension bonus...*, s. 121–122.

166 *Ibidem*, s. 128–129.

167 Dotyczy pracowników, którzy uprawnienia do wcześniejszej emerytury uzyskali przed 1 grudnia 2014 r. – MISSOC. Por. też M Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia pracowników starszych w Belgii...*, s. 13 i podana tam literatura.

5.3. Środki prawne wspierające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy

5.3.1. *Outplacement* pracowników starszych

Prawo do *outplacementu*¹⁶⁸ ustanowiono w ramach porozumienia zbiorowego nr 104 w sprawie planu zatrudnienia osób starszych¹⁶⁹. Porozumienie to zostało zawarte w ramach Krajowej Rady Pracy, dlatego ma charakter międzybranżowy i jest powszechnie obowiązujące¹⁷⁰. Prawo do *outplacementu* przysługuje pracownikom, którzy mają ukończone co najmniej 45 lat i co najmniej rok nieprzerwanego zakładowego stażu zatrudnienia, gdy dochodzi do rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy pracodawcy¹⁷¹. Nie dotyczy to jednak przypadków, gdy przyczyną rozwiązania stosunku pracy jest niewłaściwa postawa pracownika albo zamiar skorzystania z wcześniejszej emerytury. Zastosowanie *outplacementu* rozszerzono na mocy porozumień zbiorowych z lat 2007–2008 na pracowników, którzy nie osiągnęli 45. roku życia w przypadku zwolnień z przyczyn ekonomicznych¹⁷².

Outplacement oznacza całokształt usług i świadczeń dodatkowych, takich jak poradnictwo zawodowe, tworzenie planu poszukiwania pracy, które są realizowane indywidualnie lub grupowo przez podmiot trzeci na koszt pracodawcy. Celem tego przedsięwzięcia jest pomoc pracownikom, którzy utracili pracę w jak najszybszym podjęciu nowego zatrudnienia lub rozpoczęciu działalności na własny rachunek. Usługi w ramach *outplacementu* może świadczyć podmiot prywatny bądź publiczna agencja specjalizująca się w tej dziedzinie. Proces *outplacementu* może trwać maksymalnie 12 miesięcy. W tym czasie pracownik może otrzymać wsparcie w wymiarze do 60 godzin w maksymalnie trzech częściach, obejmujących po 20 godzin każda. Objęcie fazą drugą i trzecią jest fakultatywne. Ich przeprowadzenie jest uzależnione od złożenia odpowiedniego wniosku przez pracownika. Jest to mechanizm umożliwiający ocenę motywacji do podjęcia zatrudnienia przez osobę objętą *outplacementem*. Procedura *outplacementu* jest

168 *Reclassement professionnel*.

169 <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-104.pdf> (dostęp 08.04.2016). Porozumienie to stanowi realizację ustawy, której celem było doprowadzenie do wzrostu zatrudnienia pracowników, *Loi visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs*, 5 Septembre 2001, Moniteur belge 15.09.2001, no. 12802, p. 30941 *et modifié plusieurs fois*, <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm> (dostęp 08.04.2016).

170 M. Keune, *Sector-level bargaining and possibilities for deviations at company level: Belgium*.

171 P.-F. Lovens, *Agreement on outplacement for older workers*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2002, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/agreement-on-outplacement-for-older-workers> (dostęp 08.04.2016).

172 OECD, *Thematic Follow-Up Review...*, s. 9.

obowiązkowa dla pracodawców. Jej nieprzeprowadzenie skutkuje odpowiedzialnością karno-administracyjną¹⁷³.

W literaturze wskazuje się, że celem opisanego instrumentu jest zniechęcanie pracodawców do zwalniania starszych pracowników, co pośrednio może wpłynąć na zwiększenie stopy ich zatrudnienia. Przedstawiciele agencji specjalizujących się we wskazanych usługach wyrazili jednak wątpliwości w odniesieniu do skuteczności tego instrumentu. Wysokość kary nie będzie stanowić przeszkody w zwolnieniu zwłaszcza lepiej zarabiających pracowników¹⁷⁴. Ponadto, zakwestionowano również skuteczność przedsięwzięć podejmowanych w skromnym wymiarze 60 godzin¹⁷⁵.

5.3.2. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w dostępie do zatrudnienia

Zakaz dyskryminacji obowiązuje nie tylko przy kształtowaniu warunków zatrudnienia i działaniach podejmowanych w celu jego rozwiązania, ale także w fazie nawiązywania stosunków zatrudnienia. Bazując na wcześniej dokonanych ustaleniach w odniesieniu do tego zakazu rozważania, należy uzupełnić o mającą zastosowanie na tym etapie regulację prawną. Oprócz wskazanych już przepisów ustawowych istotne znaczenie ma, zawarte w ramach Krajowej Rady Pracy¹⁷⁶, porozumienie zbiorowe nr 38 z dnia 6 grudnia 1983 r. w sprawie rekrutacji i selekcji pracowników¹⁷⁷. Zabrania ono różnicowania ze względu na wiek¹⁷⁸ w procesie rekrutacji i selekcji. Różne traktowanie może być jednak uznane za usprawiedliwione, jeżeli wiek ma znaczenie w związku z konkretnym rodzajem pracy lub charakterem prowadzonej przez pracodawcę działalności¹⁷⁹.

Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek odnosi się w szczególności do sposobu formułowania ofert pracy. Zarzut dyskryminacji bądź nakłaniania do dyskryminacji

173 Por. M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy w Belgii*, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2016, t. 6, s. 110–111 i podana tam literatura.

174 A do takich ze względu na sposób ukształtowania systemów wynagrodzeń należą właśnie pracownicy starsi.

175 P.-F. Lovens, *Agreement on outplacement for older workers*.

176 Ciało doradcze w sprawach zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego, składające się z przedstawicieli reprezentatywnych organizacji związkowych pracowników i pracodawców, *Conceil National du Travail*, <http://www.cnt-nar.be/Home-FR.htm>, <https://www.eurofound.europa.eu/printpdf/efemiredictionary/national-labour-council> (dostęp 08.04.2016).

177 *Convention collective de travail n° 38 du 6 décembre 1983 concernant le recrutement et la sélection de travailleurs*, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-038.pdf> (dostęp 11.04.2016).

178 Kryterium to wskazane jest pośrednio, poprzez odesłanie do porozumienia zbiorowego no. 95 z dnia 10 października 2008 r. w sprawie równego traktowania we wszystkich fazach zatrudnienia, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-095.pdf> (dostęp 11.04.2016). To ostatnie porozumienie w art. 2 wskazuje m.in. wiek jako zabronione kryterium różnicowania sytuacji w zatrudnieniu.

179 Y. Stox, *Belgium...*, s. 28.

może zostać postawiony agencji zatrudnienia, jak również jej zleceniodawcy, gdy działając na podstawie wskazówek udzielonych przez ten ostatni podmiot formułuje ona ofertę pracy, czy dopuszcza się względem pracowników innych zachowań, oparając się na kryterium wieku¹⁸⁰. Sformułowany w ofercie pracy wymóg posiadania przez kandydata na pracownika pewnego szczególnego doświadczenia zawodowego, które umożliwi zastąpienie odchodzącego na wcześniejszą emeryturę innego pracownika, został uznany przez sąd pracy w Brukseli w wyroku z dnia 28 czerwca 2007 r. za dyskryminujący ze względu na wiek w zakresie, w jakim ogranicza dostęp do zatrudnienia absolwentom lub osobom poszukującym możliwości rozwoju zawodowego¹⁸¹. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze, od kiedy ukończenie wieku emerytalnego nie zobowiązuje pracownika do przejścia na emeryturę, nie jest do końca jasne, czy można w ofercie pracy wskazać maksymalny wiek kandydata do zatrudnienia, uzasadniając to chęcią uzyskania przez pracodawcę ekonomicznej korzyści z inwestycji poczynionych w podnoszenie i rozwój jego kwalifikacji zawodowych¹⁸².

Jeśli dochodzi do naruszenia zakazu dyskryminacji na etapie poprzedzającym zatrudnienie, kandydat nie ma roszczenia do podmiotu zatrudniającego o jego nawiązanie; może natomiast żądać wypłaty odszkodowania¹⁸³.

5.3.3. Zakładowy plan zatrudnienia pracowników starszych

Kolejne instrumenty mające na celu pomoc w podjęciu zatrudnienia przez pracowników starszych ustanowiono w porozumienie zbiorowym w sprawie realizacji planu zatrudnienia pracowników starszych w zakładzie pracy¹⁸⁴. Wzrost świadomości pracodawców w zakresie wartości płynących z zatrudniania starszych pracowników oraz korzyści, jakie pociąga zatrudnianie pracowników z różnych kategorii wiekowych, umożliwiły wprowadzenie w 2012 r. zobowiązania do sporządzenia planu zatrudnienia pracowników starszych. Każdy pracodawca, zatrudniający co najmniej 20 pracowników w przeliczeniu na pełen etat, jest obowiązany wdrożyć plan zatrudnienia pracowników w wieku co najmniej 45 lat. Plan może obejmować okres roku lub kilku lat. W jego ramach pracodawca może przyjąć różnorodne, dopasowane do specyfiki zakładu pracy rozwiązania służące utrzymaniu lub zwiększeniu zatrudnienia pracowników z tej grupy wiekowej, jak w szczególności: szkolenia, dostosowanie stanowisk

180 Por. M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy w Belgii...*, s. 109–110.

181 Szerzej *ibidem*.

182 Y. Stox, *Belgium...*, s. 28.

183 *Ibidem*, s. 29.

184 *Convention collective de travail n° 104 du 27 juin 2012 concernant la mise en œuvre d'un plan pour l'emploi des travailleurs âgés dans l'entreprise*, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-104.pdf> (dostęp 22.04.2016). Porozumienie to ma charakter powszechnie obowiązujący, gdyż zostało zawarte w ramach Krajowej Rady Pracy.

pracy z uwzględnieniem zasad ergonomii, mentoring, elastyczny czas pracy, ochrona zdrowia. Szczegółowe rozwiązania przyjęte w ramach planu podlegają konsultacji i kontroli przedstawicielstwa pracowniczego¹⁸⁵.

5.3.4. Redukcja kosztów w związku z zatrudnieniem bezrobotnej osoby starszej

Przykładów wspierania finansowego pracodawców zatrudniających starszych pracowników dostarcza tzw. Plan Activa. Plan umożliwia przede wszystkim częściową redukcję kosztów składek na ubezpieczenie społeczne, a także dopuszcza możliwość zmniejszenia samych kosztów wynagrodzenia¹⁸⁶. Objęci są nim wszyscy pracodawcy z sektora prywatnego i niektórzy pracodawcy z sektora publicznego. Jego głównym celem jest przede wszystkim zwalczanie bezrobocia długotrwałego, także wśród osób, które ukończyły co najmniej 45. lat. Wysokość redukcji kosztów składek jest uzależniona od wieku zatrudnianego pracownika i czasu pozostawania przez niego bez pracy. W przypadku osoby pozostającej w rejestrze bezrobotnych¹⁸⁷ przez krótki czas¹⁸⁸ redukcja wynosi przez pierwsze 5 kwartałów 1000 euro, a przez następne 16 kwartałów 400 euro¹⁸⁹. Jeśli osoba pozostawała zarejestrowana jako bezrobotna przez co najmniej 312 dni w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zatrudnienia, redukcja wynosi 1000 euro przez 21 kwartałów, natomiast w przypadku osób pozostających w rejestrze przez co najmniej 468 dni

185 M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy w Belgii...*, s. 112–113 i podana tam literatura.

186 *Arrêté royal déterminant l'intervention financière du centre public d'aide sociale dans le coût salarial d'un ayant droit à l'intégration sociale qui est engagé dans le cadre du plan Activa*, 11 JUILLET 2002, *Moniteur belge* 31–07–2002, no. 22565 p. 33656 et modifié plusieurs fois, *Loi-programme du 24 décembre 2002 (I)* (*Moniteur belge* du 31 décembre 2002), modifié par la *loi-programme du 8 avril 2003* (*Moniteur belge* du 17 avril 2003), *loi du 1er avril 2003 portant exécution de l'accord interprofessionnel pour la période 2003–2004* (*Moniteur belge* du 16 mai 2003), *loi-programme du 22 décembre 2003* (*Moniteur belge* du 31 décembre 2003), *loi-programme du 11 juillet 2005* (*Moniteur belge* du 12 juillet 2005), *loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations* (*Moniteur belge* du 30 décembre 2005) *Arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée* (*Moniteur belge* du 12 janvier 2002) et modifié plusieurs fois, *Arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I)*, visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale (*Moniteur belge* du 6 juin 2003) et modifié plusieurs fois.

187 Chodzi o osoby, którym przysługiwał zasiłek dla bezrobotnych z tytułu bezrobocia całkowitego – *Chômeur complet indemnisé*, <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/e1> (dostęp 25.04.2016).

188 156 dni w okresie 9 miesięcy poprzedzających dzień zatrudnienia – *Federal Public Service of Employment, Labour and Social Dialogue*, <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=704> (dostęp 25.04.2016).

189 Przy zatrudnieniu w ramach pełnego wymiaru czasu w kwartale przy wymiarze niepełnym kwoty ulegają proporcjonalnemu zmniejszeniu – *Les montants de la diminution de groupe cible*, <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/e1> (dostęp 25.04.2016).

w okresie 27 miesięcy poprzedzających zatrudnienie redukcja przysługuje w tej samej wysokości i przez ten sam okres co w poprzednim przypadku, jednak dodatkowo pracodawca przez pierwsze 30 miesięcy zatrudnienia otrzymuje zwrot kosztów wynagrodzenia takiego pracownika w wysokości 500 euro miesięcznie¹⁹⁰. W przypadku osób w wieku co najmniej 45 lat o zmniejszonej zdolności do pracy, które pozostawały co najmniej 1 dzień w rejestrze osób bezrobotnych, pracodawca może otrzymywać przez 36 miesięcy refundację wynagrodzenia w wysokości 500 euro¹⁹¹. Na uwagę zasługuje również to, że subsydiowanie kosztów zatrudnienia obejmuje także inne grupy wiekowe bezrobotnych długotrwale, nie jest to zatem instrument dedykowany wyłącznie bezrobotnym osobom starszym.

Wskazuje się jednak, że wsparcie przewidziane w ramach planu Activa nie jest wystarczające do zredukowania zbyt wysokich kosztów zatrudnienia osób starszych. Należy go uzupełniać innymi środkami, w szczególności szkoleniami pracowników, obejmując nimi tych, którzy ukończyli 40. rok życia¹⁹². Przedstawione powyżej rozwiązania spotkały się z krytyką ze strony przedstawicieli związków zawodowych. Wskazują oni, że mogą one prowadzić do stygmatyzacji starszych pracowników jako kosztownych i mało produktywnych¹⁹³. Ponadto w literaturze formułowany jest pogląd, iż skuteczność wszelkich subsydiów w odniesieniu do pracowników starszych zależy od dostępności systemu wcześniejszych emerytur. Emerytury te są bowiem postrzegane przez pracodawców i przedstawicieli związków zawodowych jako środek wspierający redukcję zatrudnienia. Gdy dostęp do tych świadczeń jest niemożliwy ze względu na nieosiągnięcie przez pracownika odpowiedniego wieku, pracodawcę przed zwolnieniami powstrzymuje regulacja przewidująca konieczność wypłaty odpraw, zakaz dyskryminacji, prawdopodobieństwo prowadzenia sporu zbiorowego z przedstawicielami pracowników, a także ryzyko pogorszenia wizerunku firmy i związana z tym utrata kontrahentów¹⁹⁴. Osiągnięcie przez pracownika wieku uprawniającego do wcześniejszej emerytury rodzi więc wysokie prawdopodobieństwo jego zwolnienia, dlatego też zasadniczo od tego momentu pracodawca zyskuje prawo do subsydiów płacowych¹⁹⁵. W literaturze wskazuje się więc, że zmniejszenie kosztów zatrudnienia pracowników starszych przy

190 *Federal Public Service of Employment, Labour and Social Dialogue* <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=704> (dostęp 25.04.2016). Przy zatrudnieniu go w pełnym wymiarze godzin, przy części etatu kwota ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu – *L'allocation de travail*, <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/e1> (dostęp 25.04.2016).

191 Chodzi przykładowo o osoby niezdolne do pracy w określonym procentowo stopniu, a także o osoby niepełnosprawne, <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/e1> (dostęp 25.04.2016).

192 M. Rigo, V. Vandenbergh, F. Waltenberg, *Ageing and employability...*, s. 2–3.

193 N. Contreras, E. Martellucci, A.-E. Thum, *Active ageing...*, s. 45.

194 A. Albanese, B. Cockx, *Permanent Wage Cost...*, s. 9.

195 *Ibidem*, s. 10.

ograniczeniu dostępu do systemu wcześniejszych emerytur może pozytywnie wpłynąć na poziom ich zatrudnienia¹⁹⁶. Z przeprowadzonych badań ponadto wynika, że zmniejszenie kosztów zatrudnienia pracowników uprawnionych do wcześniejszej emerytury o 10% zwiększa prawdopodobieństwo ich zatrudnienia o 9%, co implikuje wskaźnik elastyczności zatrudnienia bliski 1. Obrazuje to raczej niewielki wpływ subsydiów na wzrost zatrudnienia¹⁹⁷. Negatywną konsekwencją stosowania tego instrumentu są stosunkowo wysokie koszty – w 2004 r. instrument ten pochłonął ok. 0,034% PKB w Belgii, natomiast całkowity jego koszt w latach 2004–2011 wyniósł 1,3 mld euro¹⁹⁸.

5.3.5. Zatrudnienie w ramach lokalnych agencji zatrudnienia

Innym instrumentem umożliwiającym podjęcie pracy m.in. osobom starszym jest zatrudnienie w ramach lokalnych agencji zatrudnienia. Dzięki funkcjonującym we wszystkich miastach (gminach)¹⁹⁹ agencjom osoby bezrobotne mogą świadczyć usługi sąsiedzkie dla innych osób fizycznych, władz lokalnych, szkół, a także organizacji *non-profit*. Utworzenie systemu lokalnych agencji zatrudnienia w Belgii w 1994 r. było próbą zmniejszenia zjawiska pracy nierejestrowanej. Agencje wypełniają także na lokalnym rynku pracy zapotrzebowanie na pracę w ramach zawodów deficytowych²⁰⁰. Ponadto, agencje te świadczą także usługi związane z prowadzeniem domu, jak w szczególności sprząatanie, pranie, prasowanie, szycie, gotowanie, czy drobne usługi transportowe²⁰¹. Działalność agencji jest kierowana przede wszystkim do osób bezrobotnych długotrwale, a także korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, którzy mają trudności w podjęciu stałego zatrudnienia. W związku z powyższym pracę w agencji może wykonywać także osoba, która ukończyła 45. rok życia i jest bezrobotna od co najmniej 6 miesięcy²⁰².

Wymiar zatrudnienia w ramach agencji jest jednak limitowany w zależności od rodzaju świadczonej pracy i podmiotu, na rzecz którego jest wykonywana. Przykładowo, prowadzenie domu, załatwianie bieżących spraw na rzecz osób fizycznych, władz lokalnych i organizacji *non-profit* nie może przekraczać 45 godzin

196 *Ibidem*, s. 33.

197 *Ibidem*, s. 3.

198 *Ibidem*, s. 1.

199 *Municipalities*.

200 M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy w Belgii...*, s. 114 i podana tam literatura.

201 M. Ajzen, *Services vouchers, Belgium*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2013, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe/services-vouchers-belgium> (dostęp 08.04.2016).

202 M. Ajzen, *Local employment agencies, Belgium*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2013, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe/local-employment-agencies-belgium> (dostęp 08.04.2016).

w miesiącu; usługi ogrodnicze i opiekuńcze są ograniczone do 70 godzin w miesiącu, a prace sezonowe do 150 godzin w miesiącu. Dodatkowo ustanowiono jeszcze roczny limit 630 godzin niezależnie od rodzaju pracy. Osoby wykonujące pracę są zatrudnione przez podmiot świadczący wspomniane usługi na podstawie specjalnego rodzaju umowy o pracę, która może mieć charakter bezterminowy, jak i terminowy, obejmować pracę zarówno w pełnym, jak i w niepełnym wymiarze czasu pracy²⁰³.

Osoby bezrobotne świadczące pracę w ramach agencji zachowują prawo do zasiłku dla bezrobotnych w pełnej wysokości i otrzymują do niego dodatek, płacony przez agencję na podstawie zrealizowanych czeków²⁰⁴ albo tzw. voucherów usługowych²⁰⁵. Czeki są nabywane przez podmioty zainteresowane świadczeniem wyżej wymienionych prac po zgłoszeniu zapotrzebowania w lokalnej agencji zatrudnienia. Ich koszt jest uzależniony od rodzaju wykonywanej pracy²⁰⁶. System voucherów jest traktowany jako rozwiązanie alternatywne do usług domowych, świadczonych przez lokalne agencje zatrudnienia²⁰⁷. Wszyscy mieszkańcy Belgii mogą nabyć te vouchery w celu uzyskania pomocy przy wykonywaniu prac domowych, w autoryzowanym podmiocie, np. agencji pracy tymczasowej, lokalnej agencji zatrudnienia, gminie, spółdzielni socjalnej, czy u osoby fizycznej prowadzącej taką działalność na własny rachunek. Każdy voucher ma stałą cenę, która odzwierciedla wynagrodzenie za jedną godzinę pracy. Dodatkowo jego koszt podlega częściowemu odliczeniu od podatku dochodowego osoby, która korzysta z usługi, a ponadto podmiot dostarczający usług opłacanych w tej formie otrzymuje publiczną subwencję. Jedna osoba może zakupić w ciągu roku maksymalną liczbę 500 voucherów, natomiast osoba niepełnosprawna 2000 sztuk²⁰⁸.

Jak podaje się w literaturze, system voucherów usługowych miał istotny wpływ na spadek liczby osób długotrwale bezrobotnych. Dzięki jego funkcjonowaniu odnotowano także wzrost przychodów ze składek na ubezpieczenia społeczne. Jednakże wysokie koszty funkcjonowania tego systemu spowodowały konieczność stopniowego podniesienia ceny jednostkowej voucherów oraz wprowadzenia ograniczeń ilościowych przy ich zakupie. Podjęto także decyzję o przeniesieniu ciężaru realizacji systemu z poziomu krajowego na poziom regionów, co może stawiać pod znakiem zapytania jego dalsze funkcjonowanie²⁰⁹.

203 M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy w Belgii...*, s. 114–115 i podana tam literatura.

204 M. Ajzen, *Local employment agencies, Belgium*.

205 *Loi visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité*, 20 juillet 2001, *Moniteur belge* 11–08–2001, no. 12803, p. 27453 *et modifié plusieurs fois*.

206 Waha się w granicach 5,95–7,95 euro.

207 M. Ajzen, *Services vouchers, Belgium*.

208 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy w Belgii...*, s. 115 i podana tam literatura.

209 *Ibidem*, s. 116 i podana tam literatura.

5.3.6. Podjęcie działalności na własny rachunek przez starsze osoby bezrobotne

Według statystyk liczba osób prowadzących działalność na własny rachunek rośnie z wiekiem²¹⁰. Może to wynikać z trudności napotykanych przez starsze osoby bezrobotne w procesie poszukiwania pracy. Co więcej, zróżnicowane zasady dostępu do systemu wcześniejszych emerytur powodują, że pracownicy korzystają z nich znacznie częściej aniżeli osoby pracujące na własny rachunek. Dla osób decydujących się rozpocząć taką działalność przewiduje się różnego rodzaju zachęty finansowe, w szczególności w postaci udzielanych na preferencyjnych zasadach pożyczek, a także doradztwa świadczonego przez profesjonalistów oraz szkolenia z zakresu podstaw księgowości i zarządzania²¹¹.

W literaturze podkreśla się, że osoby starsze posiadają konieczną dla tego typu aktywności elastyczność, doświadczenie życiowe i zawodowe, a także często zakumulowany kapitał. Ten ostatni czynnik może jednak demotywować do podejmowania działalności na własny rachunek ze względu na towarzyszące jej ryzyko rynkowe. Natomiast czas- i pracochłonna procedura związana z jej założeniem i prowadzeniem może stać na przeszkodzie osiągnięciu cenionej w starszym wieku życiowej równowagi i korzystaniu z wartości czasu wolnego. Wobec powyższego w literaturze wyrażane jest zapatrywanie, że bardziej racjonalne jest promowanie zakładania działalności na własny rachunek we wcześniejszym okresie aktywności zawodowej.

5.3.7. Usługi oferowane przez publiczne służby zatrudnienia

Postępowanie mające na celu udzielenia wsparcia bezrobotnemu w poszukiwaniu zatrudnienia nie jest uzależnione od jego wieku. Każda osoba bezrobotna od co najmniej roku zostaje zobowiązana przez publiczne służby zatrudnienia do aktywnego poszukiwania pracy. Jednakże ustalenie przeszkód w podjęciu zatrudnienia następuje dopiero po 21 miesiącach od rejestracji w charakterze bezrobotnego. W zależności od ich rodzaju zostaje sformułowany indywidualny plan działania. Jego niezrealizowanie nie pociąga za sobą jednak negatywnych skutków dla osoby bezrobotnej. Ustalany jest wówczas kolejny plan działania, którego niewykonanie skutkuje określonymi sankcjami w postaci częściowego lub całkowitego zawieszenia prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Opisana procedura jest wspierana i uzupełniana różnymi usługami oferowanymi przez regionalne służby zatrudnienia, w postaci poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy. W literaturze wskazuje się, że późny moment interwencji publicznych służb zatrudnienia wpływa negatywnie na skuteczność podejmowanych środków aktywizacji zawodowej i pośrednio przyczynia się do powstawania bezrobocia długotrwałego. Z tego też powodu

210 W grupie wiekowej 50–59 odsetek ten wyniósł niecałe 15% wśród osób aktywnych zawodowo, natomiast w grupie wiekowej 60–64 lata niecałe 32% – obliczenia własne na podstawie danych: N. Contreras, E. Martelucci, A.-E. Thum, *Active ageing...*, s. 16.

211 M. Paluszkievicz, *Wybrane środki prawne wspomagające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy w Belgii...*, s. 113 i podana tam literatura.

proponuje się wprowadzenie zmian polegających na przeprowadzeniu pierwszego wywiadu z osobą bezrobotną w ciągu pierwszych 6 miesięcy od momentu rejestracji w charakterze bezrobotnego, a także na możliwości wcześniejszego zastosowania sankcji (po 9–12 miesiącach od momentu rejestracji). Skuteczność tych rozwiązań uzależniona jest także od zdolności regionalnych służb zatrudnienia do objęcia odpowiednimi formami wsparcia i skierowania do odpowiedniej pracy²¹².

5.4. Świadczenia pieniężne łagodzące skutki bezrobocia

Zasiłek dla bezrobotnych jest podstawowym świadczeniem zabezpieczającym ryzyko bezrobocia. Przysługuje w ramach ubezpieczenia od bezrobocia po spełnieniu warunków wymaganych do jego nabycia.

Po pierwsze, od bezrobotnego wymaga się udowodnienia co najmniej minimalnego stażu zatrudnienia lub okresów z nim zrównanych²¹³ w ustalonym okresie referencyjnym. Zarówno długość tego okresu, jak i długość wymaganego stażu są zróżnicowane na podstawie kryterium wieku biologicznego osoby bezrobotnej. W przypadku bezrobotnych, którzy ukończyli co najmniej 50. rok życia, wymagane jest zasadniczo udowodnienie co najmniej 624 dni stażu w okresie 42 miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia o przyznanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych²¹⁴. Są jednak wyjątki odnośnie do wspomnianej zasady²¹⁵. Relacja stażu do okresu referencyjnego wynosi więc w przybliżeniu 0,5 : 1.

Po drugie, osoba bezrobotna nie może być uprawniona do wynagrodzenia ani do innych świadczeń przysługujących od pracodawcy, w szczególności do odpraw, ekwiwalentów itp.²¹⁶

Po trzecie, osoba bezrobotna nie może wykonywać pracy. Chodzi tu o każdą pracę przynoszącą tej osobie bądź jej rodzinie korzyści materialne, niezależnie od ich formy. Przewidziane są jednak wyjątki od wspomnianej zasady, np. czynności mieszczące się w ramach zwykłego zarządu majątkiem, a także spełniające

212 Szerzej: *ibidem*, s. 117–118 i podana tam literatura.

213 Chodzi np. o czas pobierania świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, rentowego, okres strajku, okres, za jaki wypłacono odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę – Federal Public Service, *Social Security. Everything...*, s. 56.

214 Dla porównania bezrobotni, którzy nie ukończyli 36. roku życia, muszą wykazać co najmniej 312 dni stażu w okresie referencyjnym 21 miesięcy, natomiast bezrobotni z kategorii wiekowej 36–49 są zobowiązani wykazać 468 dni w okresie 33 miesięcy – Federal Public Service, *Social Security. Everything*, s. 56.

215 Np. pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu mają obowiązek wykazać tę samą liczbę dni stażu bądź okresów zrównanych, jednak okres referencyjny ulega wydłużeniu w tym przypadku o 6 miesięcy. Również inne czynniki mogą powodować wydłużenie okresu referencyjnego, np. siła wyższa, różnego rodzaju przerwy w zatrudnieniu) – *ibidem*.

216 *Ibidem*, s. 57.

określone wymogi praca o charakterze dorywczym, pod warunkiem zgłoszenia jej wykonywania do instytucji administrującej ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia²¹⁷. Generalnie wykonywanie pracy dorywczej może powodować utratę prawa do zasiłku dla bezrobotnych za te dni miesiąca, w których była wykonywana, zaś za pozostałe bezrobotny zachowuje prawo do zasiłku. Dopuszczenie możliwości świadczenia pracy o niestałym charakterze służy zapobieganiu trwałej utracie kontaktu bezrobotnego z rynkiem pracy²¹⁸.

Kolejny warunek dotyczy charakteru samego bezrobocia – musi być ono przymusowe, co oznacza, że utrata zarobków nastąpiła niezależnie od woli osoby bezrobotnej. W przypadku, jeśli osoba sama spowodowała swoje bezrobocie bądź przyczyniła się do jego powstania, zasiłek będzie przysługiwał po okresie karencji²¹⁹. Szczególnym przypadkiem niespełnienia tego warunku w odniesieniu do osób, które ukończyły co najmniej 45. rok życia, jest odmowa udziału w procedurze outplacementu²²⁰.

Ponadto, osoba bezrobotna zobowiązana jest pozostawać w gotowości do pracy. Bezrobotny powinien zarejestrować się w jednej z instytucji regionalnych, wchodzącej w skład publicznych służb zatrudnienia²²¹ i przyjąć każdą ofertę odpowiedniej pracy.

Co więcej, osoba bezrobotna jest zobowiązana aktywnie poszukiwać pracy we własnym zakresie. Od 2015 r. obowiązek ten dotyczy wszystkich osób bezrobotnych, bez względu na ich wiek²²². Wcześniej jeden z wyjątków dotyczył starszych osób bezrobotnych. W latach 80. XX w. w odpowiedzi na zjawisko wysokiego bezrobocia wprowadzono rozwiązanie, polegające na zwolnieniu osób w określonym wieku z obowiązku aktywnego poszukiwania pracy i wykazywania gotowości do podjęcia zatrudnienia²²³. Początkowo dotyczyło to osób, które ukończyły 55. rok życia i pozostawały bezrobotne od co najmniej dwóch lat. Następnie, na skutek reformy z 1996 r., wiek został obniżony do 50. roku życia, a okres bezrobocia do roku. W wyniku kolejnych zmian, wprowadzonych w 2004 r., ze wskazanych rozwiązań mogły korzystać osoby, które ukończyły co najmniej 58. rok życia lub

217 *Ibidem*.

218 OECD, *Overview of the system of unemployment – Belgium*, Paris 1995, s. 3, www.oecd.org/els/soc/29728474.PDF (dostęp 07.04.2016).

219 Chodzi tu w szczególności o takie sytuacje, jak: porzucenie zatrudnienia bez uzasadnionej przyczyny, rozwiązanie umowy o pracę przez pracodawcę z powodu niewłaściwej postawy pracownika, niepodjęcie zatrudnienia, do którego skierowanie nastąpiło z inicjatywy służb zatrudnienia, odmowa przyjęcia oferty odpowiedniej pracy, odmowa realizacji programu integracji socjalnej (kontraktu socjalnego) – Federal Public Service, *Social Security. Everything...*, s. 57 i 64.

220 Szerzej na jej temat w dalszej części opracowania.

221 VDAB (Flandria), FOREM (Walonia), ACTIRIS (Bruksela) albo ADG (Społeczność Niemieckojęzyczna).

222 Federal Public Service, *Social Security. Everything...*, s. 58.

223 A. Jousten, M. Lefebvre, S. Perelman, *Disability in Belgium...*, s. 257.

legitymowały się długim stażem zatrudnienia²²⁴. Obecnie rozwiązania te mają zastosowanie do osób bezrobotnych, które zaczęły z nich korzystać przed 1 stycznia 2015 r., a także, pod pewnymi warunkami, do starszych osób bezrobotnych, które oprócz zasiłku dla bezrobotnych otrzymują od swojego ostatniego pracodawcy specjalne świadczenie uzupełniające²²⁵. Uwzględniając powyższe odstępstwa poczynszy od 2015 r., gotowość do podjęcia zatrudnienia muszą więc wykazywać co do zasady wszystkie osoby bezrobotne w wieku do 60. roku życia²²⁶.

Kolejny warunek wymagany do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych to zdolność do wykonywania pracy. Jeśli warunek ten nie jest spełniony, osoby bezrobotne mogą ubiegać się o świadczenia z ubezpieczenia chorobowego albo rentowego. W przypadku niezdolności do pracy osób w wieku co najmniej 60 lat, które dodatkowo zwolnione są z obowiązku pozostawania w gotowości do pracy, istnieje możliwość wyboru między świadczeniami udzielanymi z ubezpieczenia chorobowego, rentowego lub z tytułu bezrobocia²²⁷.

Ponadto, osoba bezrobotna musi co do zasady faktycznie i stale zamieszkiwać na terytorium Belgii. Dopuszczalne wyjątki obejmują pobyt za granicą do 4 tygodni w ciągu roku, a także w przypadku osób, które ukończyły 60. rok życia, dodatkowo korzystających ze zwolnienia z obowiązku pozostawania w gotowości do pracy, pobyt za granicą przez dłuższy czas pod warunkiem jednak, że mają one stałe miejsce zamieszkania na terenie Belgii oraz że przebywają na jej terytorium przez większość roku²²⁸.

Ostatni warunek dotyczy wieku osoby bezrobotnej. Świadczenia z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia są udzielane do końca miesiąca, w którym osoba bezrobotna osiągnęła powszechny wiek emerytalny – 65 lat bez względu na płeć²²⁹.

Czas pobierania zasiłku dla bezrobotnych generalnie nie jest limitowany. Rozwiązanie to spotkało się z krytyką różnych organizacji międzynarodowych, m.in. OECD. Wysokość zasiłku dla bezrobotnych jest ustalana na podstawie pobieranego ostatnio w ramach jednego stosunku pracy wynagrodzenia brutto za okres co najmniej 4 tygodni²³⁰, sytuacji rodzinnej oraz czasu trwania bezrobocia.

Jeśli chodzi o sytuację rodzinną, rozróżnia się trzy przypadki i określa się odpowiadające im stawki podstawowe zasiłku dla bezrobotnych: osoba w związku z dziećmi na utrzymaniu, osoba samotna i osoba w związku bez dzieci na utrzymaniu.

224 *Ibidem*, s. 257–258.

225 Federal Public Service, *Social Security. Everything*, s. 58. Specjalne świadczenie uzupełniające od pracodawcy zostanie omówione w dalszej części opracowania.

226 R. Plasman, J. Boujaja, L. de Wind, S. Flament, A. Goosens, *Belgium. Employment policies to promote active ageing*, [w:] *European Employment Observatory, EEO Review: Employment policies to promote active ageing*, European Commission 2012, s. 4; Federal Public Service, *Social Security. Everything...*, s. 58.

227 Federal Public Service, *Social Security. Everything...*, s. 58.

228 *Ibidem*, s. 59.

229 *Ibidem*.

230 *Ibidem*, s. 62.

Czas pobierania zasiłku jest podzielony na trzy fazy, w ramach których zmienia się jego wysokość. Faza pierwsza trwa 12 miesięcy i jest podzielona na trzy okresy. Na wysokość zasiłku nie ma wówczas wpływu sytuacja rodzinna. Przez pierwsze trzy miesiące wysokość zasiłku stanowi 65% ostatniego wynagrodzenia brutto²³¹. W ciągu kolejnych 3 miesięcy wysokość zasiłku odpowiada 60% ostatniego wynagrodzenia brutto²³², natomiast przez następne 6 miesięcy wysokość zasiłku pozostaje na tym samym poziomie, ale zmniejsza się maksymalna podstawa jego wymiaru²³³. Po upływie 12 miesięcy pobierania zasiłku rozpoczyna się drugi etap, który trwa nie dłużej niż 36 miesięcy. Jego długość ustalana jest z uwzględnieniem indywidualnego stażu pracy. Na tym etapie wysokość zasiłku jest zróżnicowana ze względu na sytuację rodzinną – w przypadku pracownika z rodziną na utrzymaniu wynosi 60% ostatniego wynagrodzenia²³⁴, w odniesieniu do pracownika samotnego jest równa 55% ostatniego wynagrodzenia²³⁵, natomiast bezrobotny w związku otrzymuje 40% ostatniego wynagrodzenia²³⁶. Trzecia i ostatnia faza pobierania zasiłku dla bezrobotnych rozpoczyna się najpóźniej po 48 miesiącach bezrobocia. W tej fazie wysokość zasiłku jest zryczałtowana, ale uwzględnia się nadal sytuację rodzinną bezrobotnego²³⁷. Wysokość świadczeń nie zmniejsza się lub zmniejsza się nieznacznie z chwilą, gdy bezrobotny osiąga wiek 55 lat lub może udowodnić staż zatrudnienia wynoszący co najmniej 22 lata (docelowo 25 lat od 1 stycznia 2017 r.)²³⁸.

Okresy pobierania świadczeń z tytułu bezrobocia są uwzględniane przy ustalaniu wysokości emerytury, o ile jest to niezbędne do uzupełnienia stażu koniecznego do wyliczenia emerytury w pełnej wysokości²³⁹. Do 2012 r. okresy bezrobocia były traktowane tak samo jak okresy zatrudnienia – jako punkt odniesienia przyjmowano zarobki bezpośrednio poprzedzające okres bezrobocia. Zasady te uległy zmianie z dniem 1 listopada 2012 r. Bezrobotnym poniżej 55. roku życia zarejestrowanym po tej dacie uwzględnia się okres bezrobocia, począwszy od trzeciego etapu (podstawa uwzględniania do wyliczenia wysokości emerytury to stała kwota zasiłku, a nie utracone zarobki). Dla bezrobotnych mających w tej dacie

231 Nie większego niż 2466,59 euro – stan na 1 marca 2015 r. Według danych Banku Światowego PKB *per capita* w Belgii w 2014 r. wyniósł 47 327,6 USD, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (dostęp 25.04.2016).

232 Nie większego niż 2466,59 euro – stan na 1 marca 2015 r.

233 Nie większego niż 2298,90 euro – stan na 1 marca 2015 r.

234 Nie większego niż 2148,27 euro – stan na 1 marca 2015 r.

235 Nie większego niż 2101,52 euro – stan na 1 marca 2015 r.

236 Nie większego niż 2148,27 euro – stan na 1 marca 2015 r.

237 1134,90 euro miesięcznie w przypadku bezrobotnego w związku z rodziną na utrzymaniu, 953,16 euro miesięcznie w przypadku osoby bezrobotnej samotnej i 503,62 euro miesięcznie w przypadku bezrobotnego w związku bez rodziny na utrzymaniu – stan na 1 marca 2015 r. Według danych Banku Światowego PKB *per capita* w Belgii w 2014 r. wyniósł 47 327,6 USD, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (dostęp 25.04.2016).

238 Federal Public Service, *Social Security. Everything...*, s. 62.

239 Wynosi on 45 lat bez względu na płeć.

co najmniej 55 lat, którzy znajdowali się w trzecim etapie bezrobocia do emerytury uwzględniane są ostatnio utracone zarobki przez cały czas trwania bezrobocia. Natomiast, gdy osoba staje się bezrobotna po ukończeniu 50. roku życia, trzeci etap bezrobocia będzie początkowo uwzględniany przy wyliczaniu emerytury w wysokości zryczałtowanego zasiłku dla bezrobotnych, natomiast z ukończeniem 55. roku życia ten sam etap bezrobocia będzie już uwzględniany w oparciu o utracone zarobki²⁴⁰.

Kolejne świadczenie z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia to dodatek z tytułu wieku. Podstawowe warunki nabycia prawa do niego stanowią: osiągnięcie co najmniej 55. roku życia, legitymowanie się stażem zatrudnienia wynoszącym co najmniej 20 lat, a także posiadanie statusu bezrobotnego od co najmniej roku. Świadczenie to było przyznawane co do zasady do końca 2014 r. – osoby, które w tym czasie nabyły do niego prawo, kontynuują jego pobieranie. Począwszy od roku 2015, dodatek ten może być przyznany w wyjątkowych przypadkach. Uprawnienie do niego mogą nabyć pracownicy zwalniani z pracy z powodu restrukturyzacji pracodawcy, pracownicy wykonujący prace uciążliwe, a także pracownicy legitymujący się co najmniej 35-letnim stażem pracy. Wysokość dodatku jest uzależniona od sytuacji rodzinnej osoby bezrobotnej oraz od jej wieku²⁴¹.

W Belgii wcześniejsze emerytury są traktowane jako jeden z ważnych instrumentów zmniejszania bezrobocia wśród osób starszych. Świadczenia te stały się popularne w Belgii w latach 70. XX w. w związku z rozpoczęciem procesów restrukturyzacyjnych w gospodarce. Możliwość skorzystania z tego przywileju miały początkowo przede wszystkim osoby z długoletnim stażem zawodowym. Podstawowym celem wprowadzenia tego typu świadczeń było łagodzenie społecznych kosztów zwolnień grupowych. W obliczu nasilania się negatywnych zjawisk demograficznych na początku nowego millenium podjęto decyzję o konieczności wydłużania aktywności zawodowej, co wiązało się bezpośrednio z dążeniem do podniesienia poziomu zatrudnienia pracowników starszych. Jednym z instrumentów realizacji tak określonego celu, przewidzianym w Pakcie Solidarności Międzypokoleniowej, było ograniczanie dostępu do systemu wcześniejszych emerytur. W przeciwieństwie do przedstawicieli organizacji pracowników, pracodawcy, zwłaszcza z regionu Flandrii, pozytywnie ocenili wprowadzane zmiany. Działo się tak dlatego, że w tym regionie we wskazanym okresie popyt na pracę przewyższał podaż, w związku z powyższym aktywizacja zawodowa osób starszych mogła zaspokoić występujący na tym rynku pracy deficyt rąk do pracy. Największą krytykę opisane rozwiązania wywołały w Walonii, charakteryzującej się najwyższą stopą bezrobocia spośród wszystkich regionów Belgii²⁴².

240 OECD, *Pensions at a glance 2015, Belgium...*, s. 219.

241 European Commission, *Belgium – Unemployment, Employment, Social Affairs & Inclusion*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1102&langId=en&intPagId=2411> (dostęp 07.04.2016); Federal Public Service, *Social Security. Everything...*, s. 62.

242 J. Faniel, *Unemployment insurance...*, s. 93–94.

W literaturze wyróżnia się trzy zasadnicze reżimy wcześniejszych emerytur – ustawowy, konwencjonalny i tzw. Canada-Dry system²⁴³. Ustawowa wcześniejsza emerytura, wprowadzona w 1983 r., początkowo miała stanowić jeden z instrumentów ograniczania bezrobocia. Do 1991 r. pracodawca, zwalniając pracownika w związku z nabyciem prawa do tej wcześniejszej emerytury, miał obowiązek zatrudnić w jego miejsce osobę bezrobotną²⁴⁴. Świadczenie to przysługuje osobom w wieku o 5 lat niższym od powszechnego wieku emerytalnego (co do zasady 60 lat), posiadającym określony staż pracy (35 lat). Z początkiem 2016 r. wiek umożliwiający otrzymanie tego świadczenia podwyższono do 62 lat, natomiast minimalny staż do 40 lat²⁴⁵. Wobec stosunkowo niskiej wysokości świadczeń przysługujących pracownikom zatrudnionym dotąd w sektorze prywatnym, większe znaczenie praktyczne mają pozostałe dwa reżimy wcześniejszych emerytur²⁴⁶. Przy ustawowej wcześniejszej emeryturze wysokość świadczenia jest co do zasady redukowana o 5% za każdy rok brakujący do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Niektóre kategorie osób, jak w szczególności górnicy, weterani wojenni i wojskowi, zachowały prawo do świadczenia w pełnej wysokości²⁴⁷.

Konwencjonalna wcześniejsza emerytura wprowadzona została w 1973 r. Podstawowe warunki umożliwiające nabycie prawa do tego świadczenia to rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy, określony wiek oraz legitymowanie się odpowiednim stażem zatrudnienia²⁴⁸. W literaturze wskazuje się jednak, że częste zmiany dotyczące zarówno warunku wieku, jak i stażu przeprowadzane w ustawowym i autonomicznym prawie pracy doprowadziły do powstania wielu wariantów tego samego świadczenia²⁴⁹. Ustawowy wiek wynosi 60 lat z licznymi wyjątkami, umożliwiającymi niekiedy korzystanie z omawianego świadczenia już od 50. roku życia, w szczególności w przypadku restrukturyzacji czy problemów ekonomicznych pracodawcy, a także na mocy wprowadzonych porozumieniami zbiorowymi rozwiązań branżowych, uwzględniających uciążliwość wykonywanej pracy²⁵⁰. Przykładem w tym zakresie jest porozumienie zbiorowe nr 17 z dnia 19 grudnia 1974 r. w sprawie dodatkowego systemu kompensacyjnego dla niektórych starszych

243 A. Albanese, B. Cockx, *Permanent Wage Cost...*, s. 5.

244 J. Høj, *Enhancing...*, s. 28.

245 Na skutek zmian wprowadzonych w 2011 r. wiek wzrastał począwszy od 2012 r. co roku o 6 miesięcy – R. Plasman, J. Boujaja, L. de Wind, S. Flament, A. Goosens, *Belgium. Employment policies...*, s. 3.

246 A. Albanese, B. Cockx, *Permanent Wage Cost...*, s. 5.

247 J. Høj, *Enhancing...*, s. 28.

248 W 2013 r. warunek ten był zróżnicowany ze względu na płeć – dla kobiet 28 lat, dla mężczyzn 35 lat, docelowo w 2024 r. 40 lat bez względu na płeć – A. Jousten, M. Lefebvre, *Retirement incentives in Belgium: Estimations and Simulations using Share Data*, „IZA Discussion Paper” 2013, no. 7387, s. 7.

249 A. Jousten, M. Lefebvre, S. Perelman, *Disability in Belgium...*, s. 256.

250 A. Albanese, B. Cockx, *Permanent Wage Cost...*, s. 5; A. Jousten, M. Lefebvre, S. Perelman, *Disability in Belgium...*, s. 257.

pracowników w przypadku zwolnienia²⁵¹. Ma ono zastosowanie do pracodawców z sektora produkcyjnego. Do 2015 r. minimalny wiek, którego ukończenie umożliwiało nabycie prawa do dodatku, wynosił 58 lat i dodatkowo wymagano udokumentowania co najmniej 38 lat stażu pracy. Począwszy od 2015 r., minimalny wiek wynosi co do zasady 62 lata, natomiast warunek stażu pracy jest zróżnicowany na podstawie kryterium płci – dla kobiet wynosi on co najmniej 31 lat, zaś dla mężczyzn 40 lat. Odmienne warunki nabycia prawa do tego świadczenia, związane z niższym wiekiem i krótszym okresem stażu, są przewidziane w szczególnych przypadkach²⁵², jak np. wykonywanie prac uciążliwych²⁵³, ze względów zdrowotnych²⁵⁴, występowanie trudności ekonomicznych czy restrukturyzacja pracodawcy²⁵⁵. W literaturze wskazuje się, że wyłączenia te mają bardzo duże znaczenie praktyczne – świadczenie jest wypłacane na ich podstawie w ponad połowie przypadków²⁵⁶.

Teoretycznie omawiane świadczenie miało zachęcać pracodawców do zastępowania starszych pracowników młodszymi, ponieważ jeśli wymienione już warunki są spełnione, pracodawca ma, co do zasady, obowiązek zatrudnić w miejsce zwolnionego pracownika starszego osobę dotąd bezrobotną na okres co najmniej trzech lat²⁵⁷. Obowiązek zastąpienia nie dotyczy sytuacji, w której zwolnienia następują z powodu trudności ekonomicznych pracodawcy²⁵⁸, restrukturyzacji czy likwidacji²⁵⁹.

Świadczenie składa się z dwóch części. Pierwsza z nich jest finansowana z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, administrowanego przez Krajowy Urząd Pracy na podobnych zasadach jak zasiłek dla bezrobotnych. Natomiast druga część jest

251 *Instituant un régime d'indemnité complémentaire pour certains travailleurs âgés, en cas de licenciement*, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-017.pdf> (dostęp 07.04.2016).

252 <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t149> (dostęp 07.04.2016).

253 Chodzi w szczególności o pracę nocną, pracę na wezwanie – wiek 58 lat, staż ogólny 35 lat bez względu na płeć, w tym co najmniej 25 lat pracy uznanej za uciążliwą – MISSOC, *Your social security rights – Belgium...*, s. 26.

254 Zwłaszcza są to przypadki trwałej niezdolności do pracy – wiek 58 lat, staż 35 lat bez względu na płeć – MISSOC, *Your social security rights – Belgium...*, s. 26–27.

255 Wiek 55 lat, staż 10/20 lat bez względu na płeć – *ibidem*.

256 Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Comparative Tables Database: Belgium, Unemployment. Total unemployment. Benefits for older workers, stan na 1 lipca 2015 r., <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVE-TABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 07.04.2016); M. Dejemeppe, C. Smith, B. Van der Linden, *Did the Intergenerational Solidarity Pact...*, s. 5.

257 M. Dejemeppe, C. Smith, B. Van der Linden, *Did the Intergenerational Solidarity Pact...*, s. 5; A. Albanese, B. Cockx, *Permanent Wage Cost...*, s. 5.

258 Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Comparative Tables Database: Belgium, Unemployment. Total unemployment. Benefits for older workers, stan na 1 lipca 2015 r., <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVE-TABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 05.04.2016).

259 A. Jousten, M. Lefebvre, S. Perelman, *Disability in Belgium...*, s. 257.

finansowana przez pracodawcę²⁶⁰, który zwolnił danego pracownika. Ta dwuczęściowa struktura świadczenia spowodowała, że zaczęto je określać jako świadczenie (zasiłek) z tytułu bezrobocia z dodatkiem płaconym przez pracodawcę²⁶¹. W czasie pobierania tego świadczenia osoby bezrobotne są zwolnione z obowiązku poszukiwania pracy²⁶². Wysokość świadczenia płaconego przez pracodawcę wynosi połowę różnicy między wynagrodzeniem netto pracownika²⁶³ a wysokością zasiłku dla bezrobotnych²⁶⁴. Wysokość zasiłku jest w tym przypadku stała i nie zależy od sytuacji rodzinnej osoby bezrobotnej – wynosi 60% ostatniego wynagrodzenia brutto²⁶⁵. W czasie pobierania dodatku uprawniony może podjąć zatrudnienie na rzecz innego pracodawcy lub działalność zarobkową na własny rachunek, z uwzględnieniem jednak rocznego limitu zarobków²⁶⁶. Dodatek ten jest wypłacany tak długo, jak istnieje prawo do zasiłku dla bezrobotnych, a więc nawet do ukończenia przez osobę bezrobotną 65. roku życia. Okres pobierania tego świadczenia ma wpływ na wysokość emerytury, o ile jest to konieczne do uzupełnienia stażu koniecznego do wyliczenia emerytury w pełnej wysokości²⁶⁷. Zasady te są jednak zróżnicowane na podstawie wieku uprawnionego. W przypadku osób, które ukończyły 59. rok życia, za czas pobierania tego świadczenia będą uwzględnione utracone przez pracownika zarobki, natomiast w odniesieniu do osób młodszych podstawą uwzględnianą do wyliczenia emerytury będzie minimalna roczna podstawa wymiaru²⁶⁸. Ze względu na dodatek wypłacany przez pracodawcę oraz akumulowanie uprawnień emerytalnych w czasie korzystania z omawianego świadczenia uprawniony do niego jest niejednokrotnie w korzystniejszej sytuacji finansowej, niż gdyby korzystał z ustawowej wcześniejszej emerytury, dającej niższą stopę zastąpienia zarobków²⁶⁹.

260 *Complément d'entreprise/Bedrijfstoeslag*.

261 A. Jousten, M. Lefebvre, *Retirement incentives...*, s. 7.

262 A. Jousten, M. Lefebvre, S. Perelman, *Disability in Belgium...*, s. 257. Od 2015 r. zwolnienie dotyczy osób, które ukończyły 60. rok życia.

263 Nie więcej niż 2080,15 euro miesięcznie – stan na 1 marca 2015 r. – Federal Public Service, *Social Security. Everything you have always wanted to know...*, s. 66.

264 Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Comparative Tables Database: Belgium, Unemployment. Total unemployment. Benefits for older workers, stan na 1 lipca 2016 r., <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVE-TABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 05.04.2016).

265 Nie więcej niż 2093,32 euro miesięcznie – MISSOC, *Your social security rights – Belgium...*, s. 28.

266 Ok. 41 tys. euro, po którego przekroczeniu dodatek ulegnie odpowiedniemu obniżeniu – OECD, *Thematic Follow-Up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers...*, s. 9; N. Contreras, E. Martelucci, A.-E. Thum, *Active ageing...*, s. 39. Według danych Banku Światowego PKB *per capita* w Belgii w 2014 r. wyniósł 47,327.6 USD, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (dostęp 25.04.2016).

267 Wynosi on 45 lat bez względu na płeć.

268 Mająca zastosowanie do nisko zarabiających pracowników oraz zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu. W 2013 r. wynosiła 22 466,73 euro – OECD, *Pensions at a glance 2015, Belgium...*, s. 216 i 219.

269 J. Høj, *Enhancing...*, s. 29.

Tak zwany system Canada-Dry swą nazwę zawdzięcza reklamie napoju²⁷⁰, której hasło zostało sparafrazowane jako świadczenie, które wygląda jak zasiłek dla bezrobotnych, ale nim nie jest²⁷¹. Świadczenie to nie jest uregulowane w przepisach prawa. Tak jak w przypadku konwencjonalnej wcześniejszej emerytury pracodawca finansuje dodatek do zasiłku wypłacanego z ubezpieczenia dla bezrobotnych, w wysokości połowy różnicy między dotychczasowym wynagrodzeniem netto a wysokością zasiłku. System ten jest jednak bardziej elastyczny dla pracodawcy, ponieważ nie ma uregulowanego minimalnego wieku pracownika, umożliwiającego jego zwolnienie, nie ma też formalnego obowiązku zatrudniania nowego pracownika w miejsce zwolnionego. Świadczenie wypłacane przez pracodawcę korzysta z preferencyjnych stawek podatkowych i do pewnego czasu nie stanowiło podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne²⁷². Fakt otrzymywania takiego dobrowolnego dodatku do zasiłku od pracodawcy nie podlega zgłoszeniu, toteż brak jest wiarygodnych informacji na temat popularności tego świadczenia²⁷³.

Belgijski system zabezpieczenia społecznego przewiduje także świadczenia łagodzjące ryzyko braku pracy, realizowane za pomocą techniki opiekuńczej²⁷⁴. Mogą być one przyznane osobom, które nie podlegają ubezpieczeniu z tytułu bezrobocia. Jednym z najważniejszych jest świadczenie integracyjne, którego wypłata może być połączona z realizacją kontraktu socjalnego. Świadczenie ustanowione jest na poziomie centralnym, jednak jego wypłatą administrują na poziomie lokalnym, utworzone w każdej gminie, publiczne centra pomocy społecznej²⁷⁵. Świadczenie to ma zagwarantować minimalne środki osobom, które nie mają dostatecznych źródeł utrzymania i nie są w stanie ich pozyskać, wykorzystując własne zasoby i możliwości²⁷⁶. Generalny warunek, który musi być spełniony, to stałe zamieszkiwanie na terenie Belgii w przypadku jej obywateli oraz okresowe, legalne zamieszkiwanie na jej terenie w odniesieniu do określonych cudzoziemców. Jednym z warunków wymaganych do korzystania ze świadczenia integracyjnego jest wola podjęcia zatrudnienia, chyba że osoba jest niezdolna do pracy.

270 A. Albanese, B. Cockx, *Permanent Wage Cost...*, s. 5.

271 J. Høj, *Enhancing...*, s. 29.

272 Zmianę w tym zakresie wprowadził Pakt Solidarności Międzypokoleniowej w celu zmniejszenia popularności tego świadczenia – *ibidem*.

273 A. Albanese, B. Cockx, *Permanent Wage Cost...*, s. 6.

274 Podstawowe akty prawne: *Loi concernant le droit à l'intégration social*, 26 Mai 2002, Moniteur belge 31-07-2002, no. 22559, p. 33610 *et modifié plusieurs fois*; *Arrêté royal portant règlement général en matière de droit à l'intégration social*, 11 JUILLET 2002, Moniteur belge 1-07-2002, no. 22564, p. 33622 *et modifié plusieurs fois*, <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm> (dostęp 07.04.2016).

275 Centre public d'action social. Źródłem finansowania są podatki – M. Ajzen, *Social Partners Involvement in Unemployment Benefit Regimes*.

276 Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Comparative Tables Database: Belgium, Guaranteed Minimum Resources. Basic principles, stan na 1 lipca 2015 r., <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 05.04.2016).

Publiczne centrum pomocy społecznej może złożyć ofertę pracy i zostać pracodawcą zainteresowanej osoby, biorąc pod uwagę jej kwalifikacje zawodowe i doświadczenie. Wspomniane centrum może także oddać osobę do dyspozycji trzeciego podmiotu, także z sektora prywatnego, i refundować część kosztów jej wynagrodzenia lub innych instrumentów służących jej aktywizacji zawodowej i społecznej, np. szkolenia. Jeśli osoba naruszy bez ważnego powodu warunki kontraktu socjalnego, wypłata świadczenia może być częściowo albo w całości zawieszona na określony czas²⁷⁷. Czas wypłaty świadczenia jest generalnie nie-limitowany – prawo do niego przysługuje tak długo, jak występuje wymagająca zaspokojenia potrzeba. Jednakże kontrola w tym zakresie jest przeprowadzana raz w roku²⁷⁸. Kwota świadczenia jest dostosowana do indywidualnych potrzeb wnioskodawcy, ocenianych m.in. na podstawie wywiadu środowiskowego, a decyzja o jego przyznaniu ma charakter uznaniowy. Rozstrzygająca jest wysokość środków utrzymania konkretnej osoby. Ich poziom, uzależniony od sytuacji rodzinnej, nie może przekraczać kwoty świadczenia integracyjnego²⁷⁹. Świadczenie nie podlega opodatkowaniu, ani nie stanowi podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne²⁸⁰.

5.5. Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że istotne znaczenie w ustanawianiu instrumentów prawnych umożliwiających przeciwdziałanie bezrobociu osób starszych mają zawierane na szczeblu krajowym porozumienia partnerów społecznych. Konsensus osiągnięty w odniesieniu do przyjmowanych w porozumieniach rozwiązań stanowi gwarancję ich praktycznej realizacji.

277 Co do zasady na miesiąc, a w przypadku dwukrotnego naruszenia w ciągu jednego roku zawieszenie wypłaty następuje na 3 miesiące – <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 05.04.2017).

278 Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Comparative Tables Database: Belgium, Guaranteed Minimum Resources. Basic principles, stan na 1 lipca 2016 r., <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 05.04.2017).

279 Dla osoby samotnej – 817,36 euro, dla osoby z rodziną na utrzymaniu – 1089,82 euro, dla kohabitanta – 544,91 euro – Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Comparative Tables Database: Belgium, Guaranteed Minimum Resources. Basic principles, stan na 1 lipca 2016 r., <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 05.04.2017).

280 Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Comparative Tables Database: Belgium, Guaranteed Minimum Resources. Basic principles, stan na 1 lipca 2016 r., <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp 05.04.2017).

Stabilizowanie i jednocześnie wydłużanie aktywności zawodowej pracowników starszych następuje przez przyjmowanie różnorodnych instrumentów w zakresie organizacji pracy z ich udziałem, służących szeroko rozumianej profilaktyce zdrowotnej. Finansowane ze środków publicznych granty pomiarowe, analityczne i adaptacyjne umożliwiają dostosowanie wprowadzanych rozwiązań do potrzeb pracowników starszych, jak również zatrudniających ich pracodawców. Dużą wagę przywiązuje się także do rozpowszechniania kampanii informujących pracodawców o korzyściach płynących z zatrudniania osób starszych oraz o ich szczególnych potrzebach, które powinny zostać uwzględnione w ramach zatrudnienia.

Rozwiązaniem zwiększającym szanse na skuteczne poszukiwanie nowej pracy są długie okresy wypowiedzenia, uzależnione od czasu zatrudnienia u konkretnego pracodawcy, względnie odprawy w wysokości wynagrodzenia za te okresy. Także ustalenie czytelnych zasad doboru pracowników do zwolnienia grupowego w postaci piramidy wieku może sprzyjać przeciwdziałaniu praktykom dyskryminacyjnym.

Stosowanie kosztownych instrumentów służących subsydiowaniu zatrudnienia pracowników przyniosłoby lepsze efekty zatrudnieniowe w powiązaniu z ograniczeniem dostępu do rozbudowanego i kosztownego systemu wcześniejszych emerytur. Ważne w tym przypadku jest również skorelowanie momentu rozpoczęcia wsparcia z chwilą, w której pracownik spełnia wszystkie przesłanki umożliwiające nabycie prawa do tego świadczenia.

Z przeprowadzonej analizy wynika także, że relacje osoby bezrobotnej z publicznymi służbami zatrudnienia są zbyt luźne. Wziąwszy jeszcze pod uwagę zasadniczo nielimitowany czas wypłaty świadczeń z tytułu braku pracy, jak również ich względnie wysoki poziom, efektywne wsparcie w procesie poszukiwania zatrudnienia jest niezmiernie utrudnione. W celu ograniczania bezrobocia długotrwałego wśród bezrobotnych osób starszych dopuszczalne jest zachowanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych w przypadku podjęcia zatrudnienia o dorywczym charakterze. Niedostateczne bodźce do podejmowania zatrudnienia płynęły do niedawna również z systemu zabezpieczenia na starość, w ramach którego okresy bezrobocia zrównane były z okresami aktywności zawodowej.

6. Zarys pozycji starszych osób na polskim rynku pracy

Model kształtowania relacji zatrudnienia jest w Polsce scentralizowany. Główna rola w regulowaniu stosunków zatrudnienia przypada rozbudowanemu ustawodawstwu pracy, na które składają się kodeks pracy¹ oraz bardzo liczne ustawy i przepisy wykonawcze. Dialog społeczny jest skoncentrowany głównie na poziomie centralnym² i obejmuje on ustalanie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę³, kierunków polityki społeczno-gospodarczej państwa oraz zmian legislacyjnych⁴. Porozumienia zbiorowe dominują przede wszystkim na poziomie zakładowym, znacznie rzadziej występują na poziomie branżowym. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy jest różna kondycja finansowa pracodawców przynależących do tej samej branży, jak i trudności z wyłonieniem partnerów (stron) układowych⁵. Układy ponadzakładowe obowiązują w niektórych tylko sektorach gospodarki⁶. Poziom uzwiązkowienia pracowników również nie jest wysoki. Według danych z 2014 r. osoby zrzeszone w związkach zawodowych stanowiły 11% wszystkich osób pracujących, w tym 17% osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy⁷.

Ze względu na panujący w kraju ustrój gospodarczy i niskie powiązania z gospodarkami państw kapitalistycznych kryzysy gospodarcze lat 70. i 80. XX w. nie wpływały na poziom bezrobocia w Polsce. Zjawisko to na dużą skalę wystąpiło, podobnie jak w przypadku Węgier, dopiero w ciągu kilku lat po zapoczątkowaniu transformacji ustrojowej. Stopa bezrobocia rejestrowanego w czerwcu 1996 r.

- 1 Którego systematyka jest bardzo rozbudowana. Kodeks pracy odnosi się przede wszystkim do regulacji indywidualnego stosunku pracy, ale reguluje także częściowo zagadnienia zbiorowego i procesowego prawa pracy.
- 2 Do 11 września 2015 r. Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, a obecnie Rada Dialogu Społecznego – ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U., poz. 1240 ze zm.
- 3 Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 847.
- 4 J. Wratny, *Rada Dialogu Społecznego. Czy jeszcze instytucja zbiorowego prawa pracy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 10, s. 4–5.
- 5 G. Goździewicz, *Wpływ działań zbiorowych na indywidualne stosunki pracy*, [w:] H. Lewandowski (red.), *Polskie prawo pracy w okresie transformacji w oświetleniu prawa wspólnotowego*, Warszawa 1997, s. 99.
- 6 Według danych na koniec 2014 r. były one zawarte w szczególności dla pracowników przemysłu energetycznego, górniczego, przedsiębiorstw przemysłu obronnego i lotniczego oraz dla niektórych pracowników jednostek samorządu terytorialnego i budżetowych – <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/uklady-zbiorowe-pracy/> (dostęp 28.06.2017).
- 7 Główny Urząd Statystyczny, *Związki zawodowe w Polsce w 2014 r. Notatka informacyjna*, Warszawa 2015, s. 5.

wynosiła 14,3%⁸. W pierwszym okresie po ujawnieniu się problemu bezrobocia ustawodawca podejmował próby stworzenia odpowiednich instrumentów prawnych zwalczających to zjawisko. O ich niskiej skuteczności może świadczyć choćby krótki czas obowiązywania regulacji prawnych – ustawa o zatrudnieniu z 29 grudnia 1989 r.⁹ została po niespełna dwóch latach zastąpiona ustawą z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu¹⁰. Nie licząc kodeksowego zakazu wypowiedzenia umowy o pracę pracownikom w wieku przedemerytalnym¹¹, w polityce przeciwdziałania bezrobociu osób starszych, podobnie jak w przypadku Węgier, Belgii czy Niemiec, wykorzystywano początkowo głównie świadczenia socjalne¹². Przykładem może być rozwiązanie polegające na przedłużeniu okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych do momentu nabycia prawa do emerytury w stosunku m.in. do osób, które znajdowały się w wieku nie niższym niż 2 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, mającym określony staż pracy w szczególnych warunkach czy osobom spełniającym warunek stażu do nabycia prawa do emerytury, ale będących w wieku nie więcej niż 5 lat niższym niż powszechny wiek emerytalny w chwili rozwiązania stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy¹³. Kolejna ustawa regulująca wskazaną materię – o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 14 grudnia 1994 r.¹⁴ – przewidywała dla starszych osób bezrobotnych świadczenia takie jak: zasiłek przedemerytalny¹⁵, czy świadczenie przedemerytalne¹⁶. Dopiero jej nowelizacje przyniosły pozytywne zmiany w postaci

8 Z. Góral, M. Włodarczyk, *Prawne problemy rynku pracy* [w:] H. Lewandowski (red.), *Polskie prawo pracy w okresie transformacji w oświeceniu prawa wspólnotowego*, Warszawa 1997, s. 149–150.

9 Dz.U., nr 75, poz. 446.

10 Dz.U., nr 106, poz. 457.

11 Art. 39 k.p., który wówczas przewidywał dwuletni okres ochronny. Od 1 stycznia 2004 r. został on wydłużony do 4 lat.

12 Główną regulację w tym zakresie stanowiły: Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz.U., nr 4, poz. 27); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 1997 r. w sprawie zasad wcześniejszego przechodzenia na emeryturę pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz.U., nr 29, poz. 159).

13 Art. 21 ust. 5 ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu; szerzej W. Sannet, *Komentarz do art. 21*, [w:] *Zatrudnienie i bezrobocie. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1993, s. 107–108; Z. Góral, M. Włodarczyk, *Komentarz do art. 21*, [w:] *Komentarz do ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu*, Łódź 1992, s. 68–69.

14 Dz.U. 1995, nr 1, poz. 1.

15 Art. 37j dodany do ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu ustawą nowelizującą z dnia 6 grudnia 1996 r., Dz.U., nr 147, poz. 687, przyznawany w latach 1997–2001.

16 W okresie 1997–31.05.2004 na podstawie art. 37j ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, tekst jedn. Dz.U. 2003, nr 58, poz. 514 ze zm. Jest ono nadal przyznawane, ale na znacznie bardziej surowych warunkach na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 170 ze zm.

wprowadzenia pierwszych aktywnych środków adresowanych do bezrobotnych osób starszych. Były to prace interwencyjne trwające do 24 miesięcy dla kobiet, które ukończyły 53 lata i mężczyzn, którzy ukończyli 58 lat¹⁷.

Sytuacja osób starszych na rynku pracy pogorszyła się znacznie na początku lat 2000. W 2002 r. ogólna stopa bezrobocia osiągnęła najwyższy dotąd poziom 20%¹⁸. Wynikało to przede wszystkim z osłabienia ogólnej dynamiki wzrostu gospodarczego w okresie lat 1998–2003¹⁹. Na przestrzeni lat 2002–2005 bezrobocie osób w grupie wiekowej 50–64 lata przekroczyło poziom 13%²⁰. Dla dopełnienia tego mało optymistycznego obrazu trzeba dodać, że we wskazanej grupie wiekowej stopa zatrudnienia wyniosła w 2004 r. zaledwie 37,9%²¹. Ten stan rzeczy tylko częściowo wynikał ze spowolnienia gospodarczego. Niski poziom aktywności zawodowej osób starszych był bowiem skutkiem przyjętych wówczas rozwiązań instytucjonalnych, takich zwłaszcza jak wcześniejsze emerytury, zasiłki i świadczenia przedemerytalne oraz łatwo dostępne renty z tytułu niezdolności do pracy. W literaturze wskazuje się, że w latach 1999–2004 średnio ok. 4 mln osób będących w wieku przedemerytalnym korzystało z wymienionych świadczeń²². Sytuacja ta skłoniła decydentów do podjęcia działań służących poprawie sytuacji osób starszych na rynku pracy. W 2004 r. Ministerstwo Gospodarki i Pracy przyjęło program 50 Plus, polegający na realizacji projektów pilotażowych skierowanych do bezrobotnych osób starszych. Objął on jednak niewielką liczbę beneficjentów²³. Bardziej spójne działania przewidziano w ramach krajowego²⁴ Programu 45/50 plus²⁵, realizowanego na podstawie założeń

- 17 Art. 19 ust. 2a dodany ustawą z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 2003, nr 6, poz. 65. Szerzej Z. Góral, *Komentarz do art. 19 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, [w:] Z. Salwa (red.), *Prawo pracy*, Warszawa 2004, s. 100.
- 18 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_urgaed (dostęp 27.06.2017).
- 19 E. Kwiatkowski, *Kluczowe wyzwania dla polskiego rynku pracy*, [w:] E. Kwiatkowski i L. Kucharski (red.), *Rynek pracy w Polsce – tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, Łódź 2010, s. 18.
- 20 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_urgaed (dostęp 27.06.2017).
- 21 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_ergan (dostęp 27.06.2017).
- 22 E. Kwiatkowski, *Kluczowe...*, s. 22–24 i podana tam literatura.
- 23 Szerzej: A. Podgórnjak-Krzykacz, J. Przywojska, *Krajowe i regionalne programy rynku pracy wobec aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+/45+*, [w:] B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), *Raport z analizy programów skierowanych do osób 50+ zrealizowanych w Polsce w latach 2004–2009*, Łódź 2011, s. 72.
- 24 Na temat innego typu programów zob. H. Sobocka-Szczapa (red.), I. Poliwczak, *Diagnoza sytuacji osób w wieku 45+ na rynku pracy w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej. Aspekt ekonomiczny*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Łódź 2011 oraz A. Podgórnjak-Krzykacz, J. Przywojska, *Krajowe i regionalne programy...*, *passim*.
- 25 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Program 45/50 Plus, Program działań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób w wieku niemobilnym*, Warszawa 2008, <http://psz.praca.gov.pl/documents/10828/182467/Program%2045-50%20PLUS.pdf/6a7ead58-71ca-46e5-bac7-49901c557cc9?t=1403859201000> (dostęp 28.06.2017).

Krajowych Programów Reform²⁶. Jego cel to przywrócenie zdolności zatrudnieniowej osobom bezrobotnym ze wspomnianej kategorii wiekowej, objęcie ich działaniami aktywizującymi oraz umożliwienie im podjęcia i utrzymania zatrudnienia. W ramach programu publiczne służby zatrudnienia miały tworzyć projekty aktywizujące zawodowo starsze osoby bezrobotne przy wykorzystaniu indywidualnych planów działań, usług oraz instrumentów rynku pracy. Również ten program objął niewielką ilość beneficjentów (ok. 2 tys. osób rocznie)²⁷.

Bardziej systemowe podejście do kwestii bezrobocia osób starszych znalazło swoje odzwierciedlenie w programie rządowym z 2008 r. „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób 50+”²⁸. Cel priorytetowy to osiągnięcie stopy zatrudnienia w grupie wiekowej 55–64 lata na poziomie 50% do 2020 r. Wśród celów szczegółowych przyjętych do realizacji znalazły się: poprawa warunków zatrudnienia (dostosowanie warunków pracy do ich potrzeb, elastyczna organizacja pracy, profilaktyka zdrowotna) i promocja zatrudnienia pracowników po 50. roku życia, poprawa kompetencji i kwalifikacji (wsparcie kształcenia ustawicznego), zmniejszenie kosztów ich zatrudnienia (zwolnienie z finansowania niektórych składek, refundacja kosztów szkolenia, skrócenie czasu wypłaty wynagrodzenia za czas choroby), aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych lub zagrożonych utratą miejsc pracy (upowszechnianie programów rynku pracy, tworzenie indywidualnych programów wsparcia)²⁹. Ograniczono również dostęp do rozbudowanego systemu wcześniejszych emerytur³⁰ oraz rozpoczęto wygaszanie emerytur w niższym wieku dla osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze³¹. Źródło finansowania programu to Fundusz Pracy oraz Europejski Fundusz Społeczny w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (2007–2013)³².

Ze względu na słabsze niż w przypadku innych krajów UE powiązania międzynarodowe polska gospodarka w mniejszym stopniu odczuła skutki kryzysu

26 Szerzej: A. Podgórnjak-Krzykacz, J. Przywojska, *Krajowe i regionalne programy...*, s. 65–66; H. Sobocka-Szczapa (red.), I. Poliwczyk, *Diagnoza sytuacji...*, s. 122.

27 H. Sobocka-Szczapa (red.), I. Poliwczyk, *Diagnoza sytuacji...*, s. 122–124.

28 Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 października 2008 r., <http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/program-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50/> (dostęp 27.06.2017).

29 Program Rady Ministrów, *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, Warszawa 2008, s. 13–21.

30 Prawo do nich można było generalnie nabyć do końca 2008 r., chodzi o świadczenia uregulowane przede wszystkim w art. 29–50 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 887 ze zm., a także wcześniejsze emerytury dla nauczycieli i innych grup zawodowych uregulowane w odrębnych przepisach.

31 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 664.

32 Program RM, *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, Warszawa 2008, s. 29–30.

ekonomicznego z 2008 r.³³ Stopa bezrobocia wśród osób starszych w latach 2010–2013 utrzymywała się jednak na poziomie powyżej 7%. Wywołało to określoną reakcję rządu. Program „Solidarność pokoleń” został znowelizowany w 2014 r.³⁴ W nowszej wersji stanowi on jednocześnie rozwinięcie założeń przyjętych w obszarze aktywizacji zawodowej w ramach Polityki Senioralnej na lata 2014–2020³⁵. Jego zadaniem jest również wspomaganie realizacji celów ustanowionych w Strategii „Polska 2030”³⁶, a zwłaszcza umożliwianie rozwoju kapitału ludzkiego przez wzrost zatrudnienia i stworzenie państwa (społeczeństwa) opartego na pracy (*workfarestate*)³⁷. Cele szczegółowe to m.in. podniesienie kwalifikacji osób 45+ z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy, stworzenie przyjaznego dla pracowników starszych środowiska pracy, promowanie zatrudnienia osób starszych i idei aktywnego starzenia się czy rozwój współpracy na rzecz wzrostu zatrudnienia osób starszych. Reformy obejmują też system administracji pracy, zwłaszcza w obrębie stosowanego w obsłudze rynku pracy instrumentarium, jak również w zakresie poprawy jakości i wzrostu efektywności świadczonych usług³⁸.

Wśród przyczyn nowelizacji programu „Solidarność pokoleń” wskazać należy również proces podnoszenia wieku emerytalnego. Konieczność jego zapoczątkowania spowodowana była poważnymi trudnościami finansowymi systemu emerytalnego, niekorzystnymi zjawiskami demograficznymi oraz nasilonymi procesami migracji zarobkowych Polaków do innych krajów unijnych. Na skutek zmian wprowadzonych w 2013 r. powszechny wiek emerytalny miał zostać zrównany dla obu płci i podniesiony z odpowiednio z 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn do 67 lat w 2040 r. (w 2020 r. dla mężczyzn)³⁹. Brak rozwiązań instytucjonalnych wspierających proces wydłużania aktywności zawodowej oraz powrót bezrobotnych osób

33 A. Organiściak-Krzykowska, *Współczesne problemy polskiego rynku pracy na tle krajów UE*, [w:] E. Kwiatkowski i L. Kucharski (red.), *Rynek pracy w Polsce...*, s. 34.

34 Załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 239 z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Programu Solidarność pokoleń. Działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+, M.P. z 2014 r., poz. 115. Tworzy on podstawę działań do szeroko rozumianej aktywizacji społecznej osób starszych wraz z Rządowym Programem na rzecz Aktywności Osób Starszych na lata 2014–2020 stanowiący załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 239 z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Programu Solidarność pokoleń. Działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+, M.P. 2014, poz. 52.

35 Załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 238 z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, M.P. 2014, poz. 118.

36 Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, M.P., poz. 121.

37 Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+, M.P. 2014, poz. 115, s. 26.

38 Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 598.

39 Art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U., poz. 637.

starszych na rynek pracy spotęgowały ogólne niezadowolenie społeczne, co zostało wykorzystane jako ważny argument w kampanii politycznej. W rezultacie w 2016 r. reforma dotycząca wieku emerytalnego została zatrzymana – z dniem 1 października 2017 r. został on ponownie zróżnicowany na podstawie kryterium płci i obniżony do 60 lat dla kobiet oraz do 65 lat dla mężczyzn⁴⁰. Wpłynęło to na pewno na polepszenie statystyki bezrobocia osób starszych i osłabiło znacznie moce wytwórcze polskiej gospodarki.

Założenia przyjęte w ramach wspomnianego programu „Solidarność pokoleń” zostały częściowo zrealizowane w ramach ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴¹. Ustawa ta w art. 2 ust. 1 pkt 4 wprowadziła legalną definicję bezrobotnego powyżej 50. roku życia⁴², choć w ustawodawstwie występowały już wcześniej rozwiązania związane z zatrudnieniem osób starszych⁴³. Jednocześnie zakwalifikowano bezrobotnych powyżej 50. roku życia do kategorii osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy⁴⁴. Wynikało to z obserwacji poczynionej przez ustawodawcę, że niektóre osoby są bardziej narażone na utratę pracy aniżeli inni uczestnicy rynku pracy, co uzasadnia stosowanie wobec tej grupy specyficznego instrumentarium prawnego⁴⁵. Wobec faktycznych nierówności w położeniu bezrobotnych na rynku pracy, dyferencjacja ich statusu prawnego staje się niezbędnym warunkiem ich równego traktowania przez ustawodawcę⁴⁶. Powyższe założenia są realizowane przede wszystkim przez odwoływanie się w hipotezach poszczególnych norm prawnych do konkretnych kategorii osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a więc również do bezrobotnych powyżej 50. roku życia. Uzupełniając do tych osób stosowane są środki przewidziane

40 Art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 38.

41 Tekst pierwotny, Dz.U., nr 99, poz. 1001. Tekst jedn. z 2017 r., poz. 1065, dalej ustawa o promocji zatrudnienia.

42 To bezrobotny, który w roku kalendarzowym zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy ukończył co najmniej 50 lat życia. Szerzej Z. Góral, *Komentarz do art. 2*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, s. 56–89.

43 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Wyrównywanie szans pracowników starszych w zatrudnieniu w świetle prawa międzynarodowego a prawo polskie*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 12, s. 11.

44 Art. 49 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia. Szerzej E. Staszewska, *Status prawny osób bezrobotnych z grup szczególnego ryzyka*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 1, s. 10–12; eadem, *Pojęcie „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy” w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2010, t. 10.1, *passim*; eadem, *Komentarz do art. 49*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 507–508.

45 Por. M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 225.

46 Szerzej: Z. Góral, *Dyferencjacja statusu prawnego bezrobotnych*, [w:] M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki i B. Wagner (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI w. Księga jubileuszowa Prof. T. Zielińskiego*, Warszawa 2002, s. 196–197.

dla wszystkich osób bezrobotnych. Przechodząc do bardzo ogólnej charakterystyki instrumentów prawnych adresowanych bezpośrednio do bezrobotnych osób starszych, należy wskazać, że korzystały one do niedawna z przywileju pierwszeństwa w objęciu pomocą publicznych służb zatrudnienia – propozycja odpowiedniego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych miała zostać im przedstawiona w ciągu 6 miesięcy od dnia rejestracji⁴⁷. Obecnie bezrobotna osoba starsza ma obowiązek, jak pozostali bezrobotni, zgłaszania się do właściwego powiatowego urzędu pracy w wyznaczonym przez urząd terminie w celu potwierdzania swej gotowości do podjęcia zatrudnienia⁴⁸. Jako kategoria osób szczególnie narażonych na ryzyko bezrobocia osoby starsze mogą być również obejmowane programami specjalnymi⁴⁹, pracami interwencyjnymi⁵⁰, a także dostępnymi dla wszystkich bezrobotnych robotami publicznymi⁵¹, szkoleniami⁵², stażami⁵³, przygotowaniem zawodowym dorosłych⁵⁴, pośrednictwem pracy⁵⁵, poradnictwem zawodowym⁵⁶ oraz instrumentami rynku pracy⁵⁷. Dla bezrobotnych osób starszych dostępna jest również pożyczka⁵⁸ i bezzwrotna dotacja

47 Art. 50 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia w brzmieniu obowiązującym do 27 maja 2014 r. Por. E. Staszewska, *Komentarz do art. 50*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, wyd. I, Warszawa 2011, s. 339; M. Włodarczyk, M. Paluszkiwicz, *Formy prawne wyrównywania szans osób 50+/45+na rynku pracy w Polsce*, [w:] B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), *Raport z analizy programów...*, s. 41.

48 Art. 33 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

49 Art. 66a–66b ustawy o promocji zatrudnienia. Szerzej A. Wasilewska, H. Rogala, *Programy specjalne – szansa, która czeka na wykorzystanie*, „Służba Pracownicza” 2012, nr 3, s. 16–22; M. Paluszkiwicz, *Komentarz do Rozdziału 13a*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 707–717.

50 Art. 59 ustawy o promocji zatrudnienia, szerzej E. Staszewska, *Komentarz do art. 59*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 599–600; M. Włodarczyk, M. Paluszkiwicz, *Formy prawne...*, s. 42.

51 Art. 57 ustawy o promocji zatrudnienia, szerzej E. Staszewska, *Komentarz do art. 57*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 591–598.

52 Art. 40–42a ustawy o promocji zatrudnienia, E. Bielak-Jomaa, *Komentarz do art. 40–42a*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 407–438.

53 Art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia, E. Staszewska, *Komentarz do art. 53*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 547–565.

54 Art. 53a–53m ustawy o promocji zatrudnienia, E. Staszewska, *Komentarz do art. 53a–53m*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 563–582.

55 Art. 36–36a ustawy o promocji zatrudnienia, M. Włodarczyk, *Komentarz do art. 36–36a*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 352–381.

56 Art. 38 ustawy o promocji zatrudnienia, E. Staszewska, *Komentarz do art. 38*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 393–403.

57 Rozdział 11 ustawy o promocji zatrudnienia, szeroko na ten temat T. Wrocławska, *Komentarz do rozdziału 11*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 443–507.

58 Art. 61i ustawy o promocji zatrudnienia.

na podjęcie działalności gospodarczej⁵⁹. O zastosowaniu konkretnych środków przesądza profil pomocy ustalony dla konkretnego bezrobotnego⁶⁰ oraz oparty na nim indywidualny plan działania⁶¹. Wśród środków przeciwdziałania bezrobociu osób starszych przewidziano również instrumenty stwarzające finansowe zachęty dla pracodawców do zatrudniania ich na otwartym rynku pracy, jak w szczególności stałe i okresowe zwolnienia z opłacania składek na Fundusz Pracy⁶² i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych⁶³. Ograniczając się do charakterystyki zasiłku dla bezrobotnych jako świadczenia łagodzącego skutki bezrobocia, należy wskazać, że w konstrukcji tego świadczenia są elementy bezpośrednio i pośrednio odnoszące się do wieku biologicznego osób bezrobotnych. Osoby, które ukończyły 50. rok życia i posiadają co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku, świadczenie to przysługuje przez 365 dni, a zatem o 185 dni dłużej aniżeli w przypadku większości bezrobotnych⁶⁴. Ponadto, osobom bezrobotnym posiadającym co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku świadczenie to przysługuje w wysokości 120% podstawowej kwoty⁶⁵.

W polskim ustawodawstwie przewidziano również środki umożliwiające wspieranie zatrudnienia starszych pracowników. Także w tym przypadku rozwiązania adresowane są bezpośrednio przez odwołanie się wieku biologicznego, zazwyczaj jest to 45 lub 50 lat, oraz pośrednio przez nawiązanie do nabycia uprawnień emerytalnych. Wśród nich wskazać należy krótszy okres wypłaty wynagrodzenia za czas choroby⁶⁶ czy wspomniany już zakaz wypowiedzenia umowy o pracę w okresie 4 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, jeśli okres zatrudnienia umożliwia pracownikowi uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku. Może przy tym chodzić o zakaz wypowiedzenia zmieniającego warunki pracy i płacy oraz wypowiedzenia rozwiązującego⁶⁷, a także tylko o zakaz drugiego typu, w szczególności w przypadku trudności

59 Art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

60 Art. 33 ust. 2b–2c ustawy o promocji zatrudnienia, Z. Góról, *Komentarz do art. 33*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 315–319.

61 Art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia, Z. Góról, *Komentarz do art. 33*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 346–347.

62 Art. 104b ustawy o promocji zatrudnienia, T. Wrocławska, *Komentarz do art. 104b*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 1027.

63 Art. 9b ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1256 ze zm. Por. M. Włodarczyk, M. Paluszkiewicz, *Formy prawne...*, s. 46.

64 Art. 73 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, szerzej: Z. Góról, *Komentarz do art. 73*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 833.

65 Art. 72 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, szerzej: Z. Góról, *Komentarz do art. 72*, [w:] Z. Góról (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 826–827.

66 Art. 92 § 4–5 k.p. Por. M. Włodarczyk, M. Paluszkiewicz, *Formy prawne...*, s. 46; M. Paluszkiewicz, *Wyrównywanie...*, s. 12.

67 Art. 39 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1666 ze zm., dalej: k.p. Zob. M. Paluszkiewicz, *Wyrównywanie...*, s. 12–13 i powołana tam literatura.

ekonomicznych pracodawcy⁶⁸. Pracownicy w wieku 45 lat i powyżej zainteresowani pomocą w rozwoju zawodowym, po zarejestrowaniu się w urzędzie pracy, mogą uczestniczyć w szkoleniach organizowanych przez publiczne służby zatrudnienia⁶⁹, otrzymać pożyczkę na sfinansowanie kosztów szkolenia⁷⁰ lub uzyskać dofinansowanie do studiów podyplomowych⁷¹. Pracodawcom z kolei pewne możliwości wsparcia finansowego stwarza Krajowy Fundusz Szkoleniowy, którego środki stanowią część wyodrębnioną z Funduszu Pracy⁷². Ze środków KFS mogą być realizowane działania na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników w ramach ustalanych na dany rok priorytetów wydatkowania środków tego funduszu⁷³. Wysokość wsparcia zależy od wielkości pracodawcy⁷⁴. Każdemu pracownikowi, w tym starszemu, który podnosi kwalifikacje zawodowe, przysługują w określonych okolicznościach uprawnienia w postaci zwolnienia z pracy oraz urlopu szkoleniowego z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Pracodawca może z własnej inicjatywy sfinansować związane z tym uprawnienia dodatkowe, jak koszt szkolenia, dojazdu, zakwaterowania, zakupu podręczników⁷⁵. W związku z koniecznością dostosowania ustawodawstwa do wymogów unijnych⁷⁶ polska regulacja antydyskryminacyjna zawarta przede wszystkim w kodeksie pracy⁷⁷, jak również w ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁷⁸ nie odbiega w ewidentny sposób od rozwiązań w tym zakresie,

68 Por. art. 5 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1474.

69 Art. 43 ust. 3 w zw. z art. 40 oraz 41 ust. 4–7 ustawy o promocji zatrudnienia, szerzej: M. Paluszkiwicz, *Wyrównywanie...*, s. 14.

70 Art. 43 ust. 3 w zw. z art. 42 ustawy o promocji zatrudnienia, M. Paluszkiwicz, *Wyrównywanie...*, s. 14.

71 Art. 43 ust. 3 w zw. z art. 42a ust. 1–4 ustawy o promocji zatrudnienia, M. Paluszkiwicz, *Wyrównywanie...*, s. 14.

72 Art. 69a–69b ustawy o promocji zatrudnienia. E. Bielak–Jomaa, *Komentarz do art. 69a–69b*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, wyd. II, s. 778–787.

73 § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego, Dz.U., poz. 639 ze zm. W roku 2017 r. z rezerwowych środków (39 318,9 tys. zł) pozostających w dyspozycji ministra ds. pracy może być m.in. finansowany priorytet – wsparcie kształcenia ustawicznego osób po 45. Roku życia – https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi_gNS3meHUAhWhYzOKHXSfAJQFggnMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.mpips.gov.pl%2Fdownload%2Fgfx%2Fmpips%2Fpl%2Fdefaultopisy%2F10058%2F1%2F1%2Fpriorytety%2520KFS%25202017.pdf&usg=AFQjCNG-Pii_NoFVjU1iN50w94CmA_fiyg&cad=rja (dostęp 28.06.2017).

74 Rodzaje tych kosztów wymienia art. 69a ust. 2 ustawy o promocji.

75 Por. art. 103¹–103⁶ k.p.

76 W szczególności chodzi tu o dyrektywę 2000/78/WE.

77 Art. 18^{3a}–18^{3e} k.p.

78 Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1219.

obowiązujących w badanych krajach. W szczególności zaś za uzasadniające odmiennie traktowanie ze względu na wiek uznaje się stosowanie kryterium stażu pracy przy ustalaniu warunków zatrudniania i zwalniania pracowników, zasad wynagradzania i awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych⁷⁹.

Obecnie sytuacja osób starszych na rynku pracy ulega stopniowej poprawie. Stopa zatrudnienia osób starszych w 2016 r. wyniosła 54,7% przy średniej UE28 – 63,4%⁸⁰. W grupie wiekowej 50–54 lata osiągnęła ona poziom 75%, w grupie 55–59 lat – 61,7%, zaś w grupie wiekowej 60–64 lata – zaledwie 17,7%⁸¹. Jest to częściowo spowodowane niższym od powszechnego faktycznym wiekiem przejścia na emeryturę⁸². Stopa zatrudnienia to wskaźnik umożliwiający ocenę stopnia spożytkowania zasobów pracy. Pośrednio jest więc miarą państwa socjalnego, ponieważ mała liczba osób zatrudnionych wskazuje na szeroką sferę podziału dochodu narodowego, m.in. w formie świadczeń socjalnych⁸³.

Jeśli chodzi o stopę bezrobocia osób starszych, w roku 2016 r. wyniosła ona 4,5%⁸⁴. W grupie wiekowej 50–54 lata wskaźnik ten osiągnął wartość 4,7%, w grupie 55–59 lat – 4,6%, zaś w grupie 60–64 lata – 4,0%⁸⁵. Prowadzi to do wniosku, że przy niskiej stopie bezrobocia w grupie wiekowej 60–64 lata i jednocześnie niskiej stopie zatrudnienia nadal duża część z tych osób, mimo nieosiągnięcia wieku emerytalnego, korzysta ze świadczeń socjalnych⁸⁶.

Bezrobocie osób starszych ma w Polsce, podobnie jak w badanych krajach, głównie charakter strukturalny. Jest to również bezrobocie długookresowe – według BAEL średni czas poszukiwania pracy przez bezrobotnych powyżej 50. roku życia wynosił w 2015 r. 17 miesięcy⁸⁷. Wśród bezrobotnych powyżej 50. roku życia najliczniejszą grupę stanowili poszukujący pracy ponad 24 miesiące (33,4%), zaś poszukujący pracy w okresie 12–24 miesięcy stanowili 17,1%⁸⁸. Oznacza to, że około połowa bezrobotnych we wskazanej grupie wiekowej dotknięta jest bezrobociem

79 Art. 18^{3b} § 2 pkt 4 k.p.

80 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_ergan (dostęp 27.06.2017).

81 *Ibidem*.

82 Ok. 59,5 lat w przypadku kobiet i 60,1 lat w przypadku mężczyzn – szerzej: B. Urbaniak, *Sytuacja zawodowa kobiet i mężczyzn w wieku 45/50+, [w:] E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Łódź 2013, s. 71.

83 M. Kabaj, *Strategie i programy...*, s. 43.

84 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_urgaed (dostęp 27.06.2017).

85 <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp 27.06.2017).

86 Szerzej: U. Sztanderska, *Przyczyny wczesnej dezaktywizacji zawodowej i emerytalnej osób ubezpieczonych w ZUS, Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, s. 18.

87 Główny Urząd Statystyczny, *Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w 2015 r.*, Warszawa–Bydgoszcz 2017, s. 55. Brak danych Eurostat w tym zakresie.

88 *Ibidem*, s. 57.

długotrwałym. Wpływa to również na niski odsetek bezrobotnych osób starszych uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych⁸⁹.

Główną przyczyną zarysowanego powyżej stanu rzeczy jest przede wszystkim niezadowolający stan zdrowia osób starszych, niepewna sytuacja na rynku pracy, brak znajomości i umiejętności wykorzystania w pracy nowoczesnych technologii⁹⁰. Niekiedy barierą w podjęciu czy kontynuowaniu zatrudnienia przez osoby starsze jest także nastawienie samych pracodawców, którzy znając ich zalety, postrzegają je jednak przez pryzmat wad, często ulegając stereotypom⁹¹. Są to w szczególności: niższy poziom wykształcenia, brak umiejętności wykorzystania w pracy nowoczesnych technologii, niechęć do kształcenia się, brak kreatywności, wyniesione z poprzedniego ustroju roszczeniowe postawy, gorszy stan zdrowia, niższa wydajność w pracy⁹². Ta ostatnia kwestia przy systemach wynagrodzenia uzależniających wysokość świadczeń od stażu pracy stanowi istotny czynnik skłaniający pracodawców do zastępowania starszych pracowników tymi młodszymi⁹³. Wspomniane kwestie powodują również, że pracodawcy niechętnie zatrudniają starsze osoby bezrobotne, a jeśli już to czynią, podstawą zatrudnienia są wówczas niezapewniające stabilizacji elastyczne formy świadczenia pracy⁹⁴.

Dominującą formą zatrudnienia pracujących już osób starszych w Polsce jest bezterminowa umowa o pracę, w mniejszym zakresie wykorzystywana jest umowa o pracę na czas określony, jak również działalność na własny rachunek⁹⁵. Zatrudnienie na czas nieokreślony częściej jednak występuje w sektorze publicznym aniżeli prywatnym oraz zazwyczaj u większych pracodawców⁹⁶. Spośród elastycznych form zatrudnienia największą popularnością cieszy się umowa o pracę na czas

89 J. Wiktorowicz, *Streszczenie*, [w:] E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji...*, s. 12.

90 U. Sztanderska, *Przyczyny wczesnej dezaktywizacji...*, s. 21.

91 Zestaw przekonań, uprzedzeń i stereo-typów mających swe podstawy w biologicznym zróżnicowaniu ludzi, związanym z procesem starzenia się, które dotyczą kompetencji i potrzeb osób w zależności od ich chronologicznego wieku określany jest w literaturze przedmiotu mianem ageizmu – szerzej: P. Szukalski, *Zagrożenia dla aktywności osób starszych na rynku pracy w Polsce*, [w:] P. Szukalski, B. Szatur-Jaworska (red.), *Aktywne starzenie się – Przeciwdziałanie barierom*, Łódź 2014, s. 23 i podana tam literatura.

92 U. Sztanderska, *Przyczyny wczesnej dezaktywizacji...*, s. 24–25; I. Kołodziejczyk-Olczak, *Zarządzanie wiekiem a polityka wspierania starszych pracowników. Doświadczenia polskie na tle innych krajów*, „*Studia Demograficzne*” 2014, nr 2(166), s. 52 i podana tam literatura; E. Kryńska, I. Kukulak-Dolata, I. Poliwczyk, K. Wojtaszczyk, *Perspektywa instytucji rynku pracy*, [w:] E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji...*, s. 196.

93 U. Sztanderska, *Przyczyny wczesnej dezaktywizacji...*, s. 25.

94 *Ibidem*.

95 Szerzej: B. Urbaniak, *Sytuacja...*, s. 66–67.

96 Szerzej: B. Urbaniak, *Podstawowe charakterystyki zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku 45/50+*, [w:] E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji...*, s. 109–110.

określony (ok. 5–6%), w znacznie mniejszym zakresie zatrudnienie cywilnoprawne⁹⁷. Podstawową formą zatrudnienia pracowników starszych jest praca w pełnym wymiarze⁹⁸, tylko co 10. osoba w wieku powyżej 45 lat pracowała w niepełnym wymiarze czasu⁹⁹. Głównym powodem zatrudnienia niepełnowymiarowego jest brak ofert pracy w pełnym wymiarze, znacznie rzadziej zaś problemy zdrowotne czy restrukturyzacja zakładu pracy¹⁰⁰.

Przeprowadzone badania potwierdzają, że polscy pracodawcy dyskryminują kandydatów do zatrudnienia na podstawie wieku. Dotyczy to najczęściej sposobu formułowania ofert pracy, jak również przebiegu samej rozmowy kwalifikacyjnej¹⁰¹. Co więcej, również sami pracodawcy, głównie z sektora prywatnego (11%), przyznają, że z różnych względów preferują zatrudnianie młodszych pracowników¹⁰².

Głównym czynnikiem branym pod uwagę przez polskich pracodawców przy organizowaniu pracy pracownika starszego są jego kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Warunki zatrudnienia nie są więc generalnie dostosowywane do zmieniającej się wraz z wiekiem zdolności psychofizycznej do wykonywania pracy¹⁰³. Co czwarty pracodawca zatrudnia kobiety i mężczyzn w wieku 45/50+ w soboty, niedziele i święta, prawie co drugi deleguje ich poza stałe miejsce pracy, co szósty powierza im pracę w godzinach nadliczbowych, co dziesiąty w nocy¹⁰⁴. Pracodawcy również w niewielkim stopniu podejmują działania mające na celu podtrzymanie dobrej kondycji zdrowotnej pracowników, jak np. finansowanie dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, szczepień ochronnych czy różnych form aktywności fizycznej w czasie wolnym¹⁰⁵. Z przeprowadzonych badań wynika, że polscy pracodawcy rzadko stosują politykę zarządzania wiekiem w zakładach pracy – nie oceniają kompetencji starszych pracowników, jak również nie tworzą dla nich planów rozwoju zawodowego. Podejmowane działania w zależności od wielkości pracodawcy ograniczają się głównie do przesuwania pracowników starszych na inne stanowiska pracy lub do wykorzystywania ich doświadczenia zawodowego w ramach mentoringu¹⁰⁶.

Jeśli chodzi o kształtowanie wynagrodzeń w zależności od wieku w Polsce, to najśliniej rosną one wśród pracowników do 34. roku życia, a następnie stabilizują się, nie

97 Szerzej: B. Urbaniak, *Podstawowe...*, s. 110.

98 Ok. 89% – szerzej: *ibidem*, s. 113.

99 H. Sobocka-Szczapa (red.), I. Poliwczyak, *Diagnoza sytuacji...*, s. 72.

100 Szerzej: B. Urbaniak, *Podstawowe...*, s. 116.

101 Szerzej: P. Szukalski, *Zagrożenia dla aktywności...*, s. 14–15; E. Kryńska, I. Kukula-Kolata, I. Poliwczyak, K. Wojtaszczyk, *Perspektywa instytucji rynku pracy...*, s. 196.

102 J. Wiktorowicz, *Streszczenie...*, s. 20.

103 Szerzej: B. Urbaniak, *Podstawowe...*, s. 119.

104 E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak, *Wnioski generalne*, [w:] E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji...*, s. 302.

105 Ok. 14% badanych pracodawców, wśród których przeważały zwłaszcza podmioty zatrudniające powyżej 250 pracowników – szerzej: B. Urbaniak, *Podstawowe...*, s. 119.

106 I. Kołodziejczyk-Olczak, *Zarządzanie wiekiem...*, s. 52 i podana tam literatura.

ulegając już większym zmianom aż do osiągnięcia wieku okołoemerytalnego. W latach 2004–2010 rozpiętość płac według wieku zmniejszyła się ze 111% do niecałych 83%, co wynika ze wzrostu zarówno przeciętnego, jak i minimalnego wynagrodzenia za pracę¹⁰⁷. Pracodawcy, głównie w sektorze publicznym, kształtują systemy wynagradzania zawierające elementy pośrednio powiązane z wiekiem, jak w szczególności dodatek stażowy, promując tym samym lojalność pracowników względem siebie, co niestety nie zawsze wpływa na lepszą efektywność świadczonej pracy¹⁰⁸.

Przechodząc do diagnozy sytuacji starszych osób bezrobotnych w Polsce, jako podstawa zatrudnienia największą popularnością cieszy się umowa o pracę na czas określony, zwłaszcza w sektorze publicznym¹⁰⁹. Praca w niepełnym wymiarze jest też częściej wykorzystywana przy zatrudnianiu starszych osób, aniżeli jako modyfikacja warunków zatrudnienia¹¹⁰. Znacznie rzadziej jest natomiast wykorzystywane zatrudnienie przez agencję pracy tymczasowej¹¹¹. W Polsce formy zatrudnienia subsydiowanego odgrywają stosunkowo niewielką rolę w zatrudnieniu osób starszych (4,6% w sektorze publicznym i 0,9% w sektorze prywatnym)¹¹². Według badań, z zatrudnienia wspieranego starszych pracowników korzystało ok. 16% pracodawców. Najczęściej w grę wchodziły prace interwencyjne i były one wykonywane przede wszystkim u małych i średnich pracodawców¹¹³. Jeśli chodzi o roboty publiczne, były najczęściej wykorzystywane przez publiczne służby zatrudnienia do organizowania prac mających na celu usunięcie skutków różnych klęsk żywiołowych, zwłaszcza powodzi, a także – przy współdziałaniu z ośrodkami pomocy społecznej – były stosowane jako środek zapobiegający wykluczeniu społecznemu bezrobotnych osób starszych¹¹⁴. W odniesieniu do działalności na własny rachunek prawie połowa osób ją prowadzących miała ukończone 45 lat życia¹¹⁵. Czynnikiem motywującym do podejmowania tej formy aktywności zawodowej przez osoby bezrobotne mogą być brak akceptacji warunków zatrudnienia oferowanych przez pracodawców, a także praktyki dyskryminacyjne na etapie poszukiwania zatrudnienia¹¹⁶. Wspieranie podejmowania działalności na własny rachunek cechuje przy tym wysoka skuteczność w walce z bezrobociem – efektywność zatrudnieniowa bliska 100% w okresie jednego do dwóch lat. Wyniki

107 W.S. Zgliczyński, *Wynagrodzenia w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych, Infos 2013, 22(159), s. 3.

108 Szerzej: B. Urbaniak, *Podstawowe...*, s. 158–159. Na ten temat także: K. Walczak, *Staż jako podstawa różnicowania wynagrodzenia pracowników – teoria i praktyka*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 3, s. 117–122.

109 Szerzej: B. Urbaniak, *Podstawowe...*, s. 129.

110 Szerzej: *ibidem*, s. 130.

111 W zasadzie przez co 9–10 średniego i większego pracodawcę – szerzej: *ibidem*, s. 111 i 129.

112 Szerzej: *ibidem*, s. 111.

113 W zasadzie przez co 9–10 średniego i większego pracodawcę – szerzej: *ibidem*, s. 129.

114 E. Kryńska, I. Kukulak-Dolata, I. Poliwczak, K. Wojtaszczyk, *Wsparcie oferowane przez instytucje rynku pracy*, [w:] E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji...*, s. 256.

115 Szerzej: B. Urbaniak, *Sytuacja...*, s. 72.

116 H. Sobocka-Szczapa (red.), I. Poliwczak, *Diagnoza sytuacji...*, s. 71.

badan wskazują jednak, że środek ten nie jest stosowany na dużą skalę, głównie ze względu na ograniczenia finansowe występujące po stronie publicznych służb zatrudnienia¹¹⁷. Jeśli chodzi o szkolenia osób bezrobotnych, w tym starszych, są one organizowane przez publiczne służby zatrudnienia przy współpracy z instytucjami szkoleniowymi¹¹⁸. Niekiedy mogą być one realizowane również przez podmioty zewnętrzne, wówczas bezrobotna osoba, w tym starsza, może uzyskać wsparcie finansowe ze środków Funduszu Pracy¹¹⁹. Podejmowane przez publiczne służby zatrudnienia działania wobec osób bezrobotnych mają charakter zindywidualizowany, ale, jak wynika z przeprowadzonych badań, przeznaczone zwłaszcza dla bezrobotnych osób starszych programy specjalne nie były stosowane. W większości wynikało to z przekonania, że ustawodawca zagwarantował szeroki wachlarz instrumentów aktywizacji zawodowej wskazanej grupy osób bezrobotnych, tak więc nie ma już potrzeby podejmowania dodatkowych inicjatyw. Jako kolejną ważną przyczynę braku przedsięwzięć tego typu podawano trudności proceduralne, zwłaszcza czasochłonność działań związanych z przygotowaniem wniosku o finansowanie, jak również trudności w praktycznej realizacji zasady terminowego rozdysponowania corocznej dotacji budżetowej¹²⁰. Wskazywano także, że ustawodawca do kategorii osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy zalicza także innych bezrobotnych, niekiedy znajdujących się w gorszym położeniu na rynku pracy aniżeli osoby starsze¹²¹. Najczęściej podejmowanymi działaniami publicznych służb zatrudnienia wobec bezrobotnych osób starszych były więc prace interwencyjne, roboty publiczne, szkolenia oraz staże¹²². Z badań wynika również, że publiczne służby zatrudnienia nie obejmowały wsparciem osób starszych, mających status poszukujących pracy¹²³.

117 E. Kryńska, I. Kukulak-Dolata, I. Poliwczak, K. Wojtaszczyk, *Wsparcie oferowane przez instytucje rynku pracy...*, s. 256–257.

118 Art. 40–41 ustawy o promocji zatrudnienia.

119 Art. 42–42a ustawy o promocji zatrudnienia.

120 E. Kryńska, I. Kukulak-Dolata, I. Poliwczak, K. Wojtaszczyk, *Wsparcie oferowane przez instytucje rynku pracy...*, s. 255.

121 *Ibidem*, s. 256.

122 *Ibidem*.

123 *Ibidem*.

7. Wnioski

1. Poszukując rozwiązań modelowych w zakresie przeciwdziałania bezrobociu osób starszych, należy zwrócić uwagę na różnice w sposobie kształtowania relacji zatrudnienia między Polską a badanymi krajami. Wpływają one bowiem na metody powstawania rozwiązań prawnych, a także na ich implementację. Proponowane przez ustawodawcę rozwiązania prawne, mające z natury rzeczy charakter generalny i abstrakcyjny, są zuniformizowane i często słabo dopasowane do potrzeb uczestników rynku pracy. W przypadku Polski częściowo jest to także związane ze stosunkowo krótkim czasem funkcjonowania społeczeństwa w zmienionych warunkach ustrojowych. Jak się bowiem wydaje, to właśnie długi okres dominacji państwa w regulowaniu życia społecznego, a następnie skutki transformacji społeczno-gospodarczej, w tym zwłaszcza wysokie bezrobocie, wpłynęły na słaby rozwój zbiorowego prawa pracy. Podobny wniosek *mutatis mutandis* powstaje na podstawie analizy uwarunkowań rozwoju prawa pracy na Węgrzech oraz we wschodniej części Niemiec. Odmienne natomiast sytuacja wygląda w Belgii i Danii, w których główna inicjatywa w zakresie kształtowania relacji zatrudnienia należy do partnerów społecznych. W zależności od występujących potrzeb tworzą oni rozwiązania, służące również wspieraniu zatrudnienia starszych pracowników. Przykładem tego typu podejścia jest w szczególności duński twórczy dialog między pracownikami starszymi i przełożonymi, belgijskie zakładowe plany zatrudniania pracowników starszych czy liczne branżowe rozumienia zbiorowe dotyczące wydłużania aktywności zawodowej pracowników starszych w Niemczech. Wszystko to prowadzi do wniosku, iż regulowanie stosunków zatrudnienia głównie za pomocą powszechnie obowiązujących przepisów prawa wpływa na niższą elastyczność przyjmowanych rozwiązań, co w rezultacie przekłada się na ich efektywność. Znajduje to także odzwierciedlenie w różnych poziomach stopy zatrudnienia pracowników starszych w badanych krajach. Konkludując, polski ustawodawca powinien więc stwarzać dogodne warunki do rozwijania dialogu społecznego i skuteczniej zachęcać partnerów społecznych do tworzenia rozwiązań dostosowanych do ich zróżnicowanych potrzeb w formie autonomicznego prawa pracy. W okresie przejściowym jako instrument służący kształtowaniu zindywidualizowanych rozwiązań w odniesieniu do zatrudnienia pracowników starszych w zakładzie pracy może być wykorzystywany regulamin pracy¹.
2. Przeprowadzona analiza rozwiązań prawnych obowiązujących w innych krajach w odniesieniu do pracowników starszych pozwala na wniosek, że ich potrzeby w środowisku pracy, powstające wraz z naturalnym procesem starzenia się, są podobne. Uwzględnienie tych potrzeb jest warunkiem skutecznego wspierania ich zatrudnienia.

1 Por. art. 104–104³ w zw. z art. 9 k.p.

Na pierwszy plan wysuwa się potrzeba szeroko rozumianej ochrony zdrowia zarówno w środowisku pracy, jak i poza nim. Poszukując rozwiązań modelowych we wskazanym zakresie, należy, na podstawie przeprowadzonej analizy prawnoporównawczej, wziąć w szczególności pod uwagę możliwość utworzenia systemu profilaktycznej ochrony zdrowia pracowników starszych. Obejmować mógłby on działania zapobiegające występowaniu, głównie w środowisku pracy, czynników przyspieszających degradację organizmu oraz proces jego starzenia. Chodziłoby tu przede wszystkim o zwiększenie świadomości pracodawców na temat specyficznych potrzeb pracowników, związanych z wiekiem oraz o możliwościach eliminowania czynników zagrożenia dla zdrowia poprzez właściwą organizację pracy².

Idąc dalej, można również zaproponować zwiększenie częstotliwości przeprowadzania okresowych badań lekarskich pracowników. W obecnym stanie prawnym o terminie następnego badania decyduje lekarz sprawujący opiekę profilaktyczną nad pracownikiem³, jednak w praktyce pracownicy starsi nie podlegają częściej kontroli stanu zdrowia. Częste kontrole tego typu mogą też być postrzegane przez samych pracowników jako czynnik destabilizujący ich pozycję w ramach stosunku pracy. Wobec powyższego należałoby rozważyć wprowadzenie odpowiedniej regulacji prawnej w zakresie zintensyfikowania profilaktycznych badań lekarskich pracowników starszych. Ponieważ koszty badań lekarskich obciążają pracodawców⁴, konieczne byłoby udzielenie wsparcia ze środków publicznych, ewentualnie finansowanie ich w całości z tego źródła, jak ma to miejsce w Belgii czy w Danii. Kolejną kwestią jest właściwe ustalenie wieku pracownika, od którego osiągnięcia podlegałyby tego typu badaniom. Specjaliści z zakresu nauk medycznych wskazują, że obniżanie się wydolności i sprawności fizycznej, a także niektórych sprawności psychofizycznych, jak spostrzegawczość, szybkość reakcji, sprawność narządów zmysłów, są obserwowane już po ukończeniu 45. roku życia⁵. Wydaje się, że powinien zostać tu uwzględniony także charakter wykonywanej pracy, zwłaszcza jej szkodliwość lub uciążliwość dla zdrowia.

Ustalenie w wyniku badań profilaktycznych zagrożenia dla zdrowia pracownika powinno z kolei przekładać się na konkretne działania w zakresie organizacji pracy, jak w szczególności niepowierzanie pracy w nocy, w godzinach

2 Por. M. Paluszkiewicz, *Wyrównywanie...*, s. 16.

3 W oparciu o wskazówki metodyczne w sprawie przeprowadzania badań profilaktycznych pracowników, stanowiące załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2067.

4 Art. 12 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1184 ze zm., art. 229 § 3 k.p.

5 J. Bugajska, *Pracownicy starsi – możliwości i uwarunkowania fizyczne*, Centralny Instytut Ochrony Pracy, Warszawa 2007, s. 5.

nadliczbowych, wymagającej dużego wysiłku fizycznego, w wymuszonej pozycji ciała itp. Oparte na podobnych założeniach rozwiązanie obowiązuje w razie stwierdzenia objawów wskazujących na powstawanie choroby zawodowej⁶. Proponowany środek wiązałby się ze zwiększeniem zaangażowania służby medycyny pracy, która zajmowałaby się indywidualną oceną potrzeb pracowników starszych. Niekiedy ocena stanu zdrowia mogłaby skutkować koniecznością poddania pracownika procesowi rehabilitacji zawodowej czy przekwalifikowaniu zawodowemu. Tu również warto rozważyć wsparcie finansowe pracodawców ze środków publicznych w postaci refundacji kosztów rozpoznania szczególnych potrzeb przez służbę medycyny pracy, a w przypadku pracowników częstsze praktyczne wykorzystywanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego, jak w szczególności zasiłek wyrównawczy⁷ czy renta szkoleniowa⁸. W mniej poważnych przypadkach ocena stanu zdrowia mogłaby skutkować koniecznością podjęcia działań zakrojonych na mniejszą skalę zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym. Wykorzystując przykład duński, mogłoby tu chodzić o stworzenie planu utrzymania w zatrudnieniu pracownika starszego czy planu wsparcia powrotu do pracy pracownika starszego, niezdolnego do jej wykonywania z powodu choroby. W zakresie organizacji pracy z udziałem pracownika starszego do rozważenia pozostaje możliwość zredukowania czasu pracy. Ze względu na obniżenie wysokości wynagrodzenia konieczne byłoby jednak jego uzupełnianie. Poszukując rozwiązań w tym zakresie, należy zwrócić uwagę na instytucję funkcjonującą w polskim systemie prawnym do 1 października 2017 r. Emerytura częściowa, bo o niej mowa, mogła być łączona z zatrudnieniem, a jej wysokość stanowiła 50% kwoty emerytury w wieku powszechnym. Do wad tego rozwiązania zaliczyć można jednak zmniejszanie kapitału emerytalnego, czyli potencjalne obniżanie emerytury pobieranej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego⁹. Poszukując innych rozwiązań w tym zakresie, celowe byłoby uzupełnianie wynagrodzeń ze środków publicznych, przykładowo z Funduszu Pracy. Rozwiązanie takie funkcjonuje obecnie w przypadku redukcji czasu pracowników z powodu trudności ekonomicznych pracodawcy¹⁰. W badanych krajach pracownicy starsi mają również możliwość skorzystania z dłuższego wymiaru urlopu wypoczynkowego czy też z dodatkowego urlopu wypoczynkowego. Godne uwagi jest również belgijskie rozwiązanie polegające na stosowaniu premii finansowej dla pracodawców, którzy przenoszą pracowników starszych z nocnej zmiany na dzienną.

6 Por. art. 230 k.p.

7 Art. 23–25 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 372.

8 Art. 60 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 887 ze zm.

9 Art. 26b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 887 ze zm.

10 Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 842.

W przypadkach, w których zupełne wyeliminowanie czynników narażenia dla zdrowia nie jest możliwe nawet przy odpowiednim stosowaniu środków profilaktycznych, należałoby wprowadzić system wspierający proces przekwalifikowania zawodowego pracowników świadczących pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Długoletnie wykonywanie tego typu prac powoduje, że organizm starzeje się szybciej. Wsparcie procesu zmiany zawodu należałoby rozpocząć już w przypadku młodszych pracowników, posiadających jednak ustalony staż pracy wskazanego rodzaju. Za niewystarczające w tym zakresie należy uznać podjęte dotąd działania polskiego ustawodawcy, polegające na stopniowym wygaszaniu emerytur w niższym wieku dla pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Bez pomocy w procesie przekwalifikowania zawodowego osoby te będą w znacznym stopniu narażone na ryzyko bezrobocia.

Kolejnym z czynników utrudniających utrzymanie zatrudnienia przez pracowników starszych jest generalnie niższy niż w przypadku młodszych osób poziom kwalifikacji zawodowych¹¹. Jak się wydaje, niski odsetek pracowników starszych uczestniczących w procesie kształcenia ustawicznego wynika m.in. z niedostatecznej ilości środków publicznych przeznaczonych na działania tego typu. Przykładowo w 2017 r. na realizację wszystkich zadań przez Krajowy Fundusz Szkoleniowy przeznaczono zaledwie 1,7% środków Funduszu Pracy, zaś kształcenie ustawiczne pracowników powyżej 45. roku życia przewidziano jako jedno z kilku zadań realizowanych z puli rezerwowej, która stanowiła z kolei niespełna 0,35% środków Funduszu Pracy¹². Powstaje w tym momencie istotne pytanie, czy jest możliwe dokonanie odpowiednich przesunięć w ramach Funduszu Pracy po to, by zwiększyć środki przeznaczane na szkolenia, czy też bardziej racjonalne byłoby utworzenie odrębnego funduszu lub specjalnego programu realizującego ten cel na podstawie doświadczenia innych krajów, takich jak Dania czy Niemcy. Kolejna kwestia związana z kształceniem ustawicznym pracowników starszych to rodzaj kwalifikacji poszukiwanych na rynku pracy. Jak się wydaje, tam gdzie jest to możliwe, warto włączyć w tworzenie wykazu zawodów deficytowych i nadwyżkowych¹³ partnerów społecznych. Doświadczenia płynące z obserwacji tej instytucji w innych państwach uzasadniają również postulowanie o ich zaangażowanie w proces opracowywania rodzajów i programów kształcenia, formy (powinna dominować wewnętrzzakładowa) i czasu ich trwania. Warto również wspierać pracodawców w pozyskiwaniu wiedzy na temat

11 Program RM, Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+, Warszawa 2008, s. 10; szerzej: B. Urbaniak, *Sytuacja...*, s. 68–71.

12 Obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w: *Szczegółowych informacjach o wydatkach Funduszu Pracy*, <http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/szczegolowe-informacje-o-wydatkach-funduszu-pracy-w-latach-2006---2014-i-plan-na-2015-r/> (dostęp 30.06.2017).

13 Jest prowadzony przez publiczne służby zatrudnienia – art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

tę, jakich kwalifikacji potrzebują zatrudniani przez nich pracownicy. W tym zakresie godne uwagi są pilotażowe programy doradztwa personalnego przeprowadzone w Niemczech. Wreszcie w odniesieniu do obaw pracodawców o krótką perspektywę wykorzystywania dla celów przedsiębiorstwa uaktualnionych kwalifikacji pracowników starszych, godzi się przypomnieć, że mają oni prawo – w świetle obowiązujących regulacji – zobowiązać pracowników do pozostawania w zatrudnieniu przez określony czas po zakończeniu procesu podnoszenia tych kwalifikacji¹⁴.

Inną przeszkodą utrudniającą aktywność zawodową pracowników starszych jest niska elastyczność zatrudnienia. Biorąc pod uwagę przeciętny poziom polskich wynagrodzeń, trudno upatrywać skutecznego rozwiązania w tym zakresie w zatrudnieniu niepełnowymiarowym. Warto jednak skorzystać z doświadczeń badanych krajów, w których możliwe jest uzupełnianie wynagrodzenia pracowników starszych pracujących w niepełnym wymiarze ze środków publicznych. Należy też zwrócić uwagę, że w większości badanych krajów jako forma zatrudnienia osób starszych nie jest również rozpowszechnione zatrudnienie terminowe, w tym tymczasowe. W odniesieniu do elastyczności zatrudnienia, jako jednego z istotnych elementów przeciwdziałania bezrobociu osób starszych, rodzi się też refleksja natury ogólnej. Owa elastyczność nie musi, a w przypadku starszych pracowników nie powinna, jak wynika z duńskich doświadczeń w stosowaniu modelu *flexicurity*, opierać się na elastycznych formach zatrudnienia, ale na elastycznych metodach organizacji pracy, wypracowywanych wspólnie przez partnerów społecznych, najlepiej na jak najniższym szczeblu.

Barierą w utrzymaniu zatrudnienia pracowników starszych mogą być wysokie koszty z nim związane. Przeciętny poziom wynagrodzeń w Polsce nie cechuje się dużą rozpiętością ze względu na wiek. Co więcej, coraz większa liczba pracodawców jako czynnik w głównej mierze wpływający na wysokość wynagrodzeń traktuje wiedzę i umiejętność jej praktycznego zastosowania. Ze względu na niższy poziom wykształcenia starszych pracowników i rzadsze uczestnictwo w procesie podnoszenia kwalifikacji zawodowych może to oznaczać, że ich wynagrodzenia kształtować się mogą na niższym poziomie¹⁵.

Warto przy tym zauważyć, że pracodawca obok wypłaty wynagrodzenia za pracę jest zobowiązany również do różnego rodzaju wypłat o charakterze gwarancyjnym, a wśród nich do wynagrodzenia za czas choroby. Czas jego wypłaty w przypadku pracowników starszych jest skrócony. Na uwagę zasługuje, że tego typu instrument nie występował w żadnym z badanych krajów. Omawiane rozwiązanie należałoby zmodyfikować, ponieważ bezpośrednie odwołanie do kategorii wieku może utrzymywać stereotyp, że pracownicy starsi są częściej niezdolni do pracy z powodu choroby, aniżeli młodszy. W tym zakresie jako źródło inspiracji posłużyć może rozwiązanie duńskie, przewidujące zmniejszenie obciążeń pracodawcy

14 Art. 103⁴ § 3 k.p.

15 Szerzej: B. Urbaniak, *Podstawowe...*, s. 159.

z tytułu zatrudniania pracownika o podwyższonym ryzyku nieobecności w pracy z powodu choroby.

Kolejną kwestią związaną z przeciwdziałaniem bezrobociu wśród osób starszych jest sposób zapewnienia ochrony trwałości zatrudnienia. Analiza ustawodawstw wybranych krajów pozwala na wyodrębnienie trzech stopni tej ochrony. Relatywnie najlepsza została przewidziana w Danii. Składa się na nią duża swoboda pracodawcy w rozwiązywaniu stosunku pracy, krótkie okresy wypowiedzenia i niskie odprawy. Podstawowym warunkiem ponownego zatrudnienia jest tutaj posiadanie aktualnych kwalifikacji zawodowych. Ponieważ jednak w większości osoby starsze ich nie posiadają i nie są skłonne ich uzupełniać, mają zagwarantowany szeroki dostęp do hojnych świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego. Ograniczanie prawa do świadczeń socjalnych potęguje bowiem ryzyko bezrobocia długotrwałego. Kolejny, średni stopień ochrony trwałości zatrudnienia pracowników starszych przyjęto w Niemczech i w Belgii. W przypadku obu tych krajów okresy wypowiedzenia uzależnione od długości stażu zakładowego są relatywnie długie, co daje pracownikowi starszemu więcej czasu na poszukiwanie nowego zatrudnienia. W przypadku Niemiec konieczne jest też odpowiednie uzasadnienie zwolnienia – jednym z czynników, który pracodawca musi wziąć pod uwagę, decydując o zwolnieniu, jest wiek pracownika. Równocześnie wysokość odpraw jest powiązana z wynagrodzeniem za okres wypowiedzenia, co może stanowić argument na rzecz utrzymywania w zatrudnieniu starszych pracowników. Trzeci model reprezentowany jest zaś przez Węgry, w których przyjęto, podobnie jak w Polsce, szczególną ochronę trwałości zatrudnienia pracowników w wieku przedemerytalnym. Równocześnie okresy wypowiedzenia, uzależnione od stażu zakładowego są relatywnie krótkie. Odprawy powiązane z wynagrodzeniem za okres wypowiedzenia nie stanowią czynnika zniechęcającego pracodawcę do zwolnienia.

Niewątpliwie ochrona szczególna pracowników w wieku przedemerytalnym jest instrumentem prawnym stabilizującym ich zatrudnienie. Jednocześnie stanowi ona istotną przeszkodę w zatrudnianiu starszych osób dotąd bezrobotnych, zwłaszcza na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, której normalnym sposobem zakończenia jest właśnie wypowiedzenie. Jeśli zakaz wypowiedzenia stosunku pracy pracowników w wieku przedemerytalnym miałby zostać zniesiony, akceptowalnym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie dłuższych okresów wypowiedzenia umowy o pracę w oparciu o zakładowy staż pracy. Pracodawcy o dobrej kondycji finansowej mogliby rozwiązać umowę bez konieczności ich zachowywania pod warunkiem wypłaty odprawy w wysokości wynagrodzenia za okres wypowiedzenia. Utrzymując wspomniany zakaz, można rozważyć powiązanie możliwości korzystania z instrumentów wspierających finansowo zatrudnienie pracowników starszych z momentem osiągnięcia wieku, uzasadniającego objęcie ochroną przedemerytalną.

W przypadku dokonywania tzw. zwolnień grupowych, inspirowanych wzorcami belgijskimi, można byłoby rozważyć wprowadzenie rozwiązania, polegającego na konieczności zapewnienia, by pracownicy zakwalifikowani do zwolnienia pod

względem wieku odzwierciedlali strukturę zatrudnienia u dokonującego zwolnień pracodawcy. Mogłoby to wspomóc proces eliminacji zachowań dyskryminacyjnych pracodawcy podczas doboru pracowników do zwolnienia. W przypadku zwolnień tego typu konieczne jest odpowiednio wczesne rozpoczęcie realizacji programu wspierającego możliwie jak najszybsze podjęcie kolejnego zatrudnienia, zwłaszcza, przez starszych pracowników, zagrożonych bezrobociem długotrwałym. W tym celu zastosowanie może znaleźć polska instytucja zwolnienia monitorowanego¹⁶, oparta na podobnych założeniach do belgijskiego outplacementu.

Przeszkodę w utrzymaniu zatrudnienia pracowników starszych mogą stanowić różnorodne stereotypy, łączone zazwyczaj z dojrzałym wiekiem pracowników (*ageism*¹⁷), o których była już mowa. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, stanowią one najczęściej podstawę podejmowania zachowań dyskryminujących w związku z zatrudnieniem. Poszukując instrumentów przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek, nie wydaje się zasadne zaostrzanie sankcji karnoadministracyjnych, związanych z naruszaniem zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Bardziej istotne jest organizowanie kampanii informacyjnych na temat wartości płynących z zatrudniania starszych pracowników (*silver economy*¹⁸), a także ich potrzeb w procesie wykonywania pracy. Z punktu widzenia zwalczania zachowań dyskryminacyjnych ważna jest również rezygnacja przez ustawodawcę z techniki konstruowania środków prawnych z bezpośrednim odwołaniem do wieku pracownika. Wpływa to bowiem na nie zawsze uzasadnione przypisywanie określonych właściwości całej populacji osób starszych, utrwalając ich niekorzystny wizerunek na rynku pracy. Środki prawne powinny być konstruowane z uwzględnieniem konkretnych barier, uniemożliwiających utrzymanie zatrudnienia czy jego ponowne podjęcie, do których wiek sam w sobie nie należy.

3. Przeprowadzona analiza rozwiązań prawnych obowiązujących w innych krajach ukazała pewne typowe przeszkody napotymane przez bezrobotne osoby starsze w podejmowaniu zatrudnienia.

Jako poważną przeszkodę wskazuje się wysokie koszty zatrudnienia bezrobotnych osób starszych. W celu jej wyeliminowania w badanych krajach, w tym także w Polsce, przewidziane są instrumenty wspierające finansowo pracodawców zatrudniających bezrobotne osoby starsze. Umożliwiają one częściowe refundowanie kosztów wynagrodzenia za pracę bezrobotnych osób starszych, często także składek na ubezpieczenie społeczne. Korzystanie z tego typu pomocy często uwarunkowane jest utrzymaniem starszych osób bezrobotnych przez określony

16 Art. 70 ustawy o promocji zatrudnienia, szerzej: E. Bielak-Jomaa, *Komentarz do art. 70*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia ...*, wyd. II, s. 788–795.

17 Na ten temat: P. Szukalski, *Ageizm na polskim rynku pracy*, [w:] R. Horodeński i C. Sadowska-Snarska (red.), *Gospodarowanie zasobami pracy na początku XXI wieku. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa–Białystok 2009, s. 154–167.

18 Szerzej: P. Szukalski, *Trzy kolory: srebrny. Co to takiego silver economy?*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 5–6, s. 6–10.

czas w zatrudnieniu po zakończeniu udzielania subsydiów. Mając na uwadze wady, związane ze stosowaniem tego typu instrumentów – w postaci wysokich nakładów finansowych, umiarkowanej skuteczności, stygmatyzacji osób biorących w nich udział oraz występowania efektów jałowego biegu i substytucji – można zaproponować pewną modyfikację ich konstrukcji. W przypadku konieczności wykorzystywania środków tego typu należałoby w pierwszej kolejności rozważyć rezygnację z adresowania ich do określonych osób wyłącznie ze względu na ich wiek. Konieczne byłoby indywidualne dopasowanie wsparcia do konkretnie występujących przeszkód w podjęciu zatrudnienia, jak np. niedostateczne kwalifikacje zawodowe, naruszenie sprawności organizmu, mniejsza wydajność pracy. W takim ujęciu, pracodawca nie otrzymywałby środków rekompensujących częściowo koszty szeroko rozumianego wynagrodzenia pracownika, ale wsparcie umożliwiające częściowe przynajmniej usunięcie cechy osoby, która powoduje jej defaworyzację na rynku pracy, np. poprzez udział w wewnątrzzakładowym szkoleniu czy odpowiednią organizację procesu lub stanowiska pracy¹⁹. W odniesieniu do wysokich kosztów zatrudnienia pracowników starszych, jako bariery tworzenia nowych miejsc pracy, należy też rozważyć możliwość wprowadzenia pewnych modyfikacji w mechanizmie ustalania wysokości wynagrodzenia minimalnego²⁰. Interesującym rozwiązaniem na bazie doświadczeń z Węgier i Niemiec mogłoby być uelastycznienie jego wysokości, opierając się na poziomie wykształcenia czy zgromadzonym doświadczeniu zawodowym. Wydaje się jednak, że najwłaściwszym z punktu widzenia interesów zasługujących na ochronę byłoby wprowadzenie tego typu instrumentu na drodze porozumień zbiorowych (branżowych).

Redukcji kosztów zatrudnienia służą także instrumenty ukierunkowane podażowo. Mają one szczególnie istotne znaczenie w przypadku podejmowania przez pracowników starszych zatrudnienia wynagradzanego poniżej płacy progowej. W Polsce instrumentem tego typu jest dodatek aktywizacyjny²¹. Doświadczenia w funkcjonowaniu świadczenia podobnego rodzaju w Belgii oraz w Niemczech skłaniają do postawienia pytania o możliwość wydłużenia czasu jego wypłaty, zwłaszcza dla pracowników starszych posiadających długoletnie doświadczenie zawodowe, jak również o możliwość podniesienia jego wysokości. Tego typu modyfikacje mogłyby zapewnić realne wsparcie zatrudnienia pracownika starszego, wpływając jednocześnie na skrócenie czasu poszukiwania oferty lepiej płatnej pracy. Innym instrumentem zorientowanym podażowo jest bonus emerytalny. W Belgii przyznawany był on w związku z rezygnacją z możliwości pobierania wcześniejszej emerytury, na podobnych zasadach przyznawany jest nadal w Danii. Pomysł bonusu emerytalnego powstał również w Polsce w związku z obniżeniem powszechnego wieku emerytalnego od 1 października 2017 r. i wynikającą ze względów

19 Por. M. Paluszkiewicz, *Wyrównywanie...*, s. 16.

20 Por. art. 5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 847.

21 Art. 48 ustawy o promocji zatrudnienia.

demograficznych potrzebą wydłużania aktywności zawodowej. Według planów, które nie przybrały jeszcze konkretnego kształtu projektu ustawy, osoba w wieku emerytalnym otrzymywałaby premię za odroczenie momentu przejścia na emeryturę, nie więcej jednak niż o 4 lata – wówczas wypłacana byłaby swoista premia w wysokości do 20 tys. zł²². Na przykładzie Belgii można wskazać, że instrument tego typu wymaga dyferencjacji. Nie na każdego bowiem zachęta finansowa oddziałuje w ten sam sposób. Przykładowo belgijskie doświadczenia wskazują, że z takiego bonusu częściej korzystały kobiety, głównie ze względu na dłuższą średnią dalszego życia, a także osoby o przeciętnie niskich zarobkach w okresie aktywności zawodowej.

Długi czas pozostawania bez pracy przez osoby starsze sprzyja zatacaniu nawyków związanych z jej wykonywaniem. W tego typu sytuacjach często wykorzystywanym instrumentem są roboty (prace) publiczne, czego dowiodły badania przeprowadzone w wybranych krajach. Doświadczenia zebrane na gruncie ich funkcjonowania skłaniają do następujących wniosków. Prace publiczne nie realizują ich podstawowego celu, jakim jest zwiększenie szans na podjęcie zatrudnienia przez osoby bezrobotne zakwalifikowane do grup ryzyka na rynku pracy, z ich odbywaniem nie wiąże się też formalnie potwierdzone zdobywanie kwalifikacji zawodowych. Generalnie, im dłuższy jest udział w programach robót publicznych, tym mniejsze są szanse na podjęcie niesubsydiowanego zatrudnienia. Instrumentowi temu towarzyszy silny efekt zamknięcia, efekt wypierania i substytucji. Osoby biorące udział w przedsięwzięciach tego typu uzyskują zazwyczaj dużo niższe zarobki aniżeli na tzw. otwartym rynku pracy, co sprzyja powstawaniu rzeszy tzw. ubogich pracujących (*working poor*). Organizacja prac publicznych pociąga za sobą znaczące nakłady finansowe, więc konieczność ich ograniczania powoduje kierowanie wsparcia do wąskiej grupy odbiorców, a to z kolei prowadzi do ich stygmatyzacji. Pozytywne aspekty tego instrumentu to krótkotrwale łagodzenie skutków bezrobocia, oraz możliwość sprawdzenia gotowości do podjęcia pracy. W przypadku konieczności aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych lub znacznie oddalonych od rynku pracy określone działania mogą być zlecane przez publiczne służby zatrudnienia podmiotom zewnętrznym, w szczególności zaś agencjom zatrudnienia²³. Pewnych wniosków w tym zakresie dostarcza funkcjonowanie tego instrumentu w Niemczech. Efekty działań aktywizacyjnych nie były zadowalające – skuteczność wsparcia w podjęciu zatrudnienia była umiarkowana, występowały znaczne trudności w organizacji szkoleń oraz występował efekt jałowego biegu.

W celu zachęcania pracodawców do zatrudniania bezrobotnych osób starszych mogą być wykorzystywane także elastyczne formy zatrudnienia. W Niemczech

22 <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikel/obnizenie-wieku-emerytalnego-morawiecki,174,0,2278574.html> (dostęp 30.06.2017).

23 Art. 66d–66i ustawy o promocji zatrudnienia. Szerzej: M. Paluszkievicz, *Agencje zatrudnienia po nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 6, s. 12–13.

przewidziano specjalną regulację umożliwiającą zatrudnienie bezrobotnej osoby starszej przez maksymalny okres 5 lat, na Węgrzech nie ma specjalnych rozwiązań adresowanych do osób starszych – umowa o pracę na czas określony nieprzekraczający 5 lat może być zawarta z każdym pracownikiem. Obowiązujące w Polsce rozwiązanie w odniesieniu do maksymalnego czasu trwania umowy na czas określony, który wynosi 33 miesiące, należy uznać za bardziej zachęcające do zatrudniania bezrobotnych osób starszych. Biorąc jednak pod uwagę ochronę trwałości zatrudnienia pracowników w wieku przedemerytalnym, jest mało prawdopodobne, by pracodawcy oferowali bezrobotnym osobom starszym umowę o pracę na maksymalny okres. W przypadku zawierania umów o pracę na czas określony na krótszy czas ma jednak zastosowanie mechanizm zezwalający na zawarcie między tymi samymi stronami stosunku pracy maksymalnie trzech takich umów. Zawarcie czwartej umowy o pracę na czas określony lub umowy o pracę na okres przekraczający 33 miesiące wywołuje bowiem takie skutki jak zawarcie umowy na czas nieokreślony²⁴. Jako elastyczną formę zatrudnienia, w tym przypadku „siebie samego”, można również potraktować rozpoczęcie działalności na własny rachunek. Taka forma aktywizacji zawodowej osób starszych nie jest jednak rozpowszechniona w badanych krajach. Wprawdzie osoby starsze dysponują większym doświadczeniem życiowym, w tym zawodowym, to jednak prowadzenie działalności na własny rachunek wymaga znacznie silniejszego zaangażowania finansowego oraz organizacyjnego, a także pociąga za sobą większe ryzyko ekonomiczne i prawne, aniżeli praca najemna. Należy również zwrócić uwagę, że często warunkiem bezzwrotności finansowego wsparcia tego typu działalności jest prowadzenie jej nie krócej niż przez pewien ustalony czas. Rzeczywisty wpływ tego instrumentu na trwałą aktywizację zawodową powinien więc być mierzony dopiero po jego upływie. Powyższe względy przemawiają za adresowaniem tego typu instrumentu przeciwdziałania bezrobociu raczej do osób z innych kategorii wiekowych.

Kolejna przeszkoda w zatrudnieniu bezrobotnych osób starszych to brak kwalifikacji poszukiwanych na rynku pracy. Wykorzystywane w celu jej usunięcia szkolenia odznaczają się istotną wadą w postaci tzw. efektu zamknięcia. Dotyczy to zwłaszcza programów długotrwałych szkoleń, które wpływają na wydłużenie czasu pozostawania bez pracy. Wadą szkoleń trwających krótko jest z kolei mały wpływ na podjęcie stałego zatrudnienia. Na podstawie doświadczeń krajów OECD sformułowano bardzo istotne zasady dotyczące konstruowania programów szkoleń dla osób bezrobotnych. Kluczową sprawą jest odpowiedni dobór uczestników – w programach powinny uczestniczyć wyłącznie osoby najbardziej potrzebujące uaktualnienia lub nabycia kwalifikacji zawodowych. Kolejna kwestia dotyczy skali realizacji konkretnych szkoleń z uwzględnieniem zapotrzebowania na konkretne zawody i specjalności na lokalnych rynkach pracy. Wzrost liczby osób o konkretnych kwalifikacjach na rynku wpływa także na obniżenie wynagrodzenia za ich pracę. I wreszcie ostatnia zasada dotyczy formy organizowania

24 Art. 25¹ § 1 i 3 k.p.

szkoleń. Jeśli zawierają one oprócz wiedzy teoretycznej, także elementy praktyczne, należy, w celu ich satysfakcjonującej realizacji, nawiązać współpracę z lokalnymi pracodawcami²⁵.

Identyfikacją i usuwaniem wymienionych barier zajmują się przede wszystkim publiczne służby zatrudnienia. Na podstawie duńskich i węgierskich doświadczeń w funkcjonowaniu służb tego typu należy podkreślić, że ogromny wpływ na skuteczność aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych ma częstotliwość ich spotkań z doradcami klienta. Niekiedy sama perspektywa kolejnego, w krótkim czasie, spotkania z przedstawicielem publicznych służb zatrudnienia może wpływać mobilizująco na poszukiwanie zatrudnienia we własnym zakresie. Zwiększenie częstotliwości tych kontaktów wymaga jednak, jak potwierdzają doświadczenia węgierskie, zatrudnienia odpowiedniej liczby pracowników w publicznych służbach zatrudnienia. Ograniczenia kadrowe, obok tych natury finansowej, stanowią również przeszkodę w realizacji programów rynku pracy z udziałem osób starszych o szerszym zasięgu.

W przypadku osób starszych, zagrożonych w sposób szczególnie ryzykiem bezrobocia długotrwałego, istotne znaczenie ma również moment rozpoczęcia udzielania pomocy w podjęciu zatrudnienia. Rozwiązanie, umożliwiające skrócenie okresu pozostawania bez pracy przyjęto w Niemczech, gdzie rejestracja i objęcie pomocą są możliwe w okresie trzech miesięcy poprzedzających ustanie zatrudnienia. Wprawdzie polski ustawodawca zrezygnował z priorytetowego traktowania bezrobotnych osób starszych przez publiczne służby zatrudnienia, jednak warto zwrócić uwagę na możliwości wcześniejszego objęcia pomocą, jakie stwarza instytucja zwolnienia monitorowanego.

Publiczne służby zatrudnienia zarówno w badanych krajach, jak i w Polsce mają możliwość uruchomienia specjalnych programów adresowanych do grup ryzyka na rynku pracy²⁶. Są to środki szczególnie elastyczne, ułatwiające odpowiednie dopasowanie instrumentarium prawnego do specyficznej sytuacji występującej na lokalnym rynku pracy, a zatem odgrywają znaczącą rolę w przypadku terytorialnego zróżnicowania bezrobocia. Brak polskich doświadczeń w stosowaniu programów specjalnych wynika, jak się wydaje, z nadmiernej standaryzacji działań publicznych służb zatrudnienia. Społeczny charakter usług wymaga, ze względu na ograniczenia zasobów organizacyjnych i finansowych, pewnych ustalonych procedur postępowania. Przyzwyczajenie do ich ścisłego stosowania może jednak powodować trudności w podejmowaniu działań nieszablonowych i niestandardowych, których potrzebę wymusza współczesny rynek pracy m.in. w odniesieniu do osób starszych. Przykłady niestandardowych działań podejmowanych wobec osób starszych płyną z analizy rozwiązań funkcjonujących w innych państwach. Wsparcie w znalezieniu zatrudnienia może być udzielane także na zasadzie samopomocy,

25 M. Paluszkiwicz, *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne osoby starsze w podjęciu zatrudnienia w Niemczech...*, s. 36 i podana tam literatura.

26 Art. 66a–66c ustawy o promocji zatrudnienia.

uzupełnianej finansowo przez administrację pracy. Doświadczenia zgromadzone w ramach duńskiej sieci seniorów zostały wykorzystane w polskich warunkach w ramach współfinansowanego ze środków EFS projektu „Wspólnie aktywni – model pracowni aktywizacji osób 45+”, realizowanego przez Urząd Miasta Łodzi, Łódzki Urząd Marszałkowski, NSZZ Solidarność Ziemi Łódzkiej oraz duńskie miasto Aarhus. W jego ramach możliwe było zdobywanie przez członków pracowni nowych kompetencji, poszukiwanie zatrudnienia poprzez kontakt z pracodawcami. Projekt trwał 2,5 roku, wzięło w nim udział 120 uczestników (mieszkańcy woj. łódzkiego). Spośród nich zatrudnienie zdobyło 42 uczestników, pozostali zaś nabyli kompetencje zawodowe w ramach szkoleń indywidualnych czy wiedzę z zakresu obsługi komputera²⁷.

Pewne konkluzje nasuwają się również po analizie regulacji prawnej badanych państw, dotyczącej świadczeń łagodzących skutki bezrobocia. Niezależnie od przyjętej techniki zabezpieczenia ryzyka bezrobocia, prawo do zasiłku dla bezrobotnych stanowi pochodną aktywności zawodowej w przyjętym okresie referencyjnym. Czas pobierania zasiłku dla bezrobotnych w przypadku osób starszych w większości badanych państw, podobnie jak w Polsce²⁸, jest dłuższy, ponieważ osoby starsze przeciętnie dłużej poszukują kolejnego zatrudnienia. Ustawodawcy hołdują w ten sposób funkcji dochodowej zasiłku dla bezrobotnych, mniejszą wagę przywiązując do jego funkcji motywacyjnej. Potwierdzają to przeprowadzone badania, z których wynika, że długi okres pobierania zasiłku wpływa negatywnie na aktywne poszukiwanie pracy. Warto również podkreślić, że zasiłek dla bezrobotnych jest odpowiednim instrumentem łagodzenia skutków bezrobocia krótkotrwalego, nie zaś długoterminowego²⁹, z powyższych względów trudno jest poważnie traktować możliwość przyjęcia wzorów belgijskich. Z drugiej zaś strony wydaje się, że węgierska regulacja długości pobierania zasiłku jest zbyt restrykcyjna i może powodować konieczność powszechnego korzystania ze wsparcia systemu pomocy społecznej w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. W odniesieniu do tego elementu konstrukcyjnego zasiłku dla bezrobotnych wydaje się, że polski ustawodawca przyjął racjonalne rozwiązanie. W przypadku osób, dla których okres zasiłkowy jest zbyt krótki na podjęcie zatrudnienia, przewidziano³⁰, podobnie jak w badanych krajach, świadczenia realizowane techniką opiekuńczą. Warunkiem ich udzielania, oprócz testu dochodów i środków utrzymania, jest

27 Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi, *Informacja z realizacji Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia w województwie łódzkim w 2013 r.*, Łódź 2014, s. 18–19.

28 Art. 73 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o promocji zatrudnienia.

29 Absolutnym ewenementem w tym względzie jest bezterminowy zasiłek dla bezrobotnych w Belgii, który pod względem charakteru prawnego przypomina bardziej pomocowe świadczenie umożliwiające doczekanie do momentu wypłaty świadczeń z tytułu starości.

30 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 930; ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1828.

podjęcie aktywnej współpracy z odpowiednimi służbami w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej, jaka jest skutkiem bezrobocia.

W zakresie sposobu ustalania wysokości zasiłku, inaczej niż w Polsce³¹, w badanych krajach przyjęto regulację, uzasadniającą traktowanie tego świadczenia jako swoistego częściowego odszkodowania za utracone zarobki, na którego wielkość wpływa także sytuacja rodzinna osoby bezrobotnej. W niektórych ustawodawstwach przewidziano także rozwiązanie innego typu, polegające na przyznaniu bezrobotnym osobom starszym specjalnego dodatku do zasiłku dla bezrobotnych. Obowiązujące w tym zakresie polskie regulacje, przewidujące stałą kwotę zasiłku bez względu na poziom otrzymywanego wynagrodzenia, nie spełniają podstawowych standardów zabezpieczenia społecznego i są w literaturze krytykowane³². Oceny tej nie zmienia nieznaczna dyferencjacja wysokości zasiłku, na którą wpływa ogólny staż, uwzględniany przy nabywaniu prawa do tego świadczenia. Poszukując rozwiązań modelowych, warto zwrócić uwagę, że w niektórych państwach nie powoduje negatywnych konsekwencji – w postaci utraty statusu osoby bezrobotnej oraz zasiłku dla bezrobotnych – podjęcie działalności zarobkowej w ograniczonym rozmiarze. Rozwiązanie takie zapobiega całkowitej utracie przez osobę bezrobotną kontaktu z rynkiem pracy.

Na aprobatę zasługuje również przyjęta i w miarę konsekwentnie realizowana w Polsce, podobnie jak w badanych krajach, polityka ograniczania dostępu do świadczeń eliminujących osoby starsze w wieku przedemerytalnym z zasobu bezrobocia, takich zwłaszcza jak wcześniejsze emerytury czy zasiłki przedemerytalne. Warto także zwrócić uwagę, że pewne zachęty do podejmowania aktywności zawodowej płyną także z systemów emerytalnych badanych krajów. Polegają one przede wszystkim na rezygnacji z uwzględniania w stażu ubezpieczeniowym wymaganym do nabycia prawa do emerytury okresów pobierania świadczeń z tytułu bezrobocia, jak również na silnym uzależnieniu wysokości świadczenia na starość od poziomu indywidualnych zarobków w okresie aktywności zawodowej. Ze względu na bardzo częste reformy polskiego systemu emerytalnego i związaną z tym niepewność w odniesieniu do praw *in statu nascendi* trudno ocenić, czy krajowe regulacje w zakresie uprawnień emerytalnych motywują osoby bezrobotne do skutecznego poszukiwania zatrudnienia. Dotychczasowe zasady ustalania świadczeń na starość bazują na indywidualnej przezorności, jednak umożliwiają uwzględnianie czasu pobierania zasiłku dla bezrobotnych do okresów warunkujących ich wysokość³³. Formuła ustalania wysokości emerytury, oparta na wielkości

31 Zryczałtowana kwota uzależniona od długości stażu ubezpieczeniowego – art. 71 ust. 1 i 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

32 G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 575; K. Jaworska, *Standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy i Rady Europy a polski system zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 24, s. 167.

33 Por. art. 6 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

zgromadzonego kapitału emerytalnego w relacji do dalszej przeciętnej prognozowanej długości życia, z całą pewnością premiuje osoby aktywne zawodowo, których stan zdrowia umożliwia maksymalne opóźnienie momentu dezaktywacji. Z powyższych względów kwestią o zasadniczym znaczeniu jest stwarzanie odpowiednich środków prawnych stabilizujących zatrudnienie osób starszych oraz wspomagających ich powrót do zatrudnienia. Dopiero gdy zostaną stworzone warunki sprzyjające wydłużaniu aktywności zawodowej, należy zastanowić się nad właściwym ukształtowaniem instytucji wieku emerytalnego. Ze względu na to, że proces starzenia się jest kwestią wysoce zindywidualizowaną, jednym z możliwych rozwiązań jest w tej mierze wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego³⁴. W takich okolicznościach konieczność podnoszenia wieku emerytalnego ma większe szanse na społeczną akceptację.

34 W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 105; M. Paluszkiewicz, *Wyrównywanie...*, s. 16.

Część II

Tatiana Wrocławska

1. Wprowadzenie

Zmiany w strukturze demograficznej oraz zdecydowany wzrost populacji osób starszych wymuszają poszukiwanie rozwiązań przeciwdziałających konsekwencjom starzejących się zasobów pracy. Jednym z nich jest wydłużanie aktywności zawodowej osób starszych, skutkujące wprowadzaniem rozwiązań zachęcających do jak najdłuższego ich pozostawania na rynku pracy. Sytuacja osób starszych oraz zróżnicowane kierunki oddziaływania na nią – z punktu widzenia interesów ogólnospołecznych oraz realizowanych przez państwo polityk – zajmuje centralne miejsce w ramach opracowywanych strategii, agend oraz przyjmowanych rozwiązań prawnych. Nie dziwi w związku z powyższym głosy odnoszące się do wykształcenia się polityki wobec starzenia się i starości jako odrębnej od polityki społecznej specjalizacji polityki publicznej¹. Stąd m.in. programy tzw. zdrowego i aktywnego starzenia się, uczenia się przez całe życie (*life-long learning*) oraz zarządzania wiekiem nabierają priorytetowego znaczenia w ramach polityk wszystkich państw stykających się z problemem starzejącego się społeczeństwa. Zagadnienie dotyczące wydłużenia aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym i emerytalnym jest złożone, wobec tego wymaga częstokroć zdecydowanych kroków i dostosowań na różnych, powiązanych ze sobą płaszczyznach, zaczynając od kwestii warunków zatrudnienia oraz nabywania uprawnień emerytalnych, a także rozwiązań odnoszących się do wspierania zatrudnienia i podejmowania pracy przez osoby starsze poprzez ochronę zdrowia oraz pomoc społeczną. Oznacza to również, że proces nakierowany na szukanie

1 P. Błędowski, *Polityka wobec starzenia się i starości. Zakres i definicje*, [w:] P. Błędowski, Z. Szweđa-Lewandowska, *Polityka wobec starości i starzenia się w Polsce w latach 2015–2035. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2016, s. 29.

optymalnych rozwiązań jest dynamiczny, uzależniony od wielu czynników prawnych i pozaprawnych, w tym m.in. gospodarczych, społecznych i ekonomicznych.

Problematyka wydłużenia aktywności zawodowej osób starszych jest coraz bardziej widoczna w strategiach oraz badaniach przeprowadzanych przez organizacje międzynarodowe². Na uwagę zasługują też agendy i programy inicjowane przez instytucje Unii Europejskiej³. Wytyczne w nich zawarte wyznaczają kierunki działań, jakie mają być podejmowane w zróżnicowanych obszarach na poziomach krajowych⁴. Istotne są w tym zakresie także dokumenty przyjęte ostatnimi czasy w Polsce, będące odpowiedzią na ustalone w ramach UE założenia⁵. Zmiany dokonywane w przepisach prawnych powodują również, że analizowana tematyka jest nad wyraz aktualna zarówno w literaturze polskiej⁶, jak i zagranicznej⁷.

- 2 Zob. zwłaszcza działalność w powyższym zakresie ONZ oraz Deklaracja Polityczna i Międzynarodowy Plan Działań w sprawie starzenia się. Tekst dostępny na stronie Ministerstwa Spraw Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/spoleczne-prawa-czlowieka/organizacja-narodow-zjednoczonych/madryckiplan dzian-aniawkwestiistarzeniasispoeczew/> (dostęp 01.02.2017).
- 3 Zob. m.in. o polityce społecznej Unii Europejskiej w odniesieniu do osób starszych – Z. Czapulis-Rutkowska, *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych*, „Acta Universitas Lodziensis” 2013, Folia Oeconomica 291, s. 19–31. Zob. też uwagi na temat Europejskiego Modelu Społecznego S. Prokurat, *Wpływ Europejskiego Modelu Społecznego na wyrównywanie nierówności społecznych w Europie*, s. 150–161, dostępne na: <http://www.univ.rzeszow.pl/pliki/Zeszyt18/11.pdf> (dostęp 01.02.2017).
- 4 Komunikat Komisji Europejskiej Europa 2020, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 03.03.2010, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf (dostęp 01.02.2017); Council Recommendation on the 2016 national reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2016 convergence Programme of Poland, s. 4–6, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_pl.htm (dostęp 01.02.2017); Commission Recommendation for Poland, Brussels 18.05.2016, COM(2016), 341, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/csr2016_poland_en.pdf (dostęp 01.02.2017).
- 5 Zob. szczegółowo o tych programach B. Błaszczuk, *Sytuacja osób starszych na rynku pracy w Polsce*, „Gerontologia Polska” 2016, nr 24, s. 51–57, http://gerontologia.org.pl/wp-content/uploads/2016/05/Gerontologia-Polska_1_2016.pdf (dostęp 01.02.2017) oraz A. Zbyszewska, *Sustainability, Active Aging through Employment and the Question of Care in Poland A social reproduction perspective*, 9–11, draft paper, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/a31ae2ac-bedd-4590-85c8-897bce0b5e01.pdf> (dostęp 01.02.2017).
- 6 Wśród najnowszych pozycji warto wskazać m.in. na opracowania: P. Błędowski, Z. Szweda-Lewandowska, *Polityka wobec starości...*; J. Czapinski, P. Błędowski, *Aktywność społeczna osób starszych w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa 2014, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty_tematyczne/Aktywnosc_spoleczna_osob_starszych.pdf oraz P. Szukalski, *Ludzie bardzo starzy – niewidoczna grupa docelowa polityki społecznej?*, „Studia Demograficzne” 2014, nr 2(166), s. 59–62, http://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/11159/SD%202014-2_Szukalski.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp 01.02.2017). Zob. też uwagi w przedmiocie obniżenia wieku emerytalnego od 1 października 2017 r. R. Pacud,

Mając powyższe uwagi na względzie, podkreślenia wymaga coraz bardziej powszechny oraz przybierający na znaczeniu charakter działań ukierunkowanych na zapewnienie stopniowej wymiany pokoleniowej na rynku pracy, powiązanej, z jednej strony, z zapobieganiem nadmiernemu obciążaniu młodszych pokoleń kosztami utrzymania osób starszych, a z drugiej – na poprawę sytuacji osób starszych od strony bezpieczeństwa ekonomicznego. Stąd, pomimo wcześniejszych badań przeprowadzonych przez polskich naukowców w zakresie powiązanym z prezentowaną w opracowaniu problematyką⁸ wyraźnie widać potrzebę podejmowania dalszych wysiłków naukowych, a także realizacji kolejnych, istotnych z punktu widzenia badanej problematyki założeń badawczych, czego przykład stanowi prezentowane opracowanie⁹.

Analiza rozwiązań obowiązujących w wybranych państwach została na łamach niniejszej części opracowania przeprowadzona w celu realizacji głównego założenia badawczego w postaci próby modelowego ujęcia środków prawnych przeciwdziałania

Utracona sprawiedliwość międzypokoleniowa w ubezpieczeniu emerytalnym?, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 2, s. 2–9, a także opracowania, wykorzystujące wcześniejsze pozycje z badanego zakresu: T. Wrocławska, *Employment permanence (stability) of employment relationship of older employees – analysis of changes*, [w:] I. Florczak, Z. Góról (eds), *Developments in Labour Law from a Comparative Perspective*, Łódź 2015, s. 99–118; eadem, *Idea międzypokoleniowego podziału pracy jako kryterium obowiązkowego przejścia na emeryturę w świetle stanowiska Trybunału Sprawiedliwości UE*, [w:] T. Bińczyczka-Majewska, M. Włodarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Warszawa 2015, s. 109–133; eadem, *Kodeksowa szczególna ochrona trwałości stosunku pracy pracowników w wieku przedemerytalnym*, [w:] Z. Góról, M. Mielczarek (red.), *40 lat Kodeksu pracy*, Warszawa 2015, s. 154–176.

- 7 Na uwagę zasługują zwłaszcza ostatnio wydane opracowania: zob. w szczególności: P. Taylor (ed.), *Ageing Labour Forces. Promises and Prospects*, Cheltenham (UK) 2008; A. Blackham, *Extending Working Life for Older Workers*, Oxford and Portland, Oregon 2016; S. Bisom-Rapp, M. Sergeant, *Lifetime Disadvantage, Discrimination and the Gendered Workforce*, Cambridge 2016.
- 8 W ostatnich latach obszerne studium prawnoporównawcze obejmujące określone państwa Europy Wschodniej, Centralnej oraz Zachodniej zostało przeprowadzone w ramach opracowań: E. Kryńska, P. Szukalski (red.), *Rozwiązania sprzyjające aktywnemu starzeniu się w wybranych krajach Unii Europejskiej. Raport końcowy*, Łódź 2013; E. Kryńska, I. Kukulak-Dolata, I. Poliwczyk, K. Wojtaszczyk, *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, red. E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak i J. Wiktorowicz, Łódź 2013; E. Kryńska, *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a aktywność zawodowa osób starszych. Raport syntetyczny w ramach projektu: Badanie wpływu elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy na aktywność zawodową zasobów pracy w wieku 45+*, Warszawa 2013, s. 138–140; P. Błędowski, B. Szatur-Jaworska, Z. Szweda-Lewandowska, P. Kubicki, *Report on the situation of older in Poland*, Warszawa 2012, http://senior.gov.pl/source/raport_osoby%20starsze.pdf (dostęp 01.02.2017).
- 9 Potwierdzają to zresztą zmiany, które w dość krótkim czasie dokonały się w systemach prawnych analizowanych państw. Por. prezentowany raport oraz badania dotyczące tych samych państw, zawarte w opracowaniu E. Kryńska, P. Szukalski (red.), *Rozwiązania sprzyjające aktywnemu starzeniu się...*

bezrobociu wśród osób starszych. W związku z powyższym stosowane były zróżnicowane metody badań właściwych dla komparatystyki prawniczej, zaczynając od metody formalno-dogmatycznej, funkcjonalnej poprzez logiczną i statystyczną.

Zgodnie z przyjętymi założeniami badawczymi, tytułem dokonania analizy prawnoporównawczej przedstawiono unormowania prawne z badanego obszaru, obowiązujące w następujących państwach: Litwie, Czechach, Słowacji oraz w Holandii. Zaakcentować w tym miejscu należy niezwykle obszerny zakres materiału badawczego ze względu na wieloaspektowość i wielowątkowość badanej problematyki, wymagającej porównania wielu instytucji prawnych. Zakres badań prawnoporównawczych ograniczono jednak do tych instytucji, które mają szczególne znaczenie w zakresie zwiększania zatrudnienia/zatrudnialności oraz wydłużania aktywności zawodowej osób starszych. Ze względu na ramy opracowania zrezygnowano ze szczegółowego umówienia regulacji polskich. Poszczególne aspekty dotyczące sytuacji osób starszych w świetle ustawodawstwa polskiego zostały jednak omówione w przygotowanych wcześniej opracowaniach, wydanych w ramach realizowanego grantu. Stąd też rozważania oraz wnioski w nich zawarte stały się podstawą do sformułowania ogólnych postulatów *de lege ferenda* pod adresem polskiego ustawodawcy. Na łamach powyższych opracowań analizowane były takie zagadnienia, jak zakaz dyskryminacji ze względu na wiek starszy¹⁰, ochrona trwałości stosunku pracy osób w wieku przedemerytalnym, a także osób przechodzących na emeryturę¹¹, wpływ wieku emerytalnego na wykonywanie pracy¹², aktywne środki przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych¹³, ochrona zdrowia osób starszych z punktu widzenia częstszego ryzyka występowania chorób chronicznych¹⁴, a także wykorzystywanie terminowych umów o pracę w celu zatrudnienia osób starszych¹⁵. W związku z powyższym uwagi końcowe prezentowanej części opracowania, oparte na wnioskach wynikających z materiału badawczego, zawierają tezy uwzględniające polski kontekst.

- 10 T. Wrocławska, *Non discrimination principle and the need for special treatment of older employees (considerations based on polish statutory regulations)*, Wei International Academic Conference Proceedings 2015, s. 105–110, <https://www.westeastinstitute.com/wp-content/uploads/2016/05/Tatiana-Wroclawska-1.pdf> (dostęp 10.09.2017).
- 11 T. Wrocławska, *Uwagi na tle wyroku SN z dnia 18 grudnia 2014 r., II PK 50/145*, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2016, t. 6, s. 229–238.
- 12 T. Wrocławska, *The right to choose or having no choice: retirement or employment. Dilemmas related to old age (remarks based on Polish legal regulations)*, „Economic and Environmental Studies” 2017/44, vol. 17, no. 4, s. 947–968.
- 13 T. Wrocławska, *The analyses of the legal measures taken to combat unemployment (to boost employability) among older people according to the last amendments of the polish law on employment promotion and labour market institutions*, [w:] T. Davulis (ed.), *Labour law reforms in Eastern and Western Europe*, Brussels 2017, s. 431–453.
- 14 T. Wrocławska, *Protection and guarantees for older employees with chronic diseases (cancer) through labour legislation in Poland* [w druku].
- 15 T. Wrocławska, *Umowy na czas określony a zatrudnienie osób starszych*, [w:] M. Mędrala (red.), *Terminowe umowy o pracę*, Warszawa 2017, s. 221–239.

2. Środki prawne wspierające zatrudnienie osób starszych w Republice Czeskiej

2.1. Uwagi wprowadzające

Sytuacja demograficzna w Czechach, jak w większości państw Unii Europejskiej, nie kształtuje się korzystnie. Wydłużenie się średniej długości życia oraz wzrost populacji powyżej 65. roku życia wykazują zdecydowaną tendencję wzrostową w porównaniu z latami ubiegłymi¹. W Republice Czeskiej zamieszkuje ponad 10 mln osób, wśród osób dorosłych przeważają kobiety, które stanowią 61% populacji. Na rok 2011 średnia długość życia dla mężczyzn wynosiła 75 lat, a dla kobiet – 81. Umieściło to Republikę Czeską pomiędzy państwami tzw. bloku wschodniego oraz państwami Zachodu. Osoby w wieku powyżej 65. roku życia stanowią ok. 16% populacji. W konsekwencji są liczniejszą grupą niż dzieci w wieku 0–14 (14% populacji). Ponadto, według danych na 2013 r. w Czechach jest ok. 5 mln osób aktywnych zawodowo oraz ok. 1,7 mln emerytów, co powoduje, że na 1 emeryta przypada ok. 3 pracujących².

Gdy chodzi o lata 2001–2009, zatrudnienie osób starszych wykazywało jednak zdecydowaną tendencję wzrostową³. Według danych na 2009 r. zatrudnienie starszych mężczyzn w wieku 55–59 lat wynosiło 77,9%, a kobiet 53,7%, z kolei mężczyzn w wieku 60–64 wyniosło 36,5%, tymczasem kobiet w tym wieku – tylko 14,6%⁴. Podobnie jednak prezentują się dane dotyczące ostatnich lat. Potwierdzają one dość wysoki oraz wzrastający poziom zatrudnienia oraz niskie bezrobocie osób powyżej 65. roku życia⁵. Prognoza na lata 2013–2060, gdy chodzi o aktywność zawodową osób powyżej 55. roku życia, wykazuje podobne tendencje wzrostowe⁶.

- 1 Zob. tabelę prezentującą wyniki badań: *Active Ageing in Czech Republic*, 8th working group on ageing, Geneva 19–20 November 2015, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/WG8/Presentations/8-Active_Ageing_Czech_Republic.pdf (dostęp 10.09.2017).s. 4. Zob. też *The 2015 Ageing Report, European Commission*, „European Economy” 2014, no. 8, UE 2014, s. 382, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf (dostęp 10.09.2017).
- 2 R. Andel, *Aging in Czech Republic*, „The Gerontologist” 2014, vol. 54, no. 6, s. 893–894, <https://academic.oup.com/gerontologist/article/54/6/893/565685/Aging-in-the-Czech-Republic> (dostęp 10.09.2017).
- 3 L. Vidovičová, *Extending working life and active ageing in the Czech Republic*, MoPAct group, s. 4, <http://mopact.group.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2013/10/Country-report-Czech-Republic.pdf> (dostęp 10.09.2017).
- 4 L. Vidovičová, *Conceptual Framework of the Active Ageing Policies in Employment in Czech Republic*, CASE Research Paper No. 469/2014, s. 14, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2406880 (dostęp 10.09.2017).
- 5 OECD Labour Force Statistics 2016, Czech Republic, OECD 2017, s. 60, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-labour-force-statistics-2016/czech-republic_oecd_lfs-2016-8-en#.WWCg9Lgso7Q#page1 (dostęp 01.02.2017).
- 6 Zob. *The 2015 Ageing Report...*, s. 382.

W zestawieniu państw Unii Europejskiej, wśród państw Europy Centralnej i Wschodniej, biorąc pod uwagę indeks aktywnego starzenia się, Czeska Republika (podobnie jak Estonia) zajmuje wysokie, bo 12. miejsce na 28 możliwych. Podkreślenia wymaga, że w wyodrębnionych na potrzeby przeprowadzanego badania czterech domenach⁷ poszczególne wskaźniki kształtują się na poziomie przeciętnym: chodzi o zatrudnienie, udział społeczny, niezależne życie oraz udział w aktywnym starzeniu się. Stąd też, pomimo podobnej ilości punktów (Estonia – 34,8, a Czechy – 34,6) w przypadku tych państw ocena Czeskiej Republiki wypada korzystniej⁸. Zauważyć należy również stopniowy wzrost indeksu z 30 na 30,6 punktów w porównaniu z 2012 r., co oznacza, że zmiany wprowadzone w okresie obejmującym ostatnie badania należy ocenić pozytywnie.

2.2. Ocena ustawodawstwa czeskiego na rok 2013 oraz sformułowane zalecenia

W badaniu przeprowadzonym w 2013 r., określającym kierunki działań rządu oraz partnerów społecznych w zakresie utrzymania osób starszych na rynku pracy, szczególną uwagę zwrócono na reformy systemu emerytalnego oraz kierunki zmian ustawodawstwa czeskiego, mające na celu wydłużenie aktywności zawodowej starszych pracowników (dotyczy to zarówno osób w wieku przedemerytalnym, jak i emerytalnym)⁹. W jego ramach zauważono, że brakuje aktów normatywnych, w których przewidziane byłyby szczególne środki prawne wspierające zatrudnienie osób powyżej 50. roku życia. Tym samym aktywne polityki rynku pracy miały zastosowanie do wszystkich kategorii wiekowych oraz nie były przewidziane jako obowiązkowe rozwiązania w stosunku do osób starszych. Biorąc pod uwagę fakt, że populacja w wieku 50–64 niebawem stanie się najbardziej liczną grupą wiekową w społeczeństwie czeskim, podkreślono potrzebę wprowadzenia konkretnych rozwiązań prawnych, które doprowadzą do wzrostu zatrudnienia osób z danej grupy wiekowej. Znalazło to odzwierciedlenie w realizowanym w latach 2010–2012 projekcie zatytułowanym *Strategia zarządzania wiekiem w Republice Czeskiej*.

7 Zob. AAI Active ageing index for 28 European Union countries, November 2014, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/WG7/Documents/Policy_Brief_AAI_for_EG_v2.pdf stan na styczeń 2016 r. (dostęp 01.02.2017).

8 Estonia zajmuje drugie miejsce w domenie zatrudnienie, czym zyskuje ostatecznie znajdując się na 11. miejscu w rankingu ogólnym. W pozostałych domenach przyznano jej jednak zdecydowanie mniej punktów. Zob. *ibidem*, s. 5.

9 J. Hala, *Czech Republic: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, published on: 02 June 2013, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/czech-republic/czech-republic-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour> (dostęp 01.02.2017).

Na szczególną uwagę w tym miejscu zasługuje program *Narodowa strategia na rzecz aktywnego starzenia się na lata 2013–2017*, w ramach której istotny nacisk położono na aspekty zdrowotne oraz uczenie się przez całe życie osób starszych. Dodatkowo podkreślono w nim potrzebę wdrożenia projektu promującego tzw. mentoring oraz zespoły zróżnicowane wiekowo w miejscach pracy, a także zwrócono uwagę na potrzebę zarządzania wiekiem jako elementu koncepcji uczenia się przez całe życie. Wskazano również na wymóg przeglądu ustawodawstwa bhp z koniecznością uwzględnienia zmian dostosowanych do potrzeb w zakresie ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w starszym wieku.

Wśród ostatnio przeprowadzonych reform w systemie ustawodawstwa czeskiego, odnoszonego do sytuacji osób starszych, na uwagę zasługują reformy systemu emerytalnego. Miały one na celu wydłużenie pracy osób starszych oraz wyeliminowanie konstrukcji przyczyniających się do wcześniejszego opuszczania rynku pracy. Dotyczyło to chociażby konstrukcji emerytury wcześniejszej, powodującej zmniejszenie emerytury starczej, a także przepisów ograniczających zarobkowanie w przypadku pobierania emerytury wcześniejszej. Przy czym, przepisy wprowadzające w systemie ustawodawstwa czeskiego wydłużenie ustawowego wieku emerytalnego były odpowiedzią na ogólną i dość powszechnie obserwowaną tendencję wydłużenia się średniej życia społeczeństwa. Wśród rozwiązań przedłużających aktywność zawodową osób w wieku przedemerytalnym na uwagę zasługuje wprowadzenie przepisów, które umożliwiają łączenie zarobków otrzymywanych z pracy z emeryturą. Zauważono przy tym, że praca po osiągnięciu wieku emerytalnego połączona z instytucją emerytury częściowej (polegającej na pobieraniu 50% emerytury) jest jednak dość rzadko wykorzystywana.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż zarówno zatrudnienie w ramach stosunku pracy, jak i samozatrudnienie są rozpowszechnioną formą aktywności zawodowej wśród emerytów. Przy czym, poziom osób samozatrudnionych jest dość wysoki w Republice Czeskiej. Wynika to, jak się podnosi, przede wszystkim z braku odpowiedniego zastosowania kodeksowych regulacji ochronnych.

W ramach przyjętej przez Czechy strategii na rzecz aktywnego starzenia w sposób szczególny podkreślono pilną potrzebę wdrażania koncepcji zarządzania wiekiem przez czeskich pracodawców. W konsekwencji zauważono, iż wymagało to będzie dokonania zmian w przepisach szeroko rozumianego prawa pracy, w tym w szczególności w kodeksie pracy, ustawie o zatrudnieniu i ustawach emerytalnych. Wskazano także na potrzebę rozważenia wprowadzenia zachęt finansowych w celu wspierania rozwoju elastycznych form zatrudnienia w odniesieniu do starszych pracowników oraz zachęcania osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia do zakładania własnych firm, w tym uczynienie mniej atrakcyjnym zarobkowania z jednoczesnym pobieraniem emerytury, jak i wprowadzenia takich rozwiązań, które zachęcą do jak najpóźniejszego przechodzenia na emeryturę¹⁰.

10 *Ibidem*.

2.3. Kodeksowe unormowania odnoszące się do starszych pracowników

2.3.1. Trwałość stosunku pracy oraz inne gwarancje dla osób w wieku starszym

Czeski kodeks pracy z dnia 21 kwietnia 2006 r.¹¹ nie posługuje się pojęciem osoby starszej. Brakuje w nim również szczegółowych przepisów dotyczących ochrony przed wypowiedzeniem w przypadku osób w wieku przedemerytalnym. Dotyczy to nie tylko zwolnienia za wypowiedzeniem, ale również rozwiązania stosunków pracy w razie zwolnień grupowych. Kodeks pracy zawiera jednak katalog przyczyn, uznanych za uzasadniające rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem. Wśród nich wymienić należy przyczyny reorganizacyjne, przedłużającą się niezdolność do pracy z powodów zdrowotnych, a także zaniedbania ze strony pracownika wpływające na sposób wykonywania pracy. Osiągnięcie określonego wieku starszego nie będzie jednak stanowiło uzasadniającej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę¹². Zwolnienia z pracy nie będzie uzasadniało także nabycie prawa do emerytury, a więc posiadanie dodatkowego źródła dochodu. W razie nabycia prawa do emerytury wraz z określonym wiekiem osoby mogą również kontynuować pracę bez potrzeby rozwiązywania zatrudnienia. Zauważyć w tym miejscu należy, że na gruncie czeskiego ustawodawstwa warunkiem nabycia prawa do emerytury jest nie tylko osiągnięcie określonego wieku (wieku emerytalnego), lecz także posiadanie wymaganego okresu ubezpieczenia, najczęściej sprowadzającego się do okresu zatrudnienia. Tym samym osoba nabywająca prawo do emerytury może albo kontynuować zatrudnienie wraz z pobieraniem pensji, otrzymując dodatkowy zysk, albo zawiesić pobieranie emerytury, co będzie miało wpływ na wzrost wysokości świadczenia po przejściu na emeryturę.

Kodeks pracy przewiduje ponadto minimalny okres wypowiedzenia umowy o pracę. Dla obu stron stosunku pracy wynosi on co najmniej dwa miesiące oraz jest niezależny od okresu zatrudnienia danej osoby. Zatem, bez względu na staż pracy, obowiązuje wspólny dla wszystkich zatrudnionych minimalny ustawowy okres wypowiedzenia. Wspomniany okres wypowiedzenia występuje zarówno przy umowach bezterminowych, jak i terminowych. Ustawodawca nie wyróżnia szczególnych kategorii pracowników ani też pracowników w wieku starszym, których obowiązywałyby inne, np. dłuższe okresy wypowiedzenia¹³. Przewidziano jednak wyraźną możliwość wydłużenia ustawowego okresu wypowiedzenia w drodze porozumienia stron¹⁴. W odniesieniu do zagadnienia rozwiązania stosunku pracy,

11 Labour Code (*Zákoník práce*), Law No. 262/2006 Col., http://www.mpsv.cz/files/clanky/3221/Labour_Code_2012.pdf (dostęp 01.02.2017).

12 J. Pichrt, M. Stefko, *Labour Law in the Czech Republic*, R. Blanpain, F. Hendrickx (eds), 2 ed., Netherlands 2015, s. 198.

13 EUROFUND, EMCC-European Monitoring Centre of Changes, *Czech: Notice period for employees*, last modified 6 July 2017, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/legislation/czech-republic-notice-period-to-employees> (dostęp 01.02.2017).

14 J. Pichrt, M. Stefko, *Labour Law in the Czech...*, s. 201.

w kodeksie przewidziano również tzw. wypłatę kompensacyjną (odprawę) za rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem przez pracodawcę. Jej wysokość została zróżnicowana w zależności od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy. Zakładowy staż pracy będzie zatem czynnikiem wpływającym na wysokość rekompensaty pieniężnej z tytułu zwolnienia dokonanego przez pracodawcę. Ponadto, jak i we wcześniej opisanym przypadku, nie ma przeszkód, by minimalna gwarantowana wypłata została podwyższona na mocy porozumienia zbiorowego albo porozumienia stron stosunku pracy.

Idąc dalej, podkreślenia wymaga, że jedynie w kodeksowym katalogu zdarzeń powodujących wygaśnięcie umowy o pracę z mocy prawa wymienia się wiek osoby¹⁵. Jednakże dotyczy to tylko określonych zawodów, takich jak prokurator czy sędzia. Zatrudnienie wygasa z końcem roku kalendarzowego, w którym osoby te kończą 70. rok życia.

Pomimo, iż w czeskim kodeksie pracy brakuje rozwiązań odnoszących się *stricte* do osób starszych, także przepisy dotyczące innych grup szczególnych, w tym zwłaszcza osób niepełnosprawnych są szczątkowe¹⁶. W zasadzie na uwadze mieć trzeba unormowania z zakresu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych ze względu na szczegółowe wymogi z tym związane, a także ulgi dla pracodawców osiągających określone wskaźniki zatrudnienia regulowane są przepisami ustawy o zatrudnieniu¹⁷.

Interesujące jest to, że czeski kodeks pracy przewiduje wyraźne gwarancje w zakresie obowiązku wypłacenia wynagrodzenia minimalnego. Nie ma jednak przeszkód, by układy zbiorowe pracy przewidywały minimalne gwarantowane wynagrodzenie w wysokości wyższej niż określone w Dekrecie Rządu o wynagrodzeniu minimalnym i płacy gwarantowanej¹⁸. Warte podkreślenia w tym miejscu jest to, że z końcem 2012 r. uchylono przepisy, które przewidywały niższe wynagrodzenia minimalne w stosunku do określonych kategorii pracowników. Dotyczyło to młodocianych, osób podejmujących pracę po raz pierwszy oraz osób niepełnosprawnych. Z punktu widzenia sytuacji osób starszych, ze względu na dość często występujące powiązania pomiędzy niepełnosprawnością a wiekiem starszym, rozwiązanie takie należy ocenić jako oczywiście pozytywne. Z kolei płaca gwarantowana, o której mowa w kodeksie, jako kolejna wypłata podlegająca ochronie określana jest mianem drugiej płacy minimalnej oraz ustalana jest z uwzględnieniem wielokrotności płacy minimalnej. Podobnie jak w odniesieniu do płacy minimalnej uchylono przepisy przewidujące jej zmniejszenie w odniesieniu do niektórych kategorii pracowników¹⁹.

W czeskim kodeksie pracy brakuje również przepisów, które przewidywałyby krótszy czas pracy albo dłuższe urlopy dla osób w wieku starszych. Podkreśla się

15 *Ibidem*, s. 213–214.

16 Zob. o tym *ibidem*, s. 222.

17 *Ibidem*.

18 Act no 567/2006.

19 Zob. o tym J. Pichrt, M. Stefko, *Labour Law in the Czech...*, s. 188–189.

jednak, że wyższe gwarancje oraz bardziej korzystne rozwiązania dla określonych grup pracowników mogą być stosowane i określane na podstawie układów zbiorowych pracy. Wskazuje się również, że pracodawca może także samodzielnie – z własnej inicjatywy – udzielić pracownikowi dłuższego urlopu wypoczynkowego, ale powinien to zrobić zgodnie z zasadą niedyskryminacji²⁰.

2.3.2. Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy według czeskiego kodeksu pracy

Zmiany dokonane w czeskim kodeksie pracy od 2011 r.²¹, a zwłaszcza w 2014 r., doprowadziły do uelastycznienia większości przepisów²². Elastyczne formy zatrudnienia oraz organizacji pracy, włączając w to pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracę na wezwanie, pracę w domu, pracę tymczasową, a także zatrudnienie na podstawie terminowych umów o pracę, są obecnie regulowane przepisami czeskiego kodeksu pracy²³. Czeski kodeks pracy nie przewiduje jednak i w tym zakresie szczególnych rozwiązań adresowanych bezpośrednio do starszych pracowników. Również, gdy chodzi o zawieranie terminowych umów o pracę, przepisy określają pewne ograniczenia w odniesieniu do maksymalnego okresu, na jaki umowy mogą być zawierane (a także w odniesieniu do liczby odnowień tych umów), aczkolwiek brakuje wśród nich możliwości nieograniczonego zawierania umów o pracę na czas określony z osobami w wieku emerytalnym czy też nabywającymi prawo do emerytury. Warto jedynie w tym miejscu wspomnieć, że obowiązek zawierania umów o pracę na czas określony z osobami, które osiągnęły wiek emerytalny, został uchylony na mocy noweli kodeksu pracy z 2008 r. W stosunku do ogółu pracowników obowiązują zatem takie same zasady, co oczywiście nie oznacza, że część rozwiązań nie będzie z większym powodzeniem stosowana w odniesieniu do starszych pracowników. W tym zakresie, gdy chodzi o elastyczną organizację pracy, szczególnie przydatne dla osób wkraczających w wiek emerytalny mogą być rozwiązania wprowadzane na mocy porozumienia stron stosunku pracy w postaci skróconego albo ruchomego czasu pracy. Na uwagę zasługuje również prawne uregulowanie sytuacji pracowników wykonujących pracę w domu.

Ponadto wskazać również należy na możliwość zawierania porozumień o wykonywaniu pracy poza stosunkiem pracy. W tym zakresie przewidziano dwa rodzaje porozumień: porozumienie o wykonanie określonej pracy oraz porozumienie o wykonywaniu pracy. W odniesieniu do tych porozumień wyraźnie zaznaczono, które przepisy kodeksu pracy nie będą stosowane. Dotyczy to m.in. prawa do odprawy w razie rozwiązania umowy, przepisów dotyczących czasu pracy i wypoczynku

20 *Ibidem*.

21 S. Clauwaert, I. Schömann, *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. Country report: Czech Republic*, Last update: January 2013, ETUI <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise> (dostęp 01.02.2017).

22 J. Pichrt, M. Stefko, *Labour Law in the Czech...*, s. 95.

23 *Ibidem*, s. 150–160 oraz 177–181.

oraz przepisów o wynagrodzeniu. Mając powyższe na względzie, wydaje się, że tego rodzaju porozumienia mogą być w szczególności wykorzystywane w zatrudnieniu osób starszych. Jedyne bowiem ograniczenie, które zawiera kodeks pracy w powyższym zakresie, odnosi się do obowiązku pracodawcy zapewnienia pierwszeństwa powierzania wykonywania pracy w ramach stosunków pracy²⁴.

2.4. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek starszy

W ramach ustawodawstwa czeskiego wyróżnia się trzy główne akty prawne poświęcone problematyce zakazu dyskryminacji, w tym ze względu na wiek. Wiek, obok płci, pochodzenia etnicznego oraz religii jest jednym z jej niedozwolonych kryteriów. Ustawa o zatrudnieniu z 13 maja 2004 r.²⁵ zakazuje dyskryminacji w ramach procedury rekrutacyjnej. Zgodnie z jej unormowaniami również na urzędy pracy nałożono obowiązek równego traktowania w zakresie dostępu do zatrudnienia, przygotowania do pracy, szkoleń i innych środków pomocowych. Z kolei czeski kodeks pracy²⁶ ustanawia jedynie ogólny zakaz dyskryminowania w zatrudnieniu. Wymaga ponadto, by pracodawca jednakowo traktował pracowników w zakresie warunków pracy, wynagrodzenia, dostępu do szkoleń oraz rozwoju zawodowego. Odmienne traktowanie nie stanowi jednak dyskryminacji, o ile powiązane będzie z istotnym wymaganiem zawodowym niezbędnym dla wykonywania pracy. Niemniej, w kodeksie nie występują szczegółowe postanowienia odnośnie do poszczególnych form dyskryminacji, definicji oraz środków ochrony. Zostały one bowiem przewidziane w ustawie nazwanej antydyskryminacyjną z 23 kwietnia 2008 r.²⁷, do którego to aktu kodeks pracy bezpośrednio odsyła. Jej przepisy stosuje się w zakresie szeroko rozumianego zatrudnienia, obejmującego nie tylko świadczenie pracy na podstawie umowy o pracę, lecz również w zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, samozatrudnienia, a także w przedmiocie dostępu do świadczeń z zakresu ochrony zdrowia, edukacji, członkostwa w organizacjach zawodowych, a także korzystania z innych usług (sekcja 1 ustawy).

W ustawie mowa też jest o dozwolonej dyferencjacji, w ramach której odmienne traktowanie ze względu na wiek w zakresie dostępu do zatrudnienia nie jest uważane za dyskryminację, jeżeli warunek wieku minimalnego, doświadczenia zawodowego albo stażu pracy jest wymagany w celu wykonywania określonej pracy, zawodu albo dostępu do określonych prac bądź obowiązków w zakresie zatrudnienia lub zawodu, a także w zakresie dostępu do szkoleń zawodowych, niezbędnych do lepszego wykonywania pracy – jeżeli biorąc pod uwagę długość szkolenia, osoba, która

24 *Ibidem*, s. 157–160.

25 Act No. 435/2004 Coll.

26 Act No. 262/2006 Coll.

27 Act No. 198/2009 Coll.

poszukuje pracy, wkroczy w wiek emerytalny, określony w odrębnych przepisach. Zgodnie z ustawą nie stanowi dyskryminacji różnicowanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, a także gdy odmienne traktowanie ze względu na wiek jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, a środki podjęte w celu jego realizacji są właściwe (proporcjonalne) i konieczne. Wiek ujęto w formie kryterium generalnego, co oznacza, że obejmuje się nim zarówno wiek starszy, jak i wiek młodszy. Wzmiankę o wieku starszym zawierają jednakże przepisy określające zakaz dyskryminacji ze względu na płeć (sekcja 8 ustawy).

Osoba poszkodowana działaniami dyskryminacyjnymi ma prawo, poza żądaniem zaprzestania praktyk dyskryminacyjnych, także dochodzenia stosownego odszkodowania. Jego wysokość każdorazowo określa sąd, ponieważ nie wyznaczono ani minimalnej, ani maksymalnej granicy. Ponadto osoba dyskryminowana może dochodzić zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę (sekcja 10 ustawy)²⁸. Podobne rozwiązanie zostało przewidziane w ustawie o zatrudnieniu. Jednakże, zgodnie z nią maksymalna kara nie może przekroczyć 40 tys. euro. W podobnej wysokości za akty dyskryminacji kary może nakładać państwowa inspekcja pracy, stosownie do ustawy o inspekcji pracy z 3 maja 2005 r.²⁹

Podstawowe instytucjonalne wsparcie przeciwdziałania dyskryminacji udziela nie jest przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MoLSA), inspektoraty pracy oraz urzędy pracy. Przy czym, dodatkowo, pracownicy w związku z naruszeniem równego traktowania oraz dyskryminacji mają prawo zwracania się do tzw. Państwowego Obroncy Praw (ombudsmana).

Zauważa się, że w Republice Czeskiej roszczenia na tle dyskryminacji należą do rzadkich. Do głównych powodów takiego stanu zalicza się długość i koszty postępowań sądowych. Wśród spraw, które miały ostatnio miejsce, wskazać należy na dyskryminację ze względu na wiek w ramach procedury rekrutacyjnej oraz wypowiedzenie osobie w wieku starszym umowy o pracę w związku z restrukturyzacją. W odniesieniu do ostatniej z wymienionych spraw swe stanowisko wyraził również Trybunał Konstytucyjny. Uznał on, że praktyka zwalniania starszych pracowników w wyniku procesu restrukturyzacji, podczas której dochodziło do zatrudnienia młodszych osób, miała z pewnością charakter dyskryminacyjny. Obojętna, jego zdaniem, pozostawała w tym przypadku okoliczność, że zwolnienia były dokonane w granicach prawa i były obiektywnie uzasadnione. Podstawę dla wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska stanowiły dane dotyczące zwolnień. Ukazywały one bowiem, że 80% zwolnionych pracowników było w wieku powyżej 50. roku życia, natomiast 93% nowo zatrudnionych było w wieku poniżej 28. roku życia³⁰.

28 Spory na tle dyskryminacji są rozpatrywane przez sądy powszechne. W Republice Czeskiej nie występują bowiem sądy pracy.

29 Act. No. 251/2005 Coll.

30 Zob. *Antidiscrimination. Info*, August 19, 2016, <http://www.agediscrimination.info/international-age-discrimination/czech-republic> (dostęp 01.02.2017).

W literaturze podkreśla się także, że dyskryminacja ze względu na wiek starszy nie należy do przypadków rzadkich. Potwierdzają to badania poparte wywiadami przeprowadzonymi z pracodawcami. Podkreślają oni, że wśród osób należących do grup ryzyka, takich jak osoby młode, zakładające rodziny, kobiety po urlopach macierzyńskich, a także osoby w wieku emerytalnym oraz emeryci, to zatrudnienie osób starszych jest najmniej pożądane oraz następuje w ostatniej kolejności³¹.

2.5. Zabezpieczenie emerytalne

2.5.1. Prawo do emerytury

Zasady nabywania i wypłacania emerytur określa czeska ustawa z dnia 1 stycznia 2010 r. o ubezpieczeniu emerytalnym³². Istotne zmiany tego aktu normatywnego weszły w życie we wrześniu 2011 r. Nabycie prawa do emerytury według ustawodawstwa czeskiego uzależnione jest od spełnienia następujących warunków. Po pierwsze – osiągnięcia wieku emerytalnego, po drugie – posiadania określonego okresu składkowego. Ustawodawca czeski zróżnicował jednak wiek emerytalny, biorąc pod uwagę poszczególne grupy osób. Wyróżnić można w związku z powyższym osoby ubezpieczone, urodzone przed 1936 r., osoby ubezpieczone, urodzone pomiędzy 1936 a 1977 r. oraz osoby ubezpieczone, urodzone po 1977 r. Wiek emerytalny różni się ze względu na płeć. W przypadku kobiet przejście na emeryturę w określonym wieku jest ponadto uzależnione od liczby wychowywanych dzieci. W odniesieniu do mężczyzn urodzonych przed 1936 r. wiek emerytalny wynosi 60 lat, tymczasem kobiety w tym samym przedziale wiekowym mają zróżnicowane granice wieku emerytalnego. Jego zróżnicowanie zależy, jak zauważono wcześniej, od liczby dzieci wychowywanych oraz kształtuje się w przedziale od 53 do 57 lat (53 lata – gdy kobieta wychowywała co najmniej 5 dzieci, 54 – od 3 do 4 dzieci, 55 – co najmniej 2 dzieci, 56 – co najmniej 1 dziecko, 57 – w przypadku kobiet bezdzietnych). Z kolei, dla osób urodzonych w przedziale od 1936 do 1977 r. wiek emerytalny jest stopniowo wydłużany. Jego wydłużenie następuje corocznie o dwa miesiące w przypadku mężczyzn oraz o cztery miesiące w przypadku kobiet do czasu osiągnięcia przez nie 67. roku życia³³. W odniesieniu do kobiet utrzymano zasadę uzależnienia granicy wieku emerytalnego od liczby wychowywanych dzieci. Interesujące jest jednak to, że inaczej niż w odniesieniu

31 L. Vidovičová, *Conceptual Framework of the Active Ageing Policies in Employment in Czech Republic*, CASE Research Paper No. 469/2014, s. 11, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2406880 (dostęp 01.02.2017).

32 Act No. 155/1995 Coll.

33 Przykładowo, dla osób urodzonych w 1965 r. w przypadku wychowywania co najmniej czworga dzieci – wiek emerytalny wyniesie 61,8 (tym samym granica wieku jest odpowiednio wydłużana, gdy kobieta wychowywała mniejszą liczbę dzieci – do 63,2 – w razie wychowywania co najmniej 3 dzieci, do 64,8 – co najmniej 2 dzieci).

do osób urodzonych przed 1936 r., kobiety bezdzietne urodzone w 1962 r. i w latach następnych będą miały taki sam wiek emerytalny jak kobiety wychowujące co najmniej 1 dziecko. Kolejną z wyodrębnionych, kategorię osób wyróżnionych ze względu na datę urodzenia stanowią osoby ubezpieczone, urodzone po 1977 r. Dla tych osób wiek emerytalny wyniesie 67 lat. Odrębną grupę ubezpieczonych stanowią natomiast osoby, w stosunku do których stosuje się przepisy obowiązujące przed 1 stycznia 1996 r. Chodzi tu jednak o tych, którzy pracowali przez wskazane okresy w tzw. I kategorii zatrudnienia albo byli członkami ruchu oporu w czasie wojny³⁴.

Jak już zostało wskazane wcześniej, nabycie prawa do emerytury uzależnione jest nie tylko od osiągnięcia wieku emerytalnego, o którym mowa wyżej, lecz także od posiadania odpowiedniego okresu ubezpieczenia. W zależności od posiadanych okresów ubezpieczenia wyodrębnić należy także zróżnicowane rodzaje świadczeń emerytalnych, określone w art. 29 przedmiotowej ustawy:

- 1) emeryturę ze względu na wiek starszy w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego,
- 2) emeryturę proporcjonalną,
- 3) emeryturę ze względu na 30-letni okres ubezpieczenia,
- 4) emeryturę w związku ze spełnieniem warunku uzyskania renty ze względu na niepełnosprawność³⁵.

Gdy chodzi o pierwszą z wymienionych emerytur, okres ubezpieczenia stopniowo wzrasta wraz z wydłużeniem wieku emerytalnego i wieku metrykalnego osoby ubezpieczonej. Okresem minimalnym uprawniającym do nabycia prawa do emerytury w przypadku wieku emerytalnego osiąganego przed 2010 r. jest 25-letni okres ubezpieczenia. W stosunku do ubezpieczonych osiągających wiek emerytalny po 2018 r. okres ubezpieczenia wynosił będzie już 35 lat. W związku z powyższym decydujące dla nabycia prawa do emerytury jest posiadanie w dacie osiągnięcia wieku emerytalnego odpowiedniego okresu ubezpieczenia. Osoby, które powyższego warunku nie spełniają, nie będą mogły otrzymać świadczenia emerytalnego.

Emerytura proporcjonalna, mając na względzie osoby, które nie mogą nabyć prawa do świadczenia emerytalnego według wcześniej określonych zasad, przysługuje w zamian za posiadany minimalny okres ubezpieczenia. Dla osób, które osiągną wiek 65 lat przed 2010 r., okres ubezpieczenia wynosi 15 lat. Kolejne okresy ubezpieczenia wynoszą od 16 do 20 lat, biorąc pod uwagę lata, w jakich osiągnięto wiek emerytalny. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że dłuższe okresy ubezpieczenia oraz pułapy wieku emerytalnego odnoszone są wyłącznie do ubezpieczonych mężczyzn. Przykładowo, 16-letni okres ubezpieczenia obejmuje osoby, które w 2010 r. osiągają wiek emerytalny o 5 lat wyższy niż określony w przepisach dotyczących

34 Zob. <http://www.cssz.cz/en/pension-insurance/old-age-pension.htm> (dostęp 01.02.2017).

35 Czech Social Security Administration, <http://www.cssz.cz/en/pension-insurance/old-age-pension.htm> (dostęp 01.02.2017).

wieku emerytalnego (wcześniej omówiony) ze względu na datę urodzenia. Tymczasem wymóg 20-letniego okresu ubezpieczenia odnoszony jest do osób osiągających po 2013 r. wiek wyższy o 5 lat od wieku emerytalnego dla mężczyzn w określonym roku urodzenia.

Kolejny rodzaj świadczenia emerytalnego powiązany jest z posiadaniem co najmniej 30-letniego okresu ubezpieczenia. Dotyczy to osób, osiągających wiek emerytalny po 2014 r., jeżeli nie spełniają warunków do nabycia emerytury według ogólnych zasad.

We wszystkich z powyżej wymienionych przypadkach wysokość emerytury pozostaje bez zmian, jeżeli osoby nie osiągają dochodu po nabyciu prawa do emerytury. Podstawowy wymiar emerytury w 2016 r. wynosił 2440 czeskich koron, z kolei procentowy wzrost świadczenia w przypadku osób kontynuujących zatrudnienie będzie następował w wysokości 1,5% za każdy rok ubezpieczenia, nie więcej jednak niż o 770 czeskich koron.

Ostatni z wcześniej wymienionych rodzajów świadczenia emerytalnego odnosi się do emerytury przyznawanej w związku ze spełnieniem warunków do nabycia renty z tytułu niepełnosprawności. Dotyczy to osób, które osiągnęły wiek 65 lat oraz mają okres ubezpieczenia wymagany do nabycia prawa do emerytury na warunkach ogólnych bądź szczególnych. Warunkiem nabycia prawa do emerytury jest jednak stwierdzenie niepełnosprawności, bez względu na jej stopień, oraz posiadanie wymaganego okresu ubezpieczenia. Dodać trzeba, że prawo do omawianej emerytury przysługuje także osobom, których niepełnosprawność jest wynikiem wypadku przy pracy. Wówczas ustawodawca nie wspomina jednak o warunku posiadania stosownego okresu ubezpieczenia. Prawo do świadczenia nie stoi jednak na przeszkodzie nabyciu prawa do emerytury na zasadach ogólnych albo szczególnych. W opisywanym przypadku wysokość emerytury uzależniona jest od wysokości kwoty bazowej dla renty z tytułu niepełnosprawności oraz wynosi za każdy rok ubezpieczenia, w zależności od rodzaju niepełnosprawności, od 0,5 do 1,5%. Zmiana rodzaju niepełnosprawności po nabyciu prawa do powyższego świadczenia nie stanowi podstawy do jego przeliczenia. W takich sytuacjach będzie ono wypłacane w wysokości dotychczas przyznanej. Ten rodzaj emerytury nie wzrasta też ze względu na osiągnięty dochód, przypadający po okresie ustanowienia prawa do świadczenia. W 2016 r. podstawowy wymiar świadczenia wynosił ok. 2440 czeskich koron z zastrzeżeniem, iż przyznana kwota nie mogła być niższa od 770 koron.

Zamiana renty w tytułu całkowitej bądź częściowej niezdolności do pracy na emeryturę jest możliwa, jeżeli osoba otrzymywała rentę z tytułu całkowitej bądź częściowej niezdolności do pracy w wieku 65 lat przed upływem 1 stycznia 2010 r. Zamiana w tym przypadku następuje z mocy prawa. Podobny skutek ma miejsce w odniesieniu do osoby, która otrzymuje rentę (bez względu na stopień niepełnosprawności) oraz osiągnęła wiek 65 lat po dacie 31 grudnia 2010 r.³⁶

36 *Ibidem*.

2.5.2. Łączenie pracy zarobkowej z emeryturą

Stosownie do ustawy o ubezpieczeniu społecznym, począwszy od 31 grudnia 2009 r. ubezpieczeni, którzy nabyli prawo do świadczenia emerytalnego (na zasadach określonych w art. 29 ustawy), mogą pracować oraz pobierać pełną emeryturę bez względu na rodzaj pracy oraz wysokość osiąganego dochodu. Jednakże osoby otrzymujące emeryturę oraz osiągające dochód z pracy mogą wnioskować o wypłatę połowy kwoty emerytury³⁷. Ponadto ci, którzy osiągają dochody po nabyciu prawa do emerytury, ale zawieszają wypłatę świadczenia, mają zapewniony wzrost emerytury za każdy 90-dniowy okres osiągania dochodu w wysokości 1,5% podstawy jej wymiaru (art. 34 § 2). Wzrost podstawy wymiaru ma również miejsce w razie osiągania dochodu wraz z otrzymywaną emeryturą. Wówczas jednakże następuje on o 0,5% podstawy za każde 360 dni osiągania dochodu. Z kolei w razie otrzymywania połowy emerytury, wzrost następuje o 1,5% podstawy za każde 180 dni otrzymywania dochodu. Wzrost emerytury następuje również o 0,4% za każde 360 dni w sytuacji, kiedy emeryt pracuje oraz otrzymuje całą emeryturę. Dotyczy to jednak wyłącznie osób osiągających dochód z pracy po 31 grudnia 2009 r.

2.5.3. Prawo do wcześniejszej emerytury w obniżonym wieku

Podstawowym warunkiem nabycia prawa do wcześniejszej emerytury jest posiadanie stosownego okresu ubezpieczenia oraz osiągnięcie określonego w ustawie wieku emerytalnego. Prawo do wcześniejszej emerytury dla osób w obniżonym wieku emerytalnym (art. 31) dotyczy osób, które mają odpowiedni okres ubezpieczenia oraz osiągną wiek emerytalny w ciągu 3 lat, jeżeli wiek emerytalny jest niższy od 63 lat, albo w ciągu 5 lat, jeżeli wiek emerytalny jest wyższy od 63 lat, a osoba ubezpieczona ukończyła 65. rok życia. Również w przypadku emerytury wcześniejszej okres ubezpieczenia jest wydłużany na zasadach podobnych jak w przypadku osób osiągających powszechny wiek emerytalny (granica docelową jest 35-letni okres ubezpieczenia uwzględniający okresy nieskładkowe albo 30-letni okres ubezpieczenia wyłączający okresy nieskładkowe po 2018 r.). Otrzymanie którejkolwiek z powyższych emerytur wyłącza ubieganie się o emeryturę na zasadach ogólnych. Otrzymywanie emerytury wcześniejszej skutkowało będzie także obniżeniem kwoty podstawy za okres 90 dni otrzymywania wcześniejszej emerytury – o 0,9 % przez pierwsze 360 dni, o 1,2% za okres od 361 do 720 dni oraz o 1,5 % za okres od 721 dni³⁸.

Podkreślenia wymaga, że wcześniejsza emerytura nie może być wypłacana, dopóki osoba kontynuuje pracę, z której otrzymuje dochód albo otrzymuje zasiłek dla bezrobotnych bądź świadczenie stażowe (na zmianę kwalifikacji)³⁹.

37 Zob. Czech Social Security Administration, *Old age pension*, <http://www.cssz.cz/en/pension-insurance/old-age-pension.htm> (dostęp 01.02.2017).

38 Ministry of Labour and Social Affairs, *Old-age pensions*, <http://www.mpsv.cz/en/12954> (dostęp 01.02.2017).

39 *Ibidem*.

2.6. Pomoc na rzecz bezrobotnych osób starszych oraz poszukujących pracy

W odniesieniu do pomocy świadczonej na rzecz osób bezrobotnych na uwagę zasługuje ustawa o zatrudnieniu⁴⁰. Do osób poszukujących pracy, wymagających szczególnej pomocy na rynku pracy zalicza się osoby od 50. roku życia i starsze. Osoby pomiędzy 50. a 55. rokiem życia mają prawo do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych przez okres 9 miesięcy, podczas gdy w odniesieniu do osób powyżej tego wieku okres ten został wydłużony do 12 miesięcy. Wysokość zasiłku dla bezrobotnych jest uzależniona od ostatnio otrzymywanych zarobków. Zasiłek wypłacany jest w wysokości 50% kwoty przeciętnego wynagrodzenia przez okres pierwszych trzech miesięcy, potem wypłaca się go w kwocie stanowiącej 25% dotychczasowego wynagrodzenia.

Instrumenty prawne z zakresu aktywnej polityki rynku pracy również ukierunkowane są w szczególności na pomoc dla osób określanych mianem znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy⁴¹. Od zmian przedmiotowej ustawy w 2006 r. w stosunku do osób powyżej 50. roku życia obowiązkowe stało się ustalanie indywidualnych programów aktywizacji. Gdy chodzi o osoby w danej grupie wiekowej, pozostające bezrobotnymi przez okres dłuższy niż 6 miesięcy, stosuje się wobec nich szczególne programy przekwalifikowania oraz doradztwa zawodowego. Dla osób powyżej 50. roku życia poszukujących pracy przewidziano także specjalistyczne kursy, w tym również kształcenie zawodowe. Ponadto grupę docelową w zakresie powyższych środków tworzą także niepełnosprawne osoby starsze. Szczególny rodzaj finansowego wsparcia został przewidziany dla osób starszych podejmujących samozatrudnienie albo nawiązujących stosunek pracy⁴². W celu zachęcania pracodawców do zatrudniania osób starszych wprowadzono także system subsydiów. Pomoce finansowe są wypłacane pracodawcom tworzącym miejsca pracy dla osób starszych. Okres wypłaty świadczeń zależy od rodzaju zastosowanego środka aktywnej polityki oraz porozumienia między urzędem pracy oraz pracodawcą. W niektórych przypadkach świadczenia mogą być wypłacane nawet przez okres 12 miesięcy⁴³. Na marginesie zauważyć należy, że szczególna pomoc na podstawie ustawy o zatrudnieniu przewidziana została w stosunku do osób niepełnosprawnych. Urzędy pracy są zobowiązane do zapewnienia

40 Act no 435/2004 Coll.

41 Zob. szerzej o tym M. Halaskova, R. Halaskova, M. Slavata, *Concept of flexicurity in the conditions of labour market of the Czech Republic*, [w:] K. Lordoğlu, D. Keskin Demirer, İ. Şiriner (eds), *Labour Markets and Employment*, London 2012, https://books.google.pl/books?id=WN0nMB6_3_gC&pg=PA149&lpg=PA149&dq=disadvantaged+groups+in+Czech+labour+market&source=bl&ots=7kSLJPK4bh&sig=vgNGibQetpwjD_d8jTBp26p_i8&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKEwjxr_HwpszVAhUGKlAKHTG5DIEQ6AEIQDAD#v=onepage&q=disadvantaged%20groups%20in%20Czech%20labour%20market&f=false (dostęp 01.02.2017).

42 OECD thematic follow-up for review of policies to improve labour market prospects for older workers, *Czech Republic (situation mid-2012)*, s. 5, <https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20Czech%20Republic-MOD.pdf> (dostęp 01.02.2017).

43 *Ibidem*, s. 4.

szkoleń albo przekwalifikowania osoby niepełnosprawnej w celu wzmocnienia jej pozycji na rynku pracy. Ustalane muszą być ponadto indywidualne programy rehabilitacji zawodowej, finansowane ze środków publicznych. Przewidziano również subsydia oraz pomoce finansowe dla pracodawców, zatrudniających określony procent osób niepełnosprawnych (ponad 50% ogółu zatrudnionych) albo organizujących szkolenia dla osób niepełnosprawnych, a także tworzących dla nich miejsca pracy. Z kolei, gdy chodzi o regulacje z czeskiego kodeksu pracy, o których była mowa wcześniej, art. 237 nakazuje pracodawcom zapewnienie odpowiednich warunków pracy tym osobom⁴⁴.

2.7. Programy krajowe na rzecz aktywnego starzenia się społeczeństwa

W nawiązaniu do wyzwań wynikających ze starzenia się społeczeństwa oraz celów Europejskiej Strategii 2020 jako jeden z priorytetów, gdy chodzi o osoby w wieku starszym, czeski Rząd określił osiągnięcie zatrudnienia na poziomie 55%. W nawiązaniu do Europejskiego Roku Aktywnego Starzenia się oraz Solidarności Pokoleń na lata 2013–2017 przygotowano program promujący aktywną integrację osób starszych.

Program krajowy, uchwalony w formie rezolucji na rzecz pozytywnego starzenia się na lata 2013–2017⁴⁵, jest trzecim dokumentem z podobnej serii przygotowanym przez Rząd Republiki Czeskiej, którego celem jest przygotowanie się na starzenie się społeczeństwa. Do głównych obszarów objętych programem zaliczyć należy uczenie się przez całe życie, zatrudnienie starszych osób z uwzględnieniem nabycia prawa do emerytury oraz tzw. zdrowe starzenie się. W nawiązaniu do aktywnego starzenia się wskazano też na plany szczegółowe, zaliczając do nich przede wszystkim przegląd oraz rewizję systemu emerytalnego z uwzględnieniem wzrostu motywacji do dłuższego pozostawania w pracy przez osoby w wieku przedemerytalnym, wspieranie osób bezrobotnych oraz implementację polityk nakierowanych na zarządzanie wiekiem na różnych poziomach, a także rozwój medycyny pracy⁴⁶.

W odniesieniu do kwestii dotyczących zatrudnienia osób starszych na uwagę zasługują także liczne badania oraz programy nakierowane na zwiększanie zatrudnienia oraz zdolności do pracy osób starszych, w tym zwłaszcza odnoszące się do zarządzania wiekiem oraz tzw. dobrych praktyk. Zostały one szczegółowo przedstawione w opracowaniu: L. Vidovičová, zatytułowanym *Conceptual Framework of the Active Ageing Policies in Employment in Czech Republic*⁴⁷.

44 J. Pichrt, M. Stefko, *Labour Law in the Czech...*, s. 222–223.

45 Government Resolution of the Czech Republic No. 108, dated 13 February 2013, http://www.mpsv.cz/files/clanky/21727/NAP_EN_web.pdf (dostęp 01.02.2017).

46 L. Vidovičová, *Conceptual Framework...*, s. 19–32.

47 Zob. też na temat celów polityki społecznej OECD Economic Surveys: Czech Republic 2014, OECD 2014, s. 19 i n., <https://www.oecd.org/eco/surveys/Czech-Republic-Overview-2014.pdf> (dostęp 01.02.2017).

2.8. Uwagi podsumowujące

Jeżeli chodzi o sytuację emerytów czeskich w zakresie aktywności zawodowej, to podkreślenia wymaga, że poza zatrudnieniem w ramach stosunku pracy stosunkowo popularne są również samozatrudnienie oraz prowadzenie działalności gospodarczej⁴⁸. Popularność tych form wykonywania pracy spowodowana jest coraz większą świadomością społeczeństwa odnośnie do zasad w zakresie możliwości łączenia emerytury z pracą. Co ciekawe, ok. 1/4 pracujących emerytów, w szczególności mężczyzn, kontynuuje pracę w ramach tzw. samozatrudnienia. Z kolei zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy jest zdecydowanie bardziej rozpowszechnione wśród kobiet (ok. 60% emerytek pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy). Zauważa się przy tym również, że pomimo wysokiego odsetka pracujących emerytów 1/3 z nich pracuje w tzw. szarej strefie⁴⁹.

Na szczególną uwagę zasługują badania ukazujące główne przeszkody w zakresie przedłużenia aktywności zawodowej osób starszych⁵⁰. Ich analiza poskutkowała weryfikacją dotychczasowych regulacji prawnych oraz wprowadzeniem nowych, adekwatnych do aktualnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, rozwiązań. Tym samym w związku z wydłużeniem wieku emerytalnego, zaczynając od 2013 r., osoby w wieku przedemerytalnym będą miały także inną możliwość przejścia na emeryturę, obok tzw. emerytury wcześniejszej. Rozwiązanie to stanowi konsekwencję reformy systemu emerytalnego, zainicjowanej przez związki zawodowe. Nie chodzi tu jednak o świadczenie wypłacane przez państwo, tylko wypłaty z prywatnego ubezpieczenia emerytalnego. Nowelizacja ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu emerytalnym wprowadziła możliwość otrzymywania świadczeń przedemerytalnych, które w przeciwieństwie do emerytury wcześniejszej nie będą też wpływały na emeryturę podstawową⁵¹. Ponadto beneficjenci tzw. świadczeń przedemerytalnych nie będą musieli opłacać składek na ubezpieczenia zdrowotne i w przeciwieństwie do wcześniejszej emerytury nie będą dotyczyć ich ograniczenia co do możliwości łączenia uprawnień emerytalnych oraz pracy zarobkowej. Według Ministerstwa Finansów Republiki Czeskiej, bezrobocie wśród osób w wieku przedemerytalnym stanowi poważny problem całego społeczeństwa czeskiego, a ustalenie świadczeń przedemerytalnych może przyczynić się znacząco do pokonania trudności w tym okresie życia⁵².

Nabycie uprawnień emerytalnych nie wpływa automatycznie ani na trwałość stosunku pracy, ani na obowiązek jego uprzedniego rozwiązania w celu pobierania świadczenia emerytalnego. W odniesieniu do starszych pracowników, którzy

48 Podkreślenia wymaga, że w Czechach przeważają tzw. mali przedsiębiorcy, zatrudniający od 1 do 9 pracowników. Stanowią oni ok. 95% wszystkich przedsiębiorstw w Czechach. Ostatnie badania wskazują także zdecydowany wzrost samozatrudnienia. Zob. o tym L. Vidovičová, *Conceptual Framework...*, s. 35.

49 *Ibidem*, s. 33–35.

50 J. Hala, *Czech Republic: The role of governments...* (e-source).

51 *Ibidem*.

52 *Ibidem*.

nabywają prawo do emerytury, stosowane są jednak programy tzw. dobrowolnych odejść z pracy. Na ich podstawie, osoby, które decydują się na rozwiązanie stosunku pracy, otrzymują stosowną wypłatę kompensacyjną. Rozwiązania takie rozpowszechnione są zwłaszcza w sektorze transportowym. Ponadto, gdy chodzi o kodeksowe rozwiązania w zakresie czasu pracy, urlopów, wynagrodzeń czy też wypowiedzenia, mają one charakter ogólny. Pomimo tego, iż w pewnym zakresie o uprawnieniach decyduje staż pracy, brakuje szczególnych odrębności w odniesieniu do starszych pracowników. Podkreślana jest jednak możliwość korzystniejszego kształtowania uprawnień, w tym w odniesieniu do starszych pracowników, w ramach układów zbiorowych pracy.

Gdy chodzi o przeciwdziałanie bezrobociu oraz łagodzenie skutków pozostawania bez pracy, na uwagę zasługują zwłaszcza aktywne środki kierowane do osób powyżej 50. roku życia, uznawanych za znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Poza programami zdobywania nowych kwalifikacji, szkoleń oraz wsparcia finansowego w związku z podejmowaniem zatrudnienia, kierowanego zarówno do osób podejmujących pracę, jak i pracodawców tworzących miejsca pracy, przewidziano również dłuższe okresy wypłaty zasiłku dla bezrobotnych dla osób w wieku starszym.

Poważnym problemem w Czechach jest dyskryminacja ze względu na wiek starszy. Badania przeprowadzone przez centrum badań empirycznych w 2011 r. dowodzą, że 85% obywateli potwierdza występowanie dyskryminacji ze względu na wiek starszy. Co ciekawe, w Republice Czeskiej pomimo tak wysokiej skali dyskryminacji odsetek zatrudnienia osób starszych wciąż pozostaje wysoki.

Podsumowując, podkreślenia wymaga, że odpowiedzią na wprowadzane w Czechach w ramach wspomnianych strategii wydłużenia aktywności zawodowej są zmiany w kodeksie pracy, uelastyczniające wykonywanie pracy, a także w przepisach emerytalnych oraz ustawach dotyczących przeciwdziałania bezrobociu. Jak już jednak zauważono wcześniej, w obszarze warunków zatrudnienia brakuje szczególnych rozwiązań adresowanych do osób w wieku starszym. W tym zakresie dominują bowiem rozwiązania adresowane do ogółu pracowników⁵³.

53 Zob. Uwagi odnośnie do osób niepełnosprawnych – *Report on the comparison of the available strategies for professional integration and reintegration of persons with chronic diseases and mental health issues, Czech Republic: Country Report*, http://www.pathways.eu/wp-content/uploads/country_report_cz.pdf (dostęp 01.02.2017).

3. Środki prawne wspierające zatrudnienie osób starszych na Litwie

3.1. Wprowadzenie

3.1.1. Ocena sytuacji Litwy na tle innych państw UE-28 na podstawie Wskaźnika Aktywnego Starzenia się

Konstrukcja Indeksu Aktywnego Starzenia się (IAS), oparta na wybranych obszarach podlegających indeksacji, pozwala nie tylko ocenić sytuację państw z punktu widzenia stosowanych środków polityki aktywnego starzenia się, lecz również umożliwia porównanie zmian, jakie są dokonywane w omawianym zakresie. Wskazany indeks zawiera dane występujące w obszarze zatrudnienia, integracji ze społeczeństwem, niezależnego oraz zdrowego życia, uczestniczenia w aktywnym starzeniu się¹. Ostatnie wyniki badań dotyczące IAS pokazują, że powinny być podejmowane bardziej efektywne działania oraz programy na poziomie europejskim, narodowym, regionalnym oraz lokalnym. Dotyczy to zwłaszcza państw Europy Centralnej oraz Wschodniej, a także Grecji. Podkreśla się wagę działań nie tylko w zakresie zwiększania środków rynku pracy, ale też w zakresie intensyfikacji ich integracji społecznej, zdrowego i niezależnego życia. W porównaniu z rokiem 2012 dość stabilną, wciąż wysoką pozycję zajmują takie państwa, jak: Szwecja, Dania, Finlandia oraz Holandia i Wielka Brytania; natomiast Polska, Węgry, Słowacja, Rumunia oraz Grecja pozostają na końcu w rankingu państw UE-28. Nieduży wzrost IAS zaobserwowano w odniesieniu do Łotwy. Uwagę zwracają też szczególnie działania nakierowane na zwiększanie doświadczenia zawodowego wśród starszych kobiet. W tym zakresie w sposób szczególnie wyróżniają się efekty polityki prowadzonej przez Holandię.

Trzy państwa nordyckie (Szwecja, Dania i Finlandia) oraz Holandia przodują w czterech sferach polityki aktywnego starzenia się, natomiast państwa centralnej i wschodniej Europy (z wyjątkiem Estonii oraz Republiki Czeskiej) oraz Grecja pozostają na końcu pozytywnych wyników IAS. Tytułem porównania można wskazać, że dla Szwecji przyznano 44,8 pkt IAS, natomiast w takich państwach, jak Polska, Grecja, Słowacja, Węgry, Słowenia, Rumunia oraz Bułgaria, wynosi on średnio 30 pkt. Prezentowane wskaźniki stanowią potwierdzenie potrzeby zwiększania wysiłków w poszczególnych państwach, a także podążanie za dobrymi praktykami, występującymi w krajach o wysokich wskaźnikach – państwach skandynawskich

1 Poniżej zaprezentowane dane stanowią wyniki badań w ramach projektu pod kierunkiem Generalnego Dyrektoriatu ds. Zatrudnienia, Inkluzji i Polityki Społecznej Komisji Europejskiej oraz Komitetu ds. Ekonomicznych Europy Organizacji Narodów Zjednoczonych, *Active Ageing Index 2014*, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/WG7/Documents/Policy_Brief_AAI_for_EG_v2.pdf (dostęp 01.02.2017).

oraz w Europie Zachodniej. Podkreślenia wymaga, że gdy chodzi o ocenę dokonywaną według płci, lepsze wyniki osiągają kobiety w takich państwach jak Estonia i Łotwa, natomiast minimalne różnice w aspekcie IAS wg płci występują w Finlandii. Z kolei zdecydowanie mniej korzystnie, gdy chodzi o wyniki indeksacji, kobiety wypadają w takich państwach, jak Malta, Cypr, Luksemburg oraz Holandia. Rozpiętość w zakresie zatrudnienia ze względu na płeć pozostaje tam wciąż wysoka. Stąd też z pewnością potrzebne są dodatkowe reformy, które zwiększą zatrudnienie starszych kobiet.

Zasadnicze postępy (na podstawie indeksu IAS) widoczne są w odniesieniu do Łotwy; dane powyżej średnich zaobserwowano też we Francji, Niemczech oraz Estonii. Szwecja tymczasem występuje na czele rankingu, później umiejscowiona jest Dania, Holandia, Finlandia, Wielka Brytania, Irlandia. Cztery państwa Europy Południowej występują w zasadzie pośrodku rankingu – chodzi o Hiszpanię, Portugalię, Włochy i Maltę. Z kolei, państwa Europy Centralnej i Wschodniej oraz Grecja ułożone zostały na zdecydowanie niższej pozycji ze względu na mniej korzystnie ukształtowane wyniki IAS. Podkreślenia wymaga, że w świetle tych państw Estonia oraz Republika Czeska wypadają stosunkowo korzystnie (prawie 35 pkt IAS).

Gdy chodzi o Litwę, w ogólnej skali wśród państw EU-28 zajmuje ona 19. miejsce, znajdując się jednakże powyżej Polski (27. miejsce), Słowacji (26. miejsce), Węgier (25. miejsce), Łotwy (20. miejsce), ale poniżej Republiki Czeskiej (12. miejsce), Estonii (11. miejsce). W zakresie wskaźników zatrudnienia Litwa prezentuje się na 13. miejscu, powyżej Republiki Czeskiej (14. miejsce), Polski (20. miejsce), Słowacji (21. miejsce), Węgier (27. miejsce). Jednakże w zakresie zdolności do uczestniczenia w aktywnym starzeniu się, a więc wskaźniku opartym na indywidualnej charakterystyce osób starszych, Litwa wypada dość niekorzystnie, pozostając na przedostatnim 27. miejscu. Lepiej od Litwy w omawianym zakresie prezentuje się Słowacja (24. miejsce), Estonia (23. miejsce), Polska (22. miejsce), Łotwa (21. miejsce), Republika Czeska (14. miejsce). W ramach pozostałych wskaźników Litwa zajmuje 19. miejsce – gdy chodzi o integrację ze społeczeństwem, natomiast 22. miejsce – w odniesieniu do oceny niezależnego życia i stopnia samodzielności. Polska w powyższym zakresie zajmuje odpowiednio 28. i 24. miejsce. Gorzej od Litwy wypadaw tym zakresie Łotwa (23. i 28. miejsce), po części Estonia (25. i 20. miejsce), natomiast zdecydowanie lepiej usytuowana jest Republika Czeska (12. i 13. miejsce) oraz Węgry (18. i 18. miejsce).

3.1.2. Ocena aktywności starszych pracowników na przykładzie danych statystycznych

Zgodnie z danymi podanymi przez EUROSTAT, w 2013 r. w państwach UE-28 wskaźnik zatrudnienia osób w wieku od 15 do 64 lat, mierzony w ramach badania aktywności ekonomicznej ludności UE (EU LFS), wynosił 64,1%, natomiast w roku 2014 zatrzymał się na 64,9%. Zauważyć należy, że dotychczas powyższy wskaźnik zatrudnienia osiągnął najwyższą wartość – 65,7% w 2008 r., zaś w kolejnych latach

obniżał się, uzyskując poziom 64,0% w 2010 r. Wśród państw członkowskich UE wysokie wskaźniki zatrudnienia w granicach od 72 do 74% odnotowano w 2013 r. w Austrii, Danii, Niemczech i Holandii, w tym najwyższą wartość 74,4% wykazała Szwecja (w 2014 r. w Szwecji wyniósł on 74,9%). Osiem państw członkowskich UE w 2013 r. zawierało wskaźniki zatrudnienia nieprzekraczające 60%, ale już w 2014 r. tylko cztery państwa członkowskie miały wskaźnik poniżej 60% (nie dotyczyło to Litwy), z których najniższe wartości odnotowano w Chorwacji (49,2%) i Grecji (49,3%)². Wyższe wskaźniki zatrudnienia dotyczą grupy badanych w wieku 20–64 lat. Na podstawie danych z 2014 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, wystąpił istotny wzrost zatrudnienia osób z tej grupy. Na podkreślenie zasługuje fakt, że największy wzrost w powyższym zakresie odnotowano w następujących państwach: na Węgrzech, w Portugalii, Chorwacji oraz na Litwie. Stopy zatrudnienia powyżej 75% osiągnęły natomiast: Szwecja, Niemcy, Wielka Brytania, Holandia oraz Dania. Do państw, które osiągnęły albo przekroczyły prognozowane dla nich na rok 2020 wyniki, zaliczyć należy Niemcy (77,7% – prognozowany wskaźnik przekroczone o 0,7%) i Szwecję (osiągnięto ustalone 80%). Dla Litwy prognozowany na rok 2020 wskaźnik zatrudnienia wynosi 72,8%, a dla Polski 71,0%³. Dla porównania, na poziomie całej Unii Europejskiej ogólny wskaźnik zatrudnienia ustalono na poziomie 75%.

W odniesieniu do kolejnej grupy osób badanych, stanowiącej szczególny przedmiot zainteresowania w ramach prezentowanego opracowania, zgodnie z danymi EUROSTAT, w 2014 r. ponad połowa osób w wieku 55–64 lat pozostawała w zatrudnieniu w 12 państwach członkowskich Unii Europejskiej. Największy odsetek zatrudnienia osób z powyższej kategorii wiekowej wystąpił w Szwecji (74,0%). Powyżej 60% odnotowano z kolei w Niemczech, Estonii, Danii, Wielkiej Brytanii oraz Holandii. Podkreślenia wymaga, że Litwa z ratą zatrudnienia na poziomie 56,2% wyprzedza Polskę (42,5%), Austrię (45,1%), Słowację (44,8%) oraz Cechy (54,0%)⁴. Warta odnotowania jest również zmniejszająca się różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku 55–64 lat. W porównaniu z rokiem 2013 (wskaźnik zatrudnienia mężczyzn wynosił 56,1%, a kobiet – 51,2%) stopa zatrudnienia kobiet wzrosła do 54,3%, natomiast mężczyzn do 58,8%. Tytułem porównania dodać należy, że w Polsce powyższa rozpiętość jest zdecydowanie wyższa, biorąc pod uwagę okoliczność, iż odsetek zatrudnienia mężczyzn w analizowanym przedziale wieku wynosi 53,1%, natomiast kobiet – 32,9%⁵.

Zgodnie z krajowymi danymi statystycznymi, Litwa w coraz większym stopniu odczuwa proces starzenia się ludności: udział osób w podeszłym wieku (w wieku 65 lat i starszych) w ogólnej liczbie populacji wzrasta, podczas gdy ogólna liczba

2 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics (dostęp styczeń 2016).

3 Europe 2020 employment indicators, EUROSTAT, May 2015, 81/2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6823708/3-07052015-AP-EN.pdf/7e507ea0-43c7-452f-8e6a-b479c89d2bd6> (dostęp 01.02.2017).

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

ludności nie tylko się starzeje, ale przede wszystkim maleje. Zgodnie z prezentowanymi przez Litewski Urząd Statystyczny informacjami, na początku 2014 r. Litwa miała 2943,5 tys. mieszkańców, z czego 542,7 tys. (18,4%) było w wieku 65 lat i starszym. W ciągu ostatnich 10 lat (2004–2013) ich liczba wzrosła o 18,6 tys. (3,5%), a ich udział w ogólnej liczbie ludności podniósł się o 3 p.proc., podczas gdy liczba ludności zmniejszyła się o 455,5 tys. (13,4%). Zauważa się również, że liczba starszych kobiet jest prawie dwa razy wyższa niż starszych mężczyzn. Na początku 2014 r. w kraju było 182,4 tys. (33,6%) mężczyzn i 360,3 tys. (66,4%) kobiet w wieku 65 lat i starszych. Przewiduje się, że na początku 2050 r. Litwa będzie miała ok. 2 mln (1,910 mln) mieszkańców, z czego ponad 0,5 mln (544,5 tys.) lub 28,5% ogółu ludności będą stanowiły osoby starsze. Dla porównania, gdy chodzi o rok 2013, w Unii Europejskiej 18,2% mieszkańców było w wieku 65 lat i starszych. Wyższe wskaźniki występowały jednak we Włoszech (21,2%), Niemczech (20,7%), w Grecji (20,1%) i Portugalii (19,4%), najmniejsze – zaś w Irlandii (12,2%), na Słowacji (13,1%) i na Cyprze (13,2%). Wskazuje się, że w 2014 r. co siódmy mężczyzna i co szósta kobieta przekroczyli wiek 65 lat⁶.

Powyższe dane potwierdzają nie tylko wzrastającą tendencję wydłużanie się średniej życia, ale też wskazują na potrzebę zapewnienia jak najdłuższego pozostania osób starszych na rynku pracy: chodzi zarówno o osoby w wieku przedemerytalnym, jak i emerytów. Ocena sytuacji starszych osób na litewskim rynku pracy⁷, przeprowadzona w 2013 r., wykazała, że wśród głównych barier w zakresie dłuższego pozostawiania na rynku pracy osób starszych stanowiły:

- niewystarczające możliwości stosowania elastycznych rozwiązań, ponieważ kodeks pracy Republiki Litewskiej nie przewidywał szczególnych rozwiązań powiązanych z krótszym czasem pracy osób starszych;
- brak unormowań prawnych dotyczących pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy dla starszych pracowników;
- brak dostosowania warunków pracy do możliwości osób starszych;
- brak zainteresowania podwyższaniem kwalifikacji oraz kształceniem ustawicznym (w 2010 r. wskaźnik udziału osób w wieku 55–74 w kształceniu ustawicznym (LLL) na Litwie był sześć razy niższy w porównaniu ze średnią UE);
- brak usług rynku pracy adresowanych wyłącznie do osób starszych,
- negatywne nastawienie pracodawców do osób starszych ze względu na ich niższe kwalifikacje, brak znajomości języków obcych;

6 Powyższe dane na podstawie: G. Burokaitė, *Pagyvene zmones Lietuivoje, Gyventojai ir socialinė statistika, Socialinė apsauga*, Lietuvos statistikos departamentas, Vilnius 2014, s. 8.

7 R. Zabarauskaitė, I. Blaziene, *European Observatory of Working Life, Lithuania: The Role of Governments and Social Partners in Keeping Older Workers in the Labour Market*, [w:] *EurWORK, European Observatory of Working Life*, EUROFUND, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/lithuania/lithuania-role-of-social-dialogue-in-industrial-policy> (dostęp 01.02.2016).

- problemy zdrowotne, brak motywacji obawy przed zmianami i nowymi wyzwaniami.

Zauważono ponadto, że zarówno rząd litewski, jak i partnerzy społeczni są zbyt słabo zaangażowani w działania na rzecz pozostania w zatrudnieniu przez osoby starsze. Powinno się zatem podejmować bardziej znaczące i efektywne inicjatywy w obszarze polityki przedłużającej aktywność zawodową poprzez poprawę jakości pracy i utrzymanie starszych pracowników na rynku pracy. Podkreślono także, że działający od ponad 10 lat Bank Seniorów – istniejąca na Litwie baza internetowa, zawierająca dane osób starszych poszukujących pracy (chodzi zarówno o osoby powyżej 50. roku życia oraz osoby w wieku emerytalnym) – w 2013 r. zawierał dane, ukazujące zbyt małą liczbę osób zainteresowanych poszukiwaniem pracy za jego pośrednictwem. Nie wyjaśniono jednakże, co było tego powodem⁸.

3.2. Kodeksowe unormowania odnoszące się do osób w wieku starszym

Wydanie nowego litewskiego kodeksu pracy poskutkowało istotnymi zmianami w zakresie instytucji prawa pracy oraz dotychczasowych unormowań. W celu prześledzenia kierunku zmian ustawodawczych warto tytułem porównania przedstawić dotychczasowe unormowania prawne odnoszące się do osób w wieku starszym. W art. 92 litewskiego kodeksu pracy z 4 czerwca 2002 r.⁹ do grup szczególnie wspieranych na rynku pracy zaliczano, obok osób od 16. do 25. roku życia oraz rodziców opiekujących się dzieckiem do lat 8, także osoby, którym brakowało do nabycia prawa do emerytury nie więcej niż 5 lat. Przepis wyróżniał kategorię osób w wieku przedemerytalnym, uznając, że okres 5-letni jest tym okresem, który powinien gwarantować zapewnienie szczególnej pomocy na rynku pracy. W art. 129 litewskiego kodeksu pracy mowa była o dopuszczalności rozwiązania umowy o pracę z inicjatywy pracodawcy z przyczyn niezawinionych przez pracownika. Przepis określał też warunki dopuszczalnego zwolnienia. Poza katalogiem pozytywnych przesłanek zwolnienia ustawodawca wprowadzał także przesłanki negatywne. W myśl ustępu 3 pkt 5 przedmiotowego artykułu, do zgodnych z prawem przyczyn zwolnienia nie można jednak było zaliczyć zwolnienia z powodu wieku. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że ustawodawca nie wspominał ani o wieku starszym, ani o wieku emerytalnym. Chodziło tu więc o generalną klauzulę zakazu zwolnienia ze względu na wiek. Analizując dalszą część przepisu, zauważyć można, że poza zakresem zakazu zwolnienia znajdowali się pracownicy, którzy nabywali prawo do emerytury

8 Brakuje w tym zakresie też szczegółowych badań na temat efektywności tego środka jako instrumentu umożliwiającego powrót osób starszych na rynek pracy.

9 Lietuvos Respublikos darbo kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas, 2002 m. birželio 4 d. nr. ix-926.

albo ją otrzymywali. Omawiany przepis rozumieć należałoby jako zakazujący zwolnienia ze względu na wiek, z wyjątkiem przypadków, gdy pracownik nabywał prawo do świadczenia emerytalnego. Z przedstawionej redakcji art. 129 k.p. wyprowadzić można kilka wniosków podsumowujących. Z jednej strony, wiek emerytalny wyłączony był z kręgu przyczyn uzasadniających rozwiązanie umowy o pracę, a z drugiej zaś – nabycie prawa do emerytury albo jej otrzymywanie oznaczało, iż powody te znajdowały się poza katalogiem niedopuszczalnych przyczyn zwolnienia z pracy. Na uwagę w tym miejscu zasługują także inne postanowienia omawianego artykułu. W ustępie 4 art. 129 ustawodawca wyraźnie wskazywał osoby, którym do nabycia prawa do pełnej emerytury brakowało nie więcej niż pięć lat jako objęte ochroną trwałości stosunku pracy¹⁰.

Dodać należy, że zgodnie z ówczesnie obowiązującym kodeksem pracy w odniesieniu do pracowników w wieku przedemerytalnym minimalny okres wypowiedzenia umowy o pracę wynosił cztery miesiące. W okresie wypowiedzenia umowy pracownikowi przysługiwał czas wolny na poszukiwanie pracy, a okres udzielanego czasu wolnego uzależniony był od długości okresu wypowiedzenia oraz nie mógł być krótszy od 10% normy czasu pracy przypadającej na okres wypowiedzenia (art. 130 k.p.).

W litewskim kodeksie pracy mowa była również o pierwszeństwie pracowników pozostawania w zatrudnieniu¹¹. W sytuacji, gdy do zmniejszenia stanu zatrudnienia dochodziło w wyniku zwolnień z powodów ekonomicznych, technologicznych albo restrukturyzacyjnych, pierwszeństwo w pozostaniu w zatrudnieniu przysługiwało m.in. pracownikom, którym do uzyskania prawa do emerytury brakowało nie więcej niż 3 lata. Prawo pierwszeństwa, o którym mowa, było opatrzone dodatkowymi warunkami. Chodzi o odnoszenie go wyłącznie do tych pracowników, których kwalifikacje zawodowe nie były niższe od kwalifikacji zawodowych tych, którzy należą do tej samej grupy zawodowej oraz są zatrudnieni w danym zakładzie pracy. Pierwszeństwo pozostania w zatrudnieniu było realizowane zatem wyłącznie wówczas, jeżeli osoby w wieku przedemerytalnym miały kwalifikacje nie niższe, czyli równe bądź wyższe od tych, jakie mieli pracownicy tej samej „specjalizacji”. Wydaje się, że chodziło tu w istocie o posiadanie kwalifikacji zawodowych do wykonywania pracy określonego rodzaju. Porównania kwalifikacji należało

10 Szerzej na temat prawa do pełnej emerytury w dalszej części opracowania.

11 Prawo pozostania w zatrudnieniu powiązane było z sytuacjami zmniejszenia zatrudnienia, o których mowa w art. 130 ust. 5 k.p. Zmniejszenie stanu zatrudnienia, o którym mowa w przepisie, ma miejsce w razie, gdy zwolnienia w ciągu 30 dni kalendarzowych miały objąć: 10 bądź więcej pracowników – w razie zatrudnienia w zakładzie pracy do 99 pracowników, ponad 10% pracowników – w razie zatrudnienia od 100 do 200 osób oraz 30 pracowników – w razie zatrudnienia 300 bądź więcej pracowników. Podkreślenia wymaga, że w powyższym zwolnieniu nie uwzględniano pracowników zatrudnionych na umowach terminowych oraz umowach o pracę sezonowe. Chodziło oczywiście o przypadki rozwiązywania się umów z upływem terminu bądź pracy, dla jakiej umowy zostały zawarte.

zatem dokonywać w ramach danej grupy zawodowej. Na uwagę zasługuje również ograniczenie wspomnianego prawa pierwszeństwa wyłącznie do tych pracowników, którym brakowało nie więcej niż 3 lata do uzyskania prawa do emerytury. Skrócono zatem, w porównaniu z ust. 4 art. 129 k.p., okres ochronny z pięciu do lat trzech. Podkreślenia jednak wymaga, że w tym przypadku nie zastrzeżono warunku nabycia prawa do pełnej emerytury.

Poza powodami uzasadniającymi rozwiązanie umowy o pracę z pracownikiem nabywającym prawo do emerytury bądź ją otrzymującym, na uwagę zasługuje także ust. 2 art. 127 k.p., w myśl którego, jeżeli osoba nabywała prawo do pełnej emerytury albo ją otrzymywała, miała prawo rozwiązać umowę o pracę na czas nieokreślony z zachowaniem co najmniej 3-dniowego okresu wypowiedzenia. Przy tym rozwiązanie umowy o pracę w powyższych sytuacjach następowało w terminie wskazanym przez pracownika.

Podsumowując, warto podkreślić, że istnienie zróżnicowanych mechanizmów chroniących zatrudnienie podyktowane było dość dużym zróżnicowaniem podmiotowym osób w wieku przedemerytalnym. W przepisach dotyczących rozwiązania umów o pracę mowa bowiem była albo o pracownikach, którym brakowało nie więcej niż 5 lat do nabycia prawa do pełnej emerytury, albo o osobach, którym do nabycia prawa do emerytury brakowało nie więcej niż 3 lata, natomiast w przepisach ogólnych dotyczących grup pracowników szczególnie wspieranych na rynku pracy, stanowiono o osobach, którym brakowało nie więcej niż 5 lat do nabycia prawa do emerytury, bez wyszczególnienia, czy chodzi o pełne, czy częściowe świadczenie.

Nowy kodeks pracy został uchwalony przez parlament litewski w dniu 14 września 2016 r.¹² oraz wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Głównym celem zmian była liberalizacja stosunków zatrudnieniowych oraz wprowadzenie elastycznych rozwiązań w zakresie wykonywania pracy, a także zwiększenie roli partnerów społecznych¹³. Zdaniem przedstawicieli nauki, dotychczas obowiązujący kodeks nie odpowiadał realiom ekonomiczno-społecznym oraz jako że oderwany od realiów rynkowych był nie tylko zbyt „sztywny”, ale i nadmiernie kazuistyczny. Nie odpowiadał on też zarówno potrzebom pracowników, jak i pracodawców¹⁴. Podczas prac nad kodeksem podnoszono w szczególności, że jeśli chodzi o osoby w wieku przedemerytalnym, to możliwość ponownego podjęcia pracy przez osoby w tym przedziale wiekowym praktycznie nie istniała. Dotyczyło to zwłaszcza tych, z którymi rozwiązano umowy o pracę w okresie przedemerytalnym¹⁵.

12 Nr. XII-2603. Tekst nowego kodeksu dostępny na stronie: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/en/TAD/TAIS.191770> (dostęp 01.07.2017).

13 D. Petrylaite, *Four year of lithuanian labour reforms, Lithuanian national report*, International Society for Labour and Social Security, s. 8, 9, <http://isls.org/wp-content/uploads/2014/08/Lithuanian-National-Report.pdf> (dostęp 01.07.2017).

14 T. Baginskas, J. Usonis, *Problems of introduction of flexibility into lithuanian labour law*, „Jusisrudence” 2011, vol. 18(2), s. 595–612, 609.

15 *Ibidem*.

Z punktu widzenia wprowadzonych zmian, na szczególną uwagę zasługują te z nich, które mogą być przydatne z punktu widzenia sytuacji starszych pracowników: chodzi o zawieranie terminowych umów o pracę, wprowadzanie elastycznych rozwiązań w zakresie czasu pracy, a także warunków rozwiązywania umów o pracę, niedyskryminacji, jak i wzmocnienia roli porozumień zbiorowych¹⁶. Gdy chodzi o rodzaje umów o pracę, poza tradycyjnie wyodrębnianymi umowami bezterminowymi i terminowymi wprowadzono ponadto umowę „zero godzin”, umowę o pracę tymczasową, umowę w ramach której stanowisko pracy mogło być dzielone między kilku pracowników, umowę zawieraną z kilkoma pracodawcami, umowę o pracę sezonową i umowę o pracę projektową¹⁷. Z pewnością każda z umów, która cechuje się większą elastycznością, będzie cieszyła się zainteresowaniem pracodawców. Z punktu widzenia zwiększania zatrudnienia osób w wieku starszym z pewnością na uwagę zasługują umowy dotyczące dzielenia stanowiska pracy, pracy tymczasowej albo pracy sezonowej. Dzielenie stanowiska pracy pomiędzy kilku pracowników regulują przepisy art. 93–95 l.k.p. Wniosek o stosowanie tej formy pracy w pewnych sytuacjach uznano za wiążący dla pracodawcy. Ustawodawca wskazuje w tym zakresie na osoby opiekujące się dzieckiem do lat 7. Wśród uprzywilejowanych pracowników nie występują zatem osoby w wieku emerytalnym bądź przedemerytalnym.

Idąc dalej, zgodnie z kodeksem pracy terminowe umowy o pracę mogą być co do zasady zawierane na okres dwóch lat (art. 67–71 l.k.p.). Dotychczas był to termin 5-letni. Obecnie ten okres wchodzi w rachubę tylko w sytuacjach wyjątkowych. Dotyczy to przypadków łącznego powierzenia różnych prac na podstawie terminowych umów o pracę. Wprowadzono też okres wypowiedzenia, który dotychczas przy umowach terminowych nie występował. Zróżnicowano go w zależności od okresu zatrudnienia: 5-dniowy okres wypowiedzenia obejmuje pracowników zatrudnionych na czas określony od roku wzwyż, natomiast 10-dniowy – tych pracujących powyżej trzech lat. Nowością jest także wypłata odprawy w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony przez okres co najmniej dwóch lat. Co ciekawe, zezwolono także na zawieranie umów na czas określony w celu wykonania prac, które mają stały charakter, oraz dla których tradycyjnie zawierane są umowy na czas nieokreślony¹⁸. Warunkiem ich zawierania jest jednak to, by liczba takich umów nie przekroczyła 20% ogółu umów zawieranych w zakładzie pracy.

16 Porównanie wprowadzonych zmian z dotychczas obowiązującymi przepisami jest dostępne na stronie: <https://leinonen.lt/naujienos/naujienos-2016/naujas-darbo-kodeksas-nuo-2017-m> (dostęp 01.07.2017).

17 Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że parlament litewski odrzucił część z powyższych rozwiązań. Prezentowane uwagi ze względu na datę złożenia opracowania do druku nie uwzględniają jednak tych zmian.

18 Wcześniej taka praktyka była wyraźnie zakazana, zob. o tym D. Petrylaite, *Four year of...*, s. 4.

Na uwagę zasługuje także uregulowanie telepracy (art. 52 l.k.p.). Instytucja ta może być niezwykle przydana dla osób obarczonych obowiązkami rodzinnymi. Wniosek o zorganizowanie pracy w tej formie, pochodzący od określonych osób wskazanych przez ustawodawcę, co do zasady musi być uwzględniony przez pracodawcę. Ustawodawca wymienia kobiety w ciąży, osoby opiekujące się dzieckiem do lat trzech, pomijając jednakże osoby w wieku starszym.

Gdy chodzi o trwałość zatrudnienia, według przepisów dotychczasowego kodeksu pracy zwolnienia pracowników bez ich winy z inicjatywy pracodawcy były dopuszczalne wyłącznie ze względu na ważne przyczyny. Obecnie art. 57 kodeksu stanowi, że rozwiązanie przez pracodawcę umowy o pracę bez winy pracownika może nastąpić wyłącznie z powodu przyczyn wyszczególnionych przez ustawodawcę. Zalicza się do nich m.in. zmiany organizacyjne w pracy, nieosiągnięcie ustalonych wyników pracy przez pracownika, odmowę wykonywania przez pracownika pracy na zmienionych warunkach, odmowę wykonywania pracy przez pracownika w związku ze zmianą pracodawcy, zakończenie działalności przez pracodawcę. W razie doboru pracowników do zwolnień przepis art. 57 l.k.p. stanowi ponadto, że pierwszeństwo pozostania w zatrudnieniu przysługuje pracownikom, którym do wieku emerytalnego brakuje nie więcej niż trzy lata, oraz członkom rodziny, osiągającym wiek emerytalny, mającym ustalony znaczny albo średni stopień niepełnosprawności. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca posługuje się pojęciem wieku emerytalnego, a nie nabyciem uprawnień emerytalnych. Pierwszeństwo pozostania w zatrudnieniu przysługuje także tym osobom, na które będzie wskazywało porozumienie zbiorowe. Wydawać by się mogło, że widzieć w tym można pewną szansę dla starszych pracowników. Tymczasem według kodeksu z pierwszeństwa pozostania w zatrudnieniu korzystają ponadto osoby z dłuższym stażem pracy, z zastrzeżeniem, że chodzi tu o co najmniej 10-miesięczny nieprzerwany staż zakładowy. Przy czym nie dotyczy to jednak tych pracowników, którzy osiągnęli wiek emerytalny oraz nabyli prawo do pełnej emerytury.

Dotychczas obowiązujące okresy wypowiedzenia 2- i 4-miesięczne uległy zmianom. Okres wypowiedzenia zróżnicowano, biorąc pod uwagę staż pracy oraz wiek przedemerytalny. Jednomiesięczny okres wypowiedzenia uznano za standardowy. Dwutygodniowy okres dotyczy pracowników zatrudnionych przez okres do jednego roku w zakładzie pracy. Terminy te ulegają podwojeniu w sytuacji opieki nad dzieckiem do lat 14 oraz w przypadku osób, którym brakuje nie więcej niż 5 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego. Z kolei potrojenie powyższych okresów wchodzi w rachubę w odniesieniu do tych osób starszych, którym brakuje nie więcej niż 2 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego. Przy czym dotyczy to też pracowników niepełnosprawnych (art. 57 l.k.p.). Odprawa w związku z ze zwolnieniem z przyczyn niezawinionych przez pracownika wcześniej była zróżnicowana według stażu pracowniczego oraz wynosiła od jednego do sześciu średnich wynagrodzeń. Obecnie, pomimo pozostawienia stażu pracy jako kryterium wpływającego na wysokość odprawy, zmieniono jej wysokość. Pracodawca

co do zasady wypłaca odprawę w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia. Odprawę w wysokości połowy wynagrodzenia wypłaca jednak pracownikom zatrudnionym przez okres krótszy niż rok. Co ciekawe, przy dłuższym stażu pracy obowiązek wypłacenia odprawy dodatkowej z tytułu dłuższego stażu pracy przejmuje instytucja państwowa. W takim wypadku odprawa w najwyższej wysokości – trzymiesięcznego wynagrodzenia – należy się za staż powyżej 20 lat pracy. Przy stażu od 10 do 20 lat odprawę ustala się w wysokości dwukrotności wynagrodzenia za pracę, z kolei przy stażu od 5 do 10 lat – w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia.

W razie rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę z innych powodów niż wyżej określone (z wyłączeniem powodów, o których mowa w art. 57 l.k.p.), ma on obowiązek wypłacić odprawę równą sześciomiesięcznemu wynagrodzeniu pracownika. Okres wypowiedzenia wynosi wówczas tylko 3 dni robocze. Jednakże wypowiedzenie umowy nie może nastąpić z przyczyn uznanych za dyskryminujące, wśród których wymienia się także wiek (art. 59 l.k.p.). Podkreślenia wymaga okoliczność, iż z powyższego rozwiązania mogą skorzystać tylko niektórzy pracodawcy. Nie dotyczy to bowiem państwowych oraz samorządowych jednostek budżetowych oraz tych finansowanych ze środków publicznych.

Nieco inaczej uregulowano wypowiedzanie umów z inicjatywy pracownika. W razie wypowiedzania bezterminowej umowy o pracę oraz umowy terminowej zawartej na okres dłuższy niż miesiąc pracownika obowiązuje 20-dniowy okres wypowiedzenia (art. 55 l.k.p.). Z kolei rozwiązanie umowy z zachowaniem tylko 5-dniowego okresu wypowiedzenia jest dopuszczalne przez pracownika tylko z ważnych powodów. W tych ramach uwzględnia się sytuację, w której pracownik zatrudniony bezterminowo osiąga wiek emerytalny, oraz w czasie zatrudnienia u danego pracodawcy nabywa prawo do pełnej emerytury starczej (art. 56 ust. 1 pkt 4 l.k.p.). Rozwiązanie umowy o pracę w tym trybie obliuguje pracodawcę do wypłacenia odprawy w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia.

Dość istotne zmiany przepisów wystąpiły również w zakresie prawnej regulacji czasu pracy. Szczegółowe unormowania obejmują pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy (art. 40 l.k.p.). Zgodnie z tym przepisem, osoby zatrudnione przez okres co najmniej 3 lat mają prawo żądania zamiany pełnego wymiaru czasu pracy na niepełny. Polegać to może albo na skróceniu dobowego czasu pracy do czterech godzin dziennie, albo na zmniejszeniu dni wykonywania pracy w tygodniu do trzech. Pracodawca powinien uwzględnić wniosek pracownika, jeżeli składany jest na 30 dni przed wprowadzeniem planowanej zmiany, a praca w niepełnym wymiarze będzie obejmowała okres do jednego roku. Przy czym odmowa ze strony pracodawcy może mieć miejsce tylko ze względu na ważne powody. Wówczas jest ona rozpatrywana w trybie właściwym dla procedury rozwiązywania sporów z zakresu prawa pracy. Pod pewnymi warunkami możliwe jest także ponowne wnioskowanie o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy. Powyżej opisane ograniczenia dotyczące długości pracy w niepełnym wymiarze

czasu pracy oraz warunków zastosowania pracy w niepełnym wymiarze nie będą miały zastosowania do określonych kategorii pracowników. Wśród nich wymieniono osoby mające obowiązki rodzicielskie, pracowników sprawujących pieczę nad zależnym członkiem rodziny, a także osoby, których stan zdrowia potwierdzony jest zaświadczeniem ze stosownej instytucji, oraz osoby niepełnosprawne. Ponadto, na uwagę zasługują przepisy regulujące elastyczną organizację czasu pracy oraz możliwość ustalania indywidualnego rozkładu wykonywania pracy. Ciekawe jest to, że elastyczny rozkład czasu pracy może być stosowany wobec każdego pracownika, który ma prawo do samodzielnego ustalenia godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy. Może on być zmieniany na 2 dni przed rozpoczęciem świadczenia pracy. Okres rozliczeniowy skrócono w tych przypadkach do trzech miesięcy.

Interesujące są również nowe gwarancje kodeksowe w zakresie wynagrodzenia minimalnego (art. 141 l.k.p.). Stosować je można tylko w odniesieniu do prac nie wymagających szczególnych kwalifikacji zawodowych albo doświadczenia zawodowego. Przy czym, w układach zbiorowych pracy można takie wynagrodzenie podwyższyć. Z perspektywy starszych pracowników, wyróżniających się częstokroć bardzo bogatym doświadczeniem zawodowym, takie rozwiązanie wydaje się mieć szczególne znaczenie.

Przedstawione uwagi ukazują dość ograniczoną treść przepisów odnoszących się do zatrudnienia starszych pracowników. Wiek starszy tylko w nieznacznym stopniu uprzywilejowuje tych pracowników. Chodzi tutaj o pierwszeństwo pozostania w zatrudnieniu w sytuacji zwolnień oraz dłuższe okresy wypowiedzenia ze względu na wiek przedemerytalny. W pewnych sytuacjach, aczkolwiek nie są one liczne, ustawodawca uprzywilejowuje osoby mające problemy zdrowotne albo ustalony stopień niepełnosprawności, co widać na przykładzie pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy albo pracy w charakterze telepracownika, a także w zakresie udzielania urlopów wypoczynkowych, zarówno gdy chodzi o ich długość, jak i pierwszeństwo rozpatrywania wniosku o urlop wypoczynkowy (art. 128 l.k.p.). Uprzywilejowane, jakkolwiek również tylko w pewnym zakresie, są osoby mające obowiązki rodzicielskie. Staż pracy jako kryterium uprzywilejowujące występuje z kolei w przepisach dotyczących odpraw należnych z tytułu dłuższego stażu pracy. Kryterium dłuższego stażu pracy brane jest pod uwagę również przy okazji oceny pierwszeństwa pozostania w zatrudnieniu. Co ciekawe, staż pracy, w razie sporu na skutek uzyskania przez kandydatów do rady pracowników takiej samej ilości głosów będzie rozstrzygał o pierwszeństwie wyboru kandydatów do rady (art. 171 l.k.p.).

Pozostałe przepisy dotyczące elastycznych form i podstaw wykonywania pracy odnoszą się do ogółu pracowników, dając też możliwość zwiększania zatrudnienia osób starszych, aczkolwiek bez wyraźnego ich adresowania do pracowników w wieku emerytalnym bądź przedemerytalnym. Jako szczególnie przydatne w tym zakresie należy wymienić umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, umowy o telepracę oraz umowy dotyczące dzielenia stanowiska pracy.

3.3. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek

W odniesieniu do powyższej problematyki na uwagę zasługuje art. 26 l.k.p., określający zakaz dyskryminacji ze względu na kryteria, wskazane i uznane przez ustawodawcę za niedozwolone. Ważne jest to, że wśród kryteriów wymieniono wiek bez zaznaczenia, czy chodzi o wiek starszy, czy młodszy. Podobnie podkreślono, że przy rozwiązywaniu umowy o pracę nie można dokonać zwolnienia z powodu wieku albo innych dyskryminujących kryteriów (art. 59 l.k.p.). Zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek sformułowano również przy powierzaniu pracy tymczasowej (art. 73 l.k.p.).

Idąc dalej, zgodnie z litewską ustawą o równych prawach z dnia 18 listopada 2003 r.¹⁹, zakazano zarówno dyskryminacji bezpośredniej, jak i oraz pośredniej ze względu na wiek. Pod pojęciem dyskryminacji bezpośredniej występuje sytuacja, w której postępowanie względem osoby ze względu na jej wiek prowadzi do stosowania gorszych warunków niż te, które są, były lub mogły być stosowane w podobnych okolicznościach do w stosunku do innych osób. Wyjątek stanowią przypadki określone przepisami niniejszej ustawy, wśród których występują ograniczenia ze względu na wiek oraz czasowe działania wyrównawcze (tzw. pozytywna dyskryminacja), mające na celu zapewnienie równości oraz zapobieżenie naruszeniu równych praw ze względu na wiek. Z kolei, pod pojęciem dyskryminacji pośredniej na uwadze mieć trzeba sytuację, gdy z powodu z pozoru neutralnego kryterium lub praktyki występują formalnie równe działania bądź zaniechania, a także normy prawne bądź kryteria ocenne, ale w rzeczywistości ich występowanie albo stosowanie powoduje, że mogą pojawić się, albo pojawiają się faktyczne ograniczenia w zakresie wykonywania praw czy też uprzywilejowanie osób określonego wieku. Ponadto ustawodawca definiuje pojęcie molestowania oraz zachęcania do dyskryminacji. Molestowanie oznacza niepożądane zachowanie, gdy ze względu na wiek dochodzi albo dąży się do naruszenia godności osoby, albo stwarza się bądź dąży się do stworzenia złowrogiej lub poniżającej atmosfery. Z kolei, zachęcanie do dyskryminacji ze względu na wiek rozumieć należy jako zachęcanie do działań kwalifikowanych jako dyskryminacja bezpośrednia. W powyższym unormowaniu ustawodawca nie wskazuje jednak na wiek starszy. Pod pojęciem „wiek” rozumieć zatem należy ogólną kategorię metrykalną. Warto podkreślić jest to, że przedmiotowa ustawa ma szeroki zakres zastosowania, wykracza też poza stosunki zatrudnienia. Jej art. 5 określa ponadto obowiązki pracodawcy w zakresie stosowania równych praw w pracy. W tym celu pracodawca bez względu na wiek stosuje jednakowe warunki rekrutacji i zwalniania, dokształcania oraz podwyższania kwalifikacji, a także jednakowe kryteria oceniania pracowników. Z kolei za naruszenie zasady równych praw uznano postępowanie, gdy ze względu na wiek stosuje się mniej (bardziej)

19 Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas 2003 m. Lapkričio 18 d., Nr. IX-1826, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=454179 (dostęp 01.02.2017).

dogodne kryteria zatrudnienia, gdy za taką samą bądź podobną pracę wypłaca różne wynagrodzenie albo stwarza się mniej (bardziej) przychylne możliwości przekwalifikowania, podwyższania kwalifikacji, a także stosuje się kary, zmienia warunki pracy, powierza inną pracę bądź zwalnia się z pracy (art. 7 przedmiotowej ustawy). Za dyskryminujące uważa się ponadto także ogłoszenia o pracę, w których stwarza się pierwszeństwo w zatrudnieniu dla osób określonego wieku (art. 10 ustawy). Powyższe unormowanie zasługuje na szczególnie pozytywne podkreślenie, ponieważ ponad połowa osób badanych wskazała na ogłoszenia jako zasadnicze czynniki wyłączające osoby starsze z kręgu osób ubiegających się o miejsca pracy²⁰. W odniesieniu do roszczeń z tytułu dyskryminacji, warto podkreślić, że osoba, która uważa, że w stosunku do niej były stosowane zachowania dyskryminujące bądź względem której dopuszczono się molestowania, może zwrócić się ze skargą do Inspektora ds. Równych Praw.

Kompleksowe badanie dotyczące dyskryminacji, w tym dyskryminacji ze względu na wiek, zostało przeprowadzone w 2008 r., a jego wyniki zawarte zostały w opracowaniu dotyczącym naruszenia równych praw (aspekt wiekowy)²¹. Wskazano w nim na częstsze przypadki, w porównaniu z pracownikami młodszymi, dyskryminowania pracowników ze względu na wiek starszy. W odniesieniu do nich dyskryminacja przejawia się m.in. w odmowie zatrudnienia, niższych zarobkach oraz zwolnieniach bez uzasadnionych powodów. Wśród głównych przyczyn dyskryminacji wskazywano też na negatywny stosunek społeczeństwa do osób starszych jako niedołącznych, z problemami zdrowotnymi, trudno dostosowujących się do środowiska pracy. Pozytywne aspekty, które zauważono to, że z roku na rok liczba skarg z powodu dyskryminacji ze względu na wiek starszy jednak maleje. Nie wyjaśniono jednak powodów takiego stanu rzeczy. Zbyt pochopne w związku z powyższym byłoby założenie o spadku dyskryminacji ze względu na wiek starszy.

W najnowszym raporcie Inspektoratu ds. Równych Praw²² dotyczącym dyskryminacji ze względu na wiek wskazano, że szczególnie negatywne stanowisko względem starszych pracowników wyrażają młodszy pracodawcy. Zwłaszcza nieprzechylnie traktują oni tych pracowników, którzy doświadczenie zawodowe

20 R. Brazienė, I. Mikutavičienė, A. Dorelaitienė, U. Žalkauskaitė, J. Jurkevičienė, *Vyresnio amžiaus žmonių (socialinės įtraukties) į(si)traukimo į darbo rinką galimybių ataskaita*, Vilnius 2014, www.lygybe.lt (dostęp 01.02.2016).

21 G. Navaitis, A. Burneikienė, R. Trinkūnienė, *Lygių galimybių pažeidimai (amžiaus aspektas)*, „Socialinis Darbas” 2008, nr 7(3), s. 41–47, https://www.mruni.eu/upload/iblock/5b7/5_navaitis_burneikiene_trinkuniene.pdf (dostęp styczeń 2016). Zob. też uwagi ogólne na temat ustawodawstwa antydyskryminacyjnego, zawarte w raporcie, przygotowanym przez ekspertów na zlecenie Komisji Europejskiej: *Age and Employment*, wg stanu na lipiec 2011 r., https://www.age_and_employment_en.pdf (dostęp 01.02.2017).

22 *Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2014 m. ataskaita*, <http://www.lygybe.lt/lt/metines-tarnybos-ataskaitos.html> (dostęp 10.01.2016).

nabyli w tzw. okresie radzieckim. Jak widać, pomimo upływu lat piętno okresu radzieckiego jest wciąż obecne w wypowiedziach oraz ma wydźwięk pejoratywny także, gdy chodzi o doświadczenia zawodowe z tamtego okresu. W dalszym ciągu podkreśla się ponadto, że wszechobecny i utrwalony jest wizerunek osoby starszej jako przepełnionej obawami przed innowacjami, nie posiadającej umiejętności posługiwania się urządzeniami technicznymi bądź obawiającej się współpracy, jak i charakteryzującej się nieznaną języków obcych. W przeprowadzonym badaniu podkreślono również, że w ok. 50% dyskryminacja występuje w sferze zatrudnienia: zarówno, gdy chodzi o rekrutację, jak i ukształtowanie warunków zatrudnienia oraz zwolnienia pracowników. Wskazuje się także na występowanie dyskryminujących ogłoszeń, w których wykorzystuje się określenie warunków zatrudnienia poprzez zaadresowanie ogłoszenia wyłącznie do „osoby młodej”. Równie szkodliwie oddziałują reklamy o negatywnym wydźwięku wobec osób starszych, np. stwierdzające „iż wszyscy chcieliby być seniorami”. Podobne wyniki, potwierdzające obecność dyskryminacji w mediach oraz odbiorze społecznym, przedstawiają dane zawarte w sprawozdaniu dotyczącym zbadania sytuacji osób w wieku starszym²³.

3.4. Środki prawne służące przeciwdziałaniu bezrobociu wśród osób starszych

Rola publicznych służb zatrudnienia na Litwie nie różni się od tej, jaką pełnią służby polskie. Zapewniają one pomoc osobom poszukującym pracy, pomagają pracodawcom znaleźć odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, zachęcają zarejestrowanych bezrobotnych do udziału w programach na rzecz zatrudnienia, udziału w szkoleniach zawodowych i przekwalifikowaniu się, organizacji własnego biznesu, udziału w pracach interwencyjnych i robotach publicznych. Wspierają przedsiębiorców (pracodawców) w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy, a także wypłacają zasiłki dla bezrobotnych.

Główny Urząd Pracy na Litwie działa pod nadzorem Ministerstwa Spraw Społecznych. Na podkreślenie zasługuje, że od 1 października 2010 r. po restrukturyzacji został wprowadzony nowy model pracy regionalnych biur pracy. Poprzedni składający się z 46 biur zastąpiono zorientowanymi na klienta lokalnymi biurami pracy. Obecnie, poza Litewskim Urzędem Pracy (Darbo Birža), działa 10 lokalnych biur pracy w największych miastach litewskich²⁴.

23 R. Brazienė, I. Mikutavičienė, A. Dorelaitienė, U. Žalkauskaitė, J. Jurkevičienė, *Vyresnio amžiaus žmoniy...*, s. 107–110.

24 Warunki życia i pracy w krajach europejskiego obszaru gospodarczego, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, www.eures.praca.gov.pl/zal/warunki_zycia/litwa/litwa.pdf (dostęp 01.02.2016).

3.4.1. Kategorie starszych pracowników

Ustawa o wspieraniu zatrudnienia z dnia 15 czerwca 2006 r.²⁵ wyróżnia kilka kategorii bezrobotnych. Zgodnie z nią, pod pojęciem bezrobotnego występuje osoba w wieku produkcyjnym, niepracująca, nieucząca się zgodnie z systemem nauczania podstawowego albo zawodowego, albo niestudująca w szkole wyższej według stałego systemu nauczania, która zarejestrowała się we właściwym rejonowym urzędzie pracy. Z kolei pod pojęciem osoby w wieku produkcyjnym rozumieć należy osoby, które ukończyły 16. rok życia oraz nie osiągnęły wieku emerytalnego, określonego w ustawie emerytalnej. Definicję osoby niepracującej zawiera pkt 13 omawianego artykułu.

Dodatkowym wsparciem na rynku pracy, zgodnie z art. 4 powyższej ustawy, objęto osoby w wieku produkcyjnym powyżej 50. roku życia, o ile są uznane za zdolne do pracy. Zabrakło w powyższym zakresie odwołania się do kwalifikacji tych osób jako osób bezrobotnych w rozumieniu ustawy. Zauważyć też należy, że również na gruncie powyższej ustawy ustawodawca posługuje również się pojęciem osób, którym brakuje nie więcej niż 5 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego.

3.4.2. Rodzaje pomocy

Ustawa o wspieraniu zatrudnienia wyróżnia środki wspierające zatrudnienie oraz usługi rynku pracy. Podkreślenia wymaga, że nie występują instrumenty skierowane wyłącznie do osób starszych. Te same środki są stosowane do różnych grup docelowych. Niemniej, ze względu na kwalifikację osób powyżej 50. roku życia w kategorii tych, które wymagają dodatkowego wsparcia w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o zatrudnieniu, przewidziano albo wyższe dofinansowanie w związku ze stosowaniem poszczególnych instrumentów aktywizacji zawodowej, albo też wydłużono okres otrzymywania świadczeń przeznaczonych dla grup szczególnie wspieranych na rynku pracy. Dodać jednak należy, że w ramach szczególnych grup wspieranych na rynku pracy wymieniono osoby, które pozostawały bez pracy przez okres co najmniej 2 lat przed zarejestrowaniem się w urzędzie pracy (art. 4 ust. 1 pkt 10 przedmiotowej ustawy²⁶).

Wśród środków wspierających zatrudnienie na podstawie art. 3 ust. 3 u.w.z. należy wyróżnić środki aktywnej polityki rynku pracy, programy zwiększania zatrudnienia i wolontariat. Z kolei do usług rynku pracy ustawodawca zalicza informację, konsultacje oraz pośrednictwo pracy (art. 3 ust. 4). Z kolei zgodnie z art. 22 ustawy, wyróżnia się środki aktywnej polityki rynku pracy, zaliczając do nich zawodowe przygotowanie osób bezrobotnych, a także osób w wieku produkcyjnym, objętych zwolnieniami, zatrudnienie wspierane, wsparcie na utworzenie miejsca pracy, wspieranie regionalnego przepływu bezrobotnych. Przy czym

25 Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatymas, 2006 m. birželio 15 d., nr. X-694, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=478633 (dostęp 01.02.2016).

26 Dalej jako u.w.z.

pod pojęciem „zatrudnienie wspierane”, zgodnie z art. 24 u.z.w. występują: zatrudnienie subsydiowane, nabycie kwalifikacji zawodowych w miejscu pracy, rotacja pracy, prace publiczne. Poniżej kilka słów komentarza w odniesieniu do wybranych rozwiązań pomocowych ze względu na ich szczególne znaczenie z punktu widzenia adresowania ich także do osób starszych.

Zatrudnienie subsydiowane kierowane jest do osób objętych dodatkowym wsparciem na rynku pracy, w tym osób powyżej 50. roku życia, zdolnych do pracy (pkt 38.7 zarządzenia w sprawie zasad oraz procedur wprowadzania w życie środków aktywnej polityki rynku pracy²⁷). Wspieranie zatrudnienia powyższych osób polega na przyznaniu dofinansowania w wysokości do 50% poniesionych w związku z zatrudnieniem wydatków, przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Tytułem porównania podkreślić należy, że w przypadku osób niepełnosprawnych dofinansowaniu podlega nawet do 75% poniesionych wydatków przez maksymalny okres zatrudnienia (pkt 39 zarządzenia). Z kolei, w odniesieniu do rozwiązania pomocowego, polegającego na wspieraniu nabywania kwalifikacji zawodowych oraz dofinansowywania wynagrodzeń jako adresatów rozwiązania pomocowego wskazano osoby będące bezrobotnymi długotrwale oraz osoby pozostające bez pracy przez okres powyżej dwóch lat przed rejestracją w urzędzie pracy (pkt 47 zarządzenia). W zarządzeniu Dyrektora Urzędu Pracy przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 sierpnia 2014 r. wśród kryteriów kwalifikujących do udziału w usługach aktywnej polityki rynku pracy, branych pod uwagę w pierwszej kolejności, występują:

- wcześniejsze niekorzystanie z usług,
- długotrwale zarejestrowanie w urzędzie pracy,
- posiadanie kwalifikacji, na które występuje zapotrzebowanie²⁸.

Zgodnie z ustawą rotacja pracy stanowi jeden z elementów wspierania zatrudnienia osób bezrobotnych. Polega ona na czasowym zatrudnieniu osób bezrobotnych, skierowanych przez terytorialnie właściwe urzędy pracy. Chodzi jednak o zatrudnienie ich wyłącznie na stanowiskach pracy pracowników korzystających z urlopów celowych albo innych, wskazanych w układach zbiorowych pracy. Przyznawane pracodawcom subsydia na zatrudnienie obejmują w tym przypadku finansowanie wynagrodzeń oraz częściowe finansowanie obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne z zastrzeżeniem, że wysokość pomocy nie może przekraczać dwukrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia w przypadku

27 Lietuvos Respublikos Socialinės Apsaugos ir Darbo Ministro įsakymas Dėl aktyvios darbo rinkos politikos priemonių įgyvendinimo sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo 2009 m. rugpjūčio 13 d., Nr. A1-499, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=350927&p_query=&p_tr2 (dostęp 01.02.2017).

28 Lietuvos darbo biržos prie socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus įsakymas dėl aktyvios darbo rinkos politikos priemonių įgyvendinimo atrankos kriterijų tvarkos aprašo patvirtinimo 2014 m. rugpjūčio 14 d. nr. V-499, <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=396cbaf023b411e4a6deb7cdea22d38c> (dostęp 01.02.2017).

zatrudnienia osób, korzystających ze szczególnego wsparcia na rynku pracy (w tym powyżej 50. roku życia) oraz obejmuje 50–75% obliczonych wydatków.

Na uwagę zasługuje też, regulowane przedmiotową ustawą, wspieranie regionalnego przepływu bezrobotnych. Chodzi tutaj o art. 33 u.w.z., zgodnie z którym powyższy środek aktywnej polityki zatrudnienia jest stosowany w celu promowania zatrudnienia poza miejscem zamieszkania, jeżeli właściwy terytorialnie urząd pracy nie jest w stanie zapewnić odpowiedniej pracy. Bezrobotnym, zatrudnionym w instytucjach bądź zakładach oddalonych od miejsca zamieszkania, finansuje się podróż (dojazd i powrót) do miejsca pracy oraz koszty zamieszkania przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Miesięczna kwota dofinansowania na dojazd do miejsca pracy nie może przekroczyć kwoty 0,5% minimalnego wynagrodzenia, zatwierdzonego przez rząd. Warunkiem przyznania dofinansowania jest jednak to, by miesięczne koszty podróży przekraczały 20% wynagrodzenia otrzymywanego przez zatrudnionego, o ile otrzymywane wynagrodzenie jest niższe od sumy dwóch wynagrodzeń minimalnych. Koszty zakwaterowania podlegają zwrotowi, jeżeli dojazd do miejsca pracy odbywa się nie częściej niż raz tygodniowo.

W tym miejscu na podkreślenie zasługuje również profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych oraz ustalanie indywidualnych programów zatrudnienia. Generalnie jednakże ujmując, powyższe rozwiązania są zasadniczo kierowane do osób posiadających mniejsze doświadczenie zawodowe oraz absolwentów. Preferencyjne potraktowanie powyższych kategorii bezrobotnych potwierdzają przepisy, nakładające na podmioty zobowiązane do ustalenia indywidualnych programów podjęcia działań w możliwie najszybszym czasie. Przykładowo, indywidualne plany zatrudnienia są ustalane dla osób do 29. roku życia w okresie miesiąca, natomiast dla osób po 29. roku życia w okresie trzech miesięcy od zarejestrowania się w urzędzie pracy.

Podkreślenia także wymaga, że szczególnym rodzajem wsparcia dla grup bezrobotnych w wieku starszym stanowią projekty współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Obejmują one dostępne dla różnych grup usługi rynku pracy, ale ich adresatami czyni się częstokroć określone docelowe grupy bezrobotnych. Tytułem przykładu należy wskazać na program adresowany wyłącznie do osób powyżej 54. roku życia, zatytułowany *Wsparcie dla osób bezrobotnych w wieku starszym*, realizowany w latach 2015/2017. Uczestnikami projektu mogły być osoby, które ukończyły 55. lat oraz zarejestrowały się w urzędzie pracy. Wśród środków, mających na celu wspieranie zatrudnienia tych osób, wskazano na naukę zawodu, zatrudnienie subsydiowane oraz terytorialny przepływ bezrobotnych. Obecnie z oferowanego wsparcia skorzystało jedynie nieco ponad 1 tys. bezrobotnych. Celem projektu jest jednakże pomoc w pozyskaniu zatrudnienia dla 14 tys. osób²⁹. Kolejny projekt adresowany m.in. do osób powyżej 54. roku życia,

29 Lietuvos Darbo Birža, ESF projektas „Vyresnio amžiaus bedarbių rėmimas”, https://www.ldb.lt/Informacija/ESParama/Puslapiai/vyresnio_amziaus_bed_remimas.aspx (dostęp 01.02.2017).

z tytułu *Zdobądź odpowiedni zawód* główny nacisk kładł na naukę zawodu. Okres realizacji projektu przypadał na lata 2014–2016. Na uwagę zasługują również projekty dotyczące pozostania na rynku pracy, w których jedną z grup docelowych są bezrobotni w wieku produkcyjnym powyżej 50. roku życia. Projekt zatytułowany *Pozostań na rynku pracy* realizowany był w latach 2014–2015. Ze względu na cel określony w projekcie wśród środków służących jego realizacji wymieniono naukę zawodu, zatrudnienie subsydiowane, wspieranie nabycia umiejętności zawodowych w miejscu pracy oraz rotację pracy³⁰.

Wśród projektów, finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, których koniec realizacji przypadł w roku 2014, wskazać należy na projekt *Pomoc w zatrudnieniu*, adresowany do osób objętych dodatkowym wsparciem na rynku pracy³¹, zagrożonych długotrwałym bezrobociem, zarejestrowanych od 6 miesięcy w terytorialnie właściwym urzędzie pracy. W ramach projektu oferowano usługi zatrudnienia subsydiowanego oraz wspieranie nabycia umiejętności zawodowych w miejscu pracy³². Na marginesie zauważyć należy, że do ważnych oraz odgrywających szczególne znaczenie rozwiązań prawnych, stanowiących podstawę dla projektów, realizowanych na tej podstawie, adresowanych do osób starszych ze względu na cel w postaci uczenia się przez całe życie, zaliczyć należy ustawę z 30 czerwca 1998 r. w sprawie nieformalnego uczenia się oraz kontynuacji nauki przez osoby w wieku starszym³³.

Pewne szczególne rozwiązanie na rzecz starszych osób, pozostających bez pracy, stanowi opracowanie bazy danych osób starszych, zainteresowanych poszukiwaniem pracy. Chodzi o umieszczanie danych tych osób w tzw. Banku Seniorów. Bank ma na celu pomoc w poszukiwaniu pracy przez osoby w wieku powyżej 50 lat oraz osoby w wieku emerytalnym. W istocie chodzi tu o stworzenie internetowej bazy danych, w ramach której osoby zainteresowane pozyskaniem pracy rejestrują się elektronicznie na stronie właściwego urzędu oraz wypełniają stosowny formularz, oczekując na zgłoszenia ze strony pracodawców, zainteresowanych zatrudnieniem tych właśnie grup osób.

Podsumowując, warto przytoczyć dane statystyczne wskazujące na liczby osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia, zarejestrowanych w poszczególnych latach: w roku 2010 – 81 096, w roku 2011 – 70 187, w roku 2012 – 64 332, w roku 2013 – 65 066, w roku 2014 – 61 040. Z kolei liczba osób powyżej 54. roku życia, zarejestrowanych w roku 2015 wyniosła 63 256 (dane na koniec stycznia) oraz 32 973

30 Lietuvos Darbo Birža, *Projektas „Pagalba įsidarbinant”*, https://www.ldb.lt/Informacija/ESParama/Puslapiai/esf_islik_darbo_rinkoje.aspx (dostęp 01.02.2017).

31 O tym w dalszej części opracowania.

32 <https://www.ldb.lt/Informacija/ESParama/gyvendinti%20ES%20projektai/UserDisp-Form.aspx?ID=29> (dostęp 01.02.2017).

33 Lietuvos respublikos neformaliojo suaugusiųjų švietimo įstatymo, Nr. VIII-822. Ostatnio znówelizowana ustawą nr. viii-822 pakeitimo įstatymas 2014 m. liepos 10 d. nr. xii-1018.

(dane na koniec sierpnia)³⁴. Z danych statystycznych według stanu na dzień 1 maja 2015 r. wynika również, że wśród 155,6 tys. zarejestrowanych bezrobotnych 20% stanowiły osoby powyżej 54. roku życia, przy czym co druga z tych osób była bezrobotną długotrwale³⁵. Stąd też wiele z nowych projektów kierowanych też jest do grupy osób będących długoterminowo bezrobotnymi (art. 2 ust. 11 u.z.w.)³⁶. Podkreślenia wymaga, że pod pojęciem tym występują osoby powyżej 25. roku życia, jeżeli pozostają bez pracy przez okres powyżej 12 miesięcy, licząc od dnia rejestracji w urzędzie pracy (w odniesieniu do osób do 25. roku życia okres ten wynosi powyżej 6 miesięcy).

3.4.3. Świadczenia z tytułu bezrobocia

Świadczenie z tytułu bezrobocia na mocy ustawy o wspieraniu zatrudnienia z 15 czerwca 2006 r. przysługuje osobie bezrobotnej w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy. Z kolei, szczegółowe warunki jego przyznawania określa ustawa z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia³⁷. Zgodnie z jej art. 5 prawo do zasiłku mają osoby bezrobotne, ubezpieczone zgodnie z art. 4 powyższej ustawy, zarejestrowane w terytorialnie właściwym urzędzie pracy, które nie otrzymały od urzędu odpowiedniej pracy albo środków aktywnej polityki rynku pracy, jeżeli przed rejestracją w urzędzie pracy opłacane były składki na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia przez okres co najmniej 18 miesięcy w trakcie ostatnich 36 miesięcy. Zgodnie z art. 7 powyższej ustawy, zasiłek dla bezrobotnych jest uzależniony od liczby lat, w trakcie których opłacane były składki przed rejestracją w urzędzie pracy. Jeśli składki były opłacane:

- przez mniej niż 25 lat, zasiłek będzie wypłacany przez 6 miesięcy;
- od 25 do 30 lat, zasiłek będzie wypłacany przez 7 miesięcy;
- 30–35 lat, zasiłek będzie wypłacany przez 8 miesięcy;
- ponad 35 lat, zasiłek będzie wypłacany przez 9 miesięcy.

Podkreślenia wymaga, że na podstawie art. 14 ustawy wprowadzono możliwość wydłużenia okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Jeśli ubiegającemu się o zasiłek pozostało nie więcej niż 5 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego, płatność zasiłku jest wydłużana o kolejne 2 miesiące. Wydłużenie pobierania zasiłku uwarunkowane jest jednak niepobieraniem wcześniejszej emerytury, wypłacanej na podstawie odrębnych przepisów.

Zasiłek nie będzie jednakże wypłacany, gdy wystąpią, wymienione przez ustawodawcę okoliczności, w tym:

34 Lietuvos Darbo Birža, *Bedarbių struktūros pokyčiai*, https://www.ldb.lt/Informacija/DarboRinka/Puslapiai/rodikliai_men_pabaigoje.aspx (dostęp 01.02.2017).

35 *Ibidem*.

36 Lietuvos Darbo Birža, *Projektas „Ilgalaikių bedarbių įdarbinimo rėmimas”*, https://www.ldb.lt/Informacija/ESParama/Puslapiai/esf_ilgalaik_bedarb_remimas.aspx (dostęp 01.02.2017).

37 *Nedarbo socialinio draudimo įstatymas. Law on Social Insurance of 16 December 2003 (No. IX-1904). Valstybinio socialinio draudimo įstatymas of 21 May 1991 (No. I-1336).*

- osoba odmówi przyjęcia oferty pracy zgodnej z kwalifikacjami i stanem zdrowia,
- osoba odmawia korzystania z usług przewidzianych w indywidualnym planie działania,
- osoba nie zgłasza gotowości do podjęcia pracy lub nie uczestniczy w realizacji indywidualnego planu działania,
- osoba odmawia poddania się badaniom mającym na celu ustalenie zdolności do pracy.

Zasiłek dla bezrobotnych składa się z części stałej i zmiennej. Część stała to kwota dochodu kwalifikowanego dla pomocy społecznej w danym miesiącu. Część zmienna jest obliczana w następujący sposób:

- 1) na początku obliczany jest miesięczny ubezpieczony dochód osoby bezrobotnej w ciągu 36 miesięcy poprzedzających koniec ostatniego kwartału przed zarejestrowaniem się w urzędzie pracy;
- 2) ustalany jest przeciętny współczynnik tego ubezpieczonego dochodu w danym miesiącu;
- 3) przeciętny współczynnik jest mnożony przez ubezpieczony dochód w miesiącu, w którym ma być wypłacany zasiłek;
- 4) zmienna część zasiłku to 40% kwoty z pkt 3.

Przez pierwsze 3 miesiące osoba bezrobotna otrzymuje pełną kwotę zasiłku, przez pozostały okres – część stałą i 50% części zmiennej. Od 2015 r. maksymalnie zasiłek dla bezrobotnych może wynieść 1041,60 Lt (ok. 301,67 euro).

3.4.4. Rola partnerów społecznych

Instytucje i zakłady samorządu terytorialnego biorą udział we wdrażaniu środków aktywnej polityki rynku pracy oraz opracowują i wprowadzają programy na rzecz zatrudnienia (art. 9 ustawy o wspieraniu zatrudnienia). Zgodnie z art. 34 u.w.z., obejmuje to: prewencję przed bezrobociem, terytorialne wspieranie zatrudnienia, promocję terytorialnego przemieszczania się mieszkańców, wejście na rynek pracy imigrantów oraz mniejszości narodowych, a także wspieranie zatrudnienia szczególnych grup, określonych w art. 4 ust. 1 (w tym osób powyżej 50. roku życia). Udział we wdrażaniu środków aktywnej polityki rynku pracy, zgodnie z art. 28, 31 i 32 u.w.z., polega na organizowaniu prac publicznych, wdrożeniu projektów dotyczących miejscowych inicjatyw zatrudnienia (chodzi o tworzenie nowych miejsc pracy na czas nieokreślony) oraz wspieraniu samozatrudnienia.

Na podstawie art. 10 u.w.z. partnerzy społeczni, wdrażając politykę wspierającą zatrudnienie uczestniczą w radach trójstronnych, działających przy instytucjach zajmujących się wdrożeniem polityki na rzecz zatrudnienia. Wśród zadań rad trójstronnych wskazać należy przedstawianie propozycji odnośnie do kierunków działalności instytucji, programów na rzecz zatrudnienia, określania środków wdrażających politykę zatrudnienia oraz zwiększenia efektywności działań. Rady trójstronne mogą działać jako ciała stałe bądź mogą być powoływane *ad hoc* w celu rozwiązywania konkretnych problemów dotyczących wdrożenia polityki

zatrudnienia. Zasady działalności rad trójstronnych zatwierdza Ministerstwo Ochrony Socjalnej oraz minister pracy.

Przedstawiciele organizacji oraz miejscowej wspólnoty reprezentujący interesy grup poszukujących pracy mogą uczestniczyć w radach trójstronnych z głosem doradczym oraz przedstawiać instytucjom wdrażającym politykę zatrudnienia propozycje odnośnie do rozwiązywania problemów zatrudnienia dotyczących osób poszukujących pracy (art. 11 u.z.w.).

3.5. Prawo do emerytury

3.5.1. Rodzaje emerytur

Wyróżnia się emerytury wcześniejsze oraz emerytury starcze. Warunki przyznawania i wypłacania powyższych emerytur przewidują ustawa o państwowych emeryturach z ubezpieczenia społecznego z dnia 18 lipca 1994 r.³⁸ oraz ustawa o wcześniejszych emeryturach z dnia 16 października 2003 r.³⁹ Od emerytur nie odprowadza się podatku oraz nie są opłacane składki. Osoba będąca w wieku emerytalnym i mogąca wykazać się opłacaniem składki ubezpieczeniowej przez co najmniej 15 lat ma prawo do otrzymania emerytury starczej. Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn różni się: dla kobiet w 2015 r. wynosi 61 lat i 4 miesiące, dla mężczyzn 63 lata i 2 miesiące. Zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn urodzonych po 1961 r. wiek emerytalny, wynoszący 65 lat, przypadnie w 2026 r.⁴⁰ Otrzymanie emerytury w maksymalnej wysokości wiąże się z potrzebą przepracowania przez uprawnionego co najmniej 30 lat.

W Republice Litewskiej występują ponadto emerytury szczególne, tzw. emerytury inwalidzkie (ze względu na utratę zdolności do pracy), emerytury państwowe oraz emerytury dla naukowców.

3.5.2. Wysokość i warunki nabycia emerytury

Wysokość emerytury starczej uzależniona jest od stażu pracy, otrzymywanych dochodów oraz ustalonej przez rząd w bieżącym roku wysokości kwoty przychodów opodatkowanych oraz emerytury bazowej. Emerytura składa się z trzech części: podstawowej, dodatkowej i tzw. dodatku stażowego⁴¹.

38 *Valstybinų socialinio draudimo pensijų įstatymas* of 18 July 1994 (No. I-549).

39 *Valstybinų socialinio draudimo senatvės pensijų įšankstinio mokėjimo įstatymas* of 16 October 2003 (No. IX-1828).

40 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. liepos 13 d. nutarimas Nr. 836, <http://www.pensijusistema.lt/index.php?619557871> (dostęp 01.02.2016).

41 Zob. też A. Mažionienė, D. Valeckienė, I. Mažionytė, D. Beržinytė, T. Aleksandravičiūtė, D. Bliudžiūtė, R. Razmutė, K. Zakarauskaitė, *Ageing in Lithuania*, Klaipėda 2011, s. 14–15, http://www.mep_activeageing.ipleiria.pt/files/2012/01/Klaipeda-State-College1.pdf (dostęp 01.02.2017).

Wysokość podstawowej emerytury zależy od postanowień rządu i jest opracowywana z uwzględnieniem inflacji. Dla osób, mających 30-letni staż pracy, podstawowa część emerytury wynosi 118,8 euro (110% emerytury bazowej). Dodatkowa część emerytury zależy od długości okresu ubezpieczenia oraz wysokości otrzymywanych dochodów. Część dodatkową oblicza się, mając na uwadze cały dotychczasowy staż pracy, jak i ustaloną przez rząd w bieżącym roku wysokość kwoty przychodów opodatkowanych. W bieżącym roku wynosi ona 434,8 euro. Dodatek za staż pracy wypłacany jest osobom posiadającym staż pracy dłuższy niż 30 lat. Obliczany jest za każdy pełny rok pracy powyżej 30 lat i wynosi 3,248 euro za każdy rok stażu (3% kwoty emerytury bazowej). Średnia emerytura dla osób z 30-letnim stażem wynosi ok. 250,108 euro natomiast dla tych, nieposiadających obowiązkowego stażu 140,208 euro. Podkreślenia wymaga, że osoby, które otrzymują emeryturę starczą, mogą pracować bez ograniczeń. Emerytura nie będzie wówczas również zmniejszana.

Z kolei emerytura wcześniejsza jest wypłacana w sytuacji, gdy do nabycia prawa do emerytury podstawowej brakuje nie więcej niż 5 lat oraz pod warunkiem, że osoba posiada co najmniej 30-letni staż ubezpieczeniowy. Wyjątek od wymogu spełnienia powyższego stażu dotyczy osób, które urodziły i wychowały w okresie 8 lat co najmniej pięcioro bądź więcej dzieci, a także osób, sprawujących opiekę nad osobami zależnymi. W stosunku do nich przewidziano wymóg posiadania 15-letniego stażu ubezpieczeniowego. Dodatkowym warunkiem jest jednak to, by osoby nie otrzymywały dodatkowych dochodów (wypłat okresowych, świadczeń z pomocy społecznej) oraz nie pracowały, jak i nie prowadziły działalności rolniczej. W związku z powyższym w razie podjęcia zatrudnienia albo pracy na własny rachunek wypłata emerytury wcześniejszej będzie wstrzymywana.

Wysokość emerytury wcześniejszej uzależniona jest od stażu pracy, otrzymywanych dochodów oraz ustalonej przez rząd w bieżącym roku wysokości kwoty przychodów opodatkowanych. Jest ona obliczana tak jak emerytura pełna, jednakże ulega zmniejszeniu za każdy pełen miesiąc pozostający do osiągnięcia wieku emerytalnego o 0,4%. Mechanizm ten ma oddziaływać zniechęcająco do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Przykładowo, w przypadku otrzymywania emerytury wcześniejszej przez okres 5-letni (60-miesięczny), obliczona emerytura wynosi 240,8 euro. Jednakże, rzeczywiście wypłacona kwota będzie o 24% mniejsza ($60 \times 0,4\% = 24\%$) oraz wyniesie ok. 182,408 euro. Średnia emerytura wcześniejsza wynosi obecnie 175,148 euro. Ze względu na to, że od 2012 r. wiek emerytalny jest stopniowo wydłużany (dla mężczyzn o 4 miesiące, dla kobiet o 2 miesiące), zróżnicowane są również terminy nabycia prawa do emerytury⁴².

42 SODRA, <http://www.sodra.lt/lt/situacijos/informacija-gyventojams/noriu-gauti-pensija/senatves-pensija> (dostęp 01.02.2017).

3.6. Uwagi końcowe

Osoby w wieku powyżej 50 lat stanowią na Litwie grupę objętą szczególnym wsparciem na rynku pracy, wobec której stosuje się aktywne środki przeciwdziałania bezrobociu. Niemniej, zasadniczo nie występują środki prawne adresowane wyłącznie do osób starszych (wyjątek dotyczy Banku Seniorów). Odmienne warunki udzielania pomocy w związku z aktywizacją zawodową osób starszych prowadzą się głównie do wydłużenia okresu przyznawania świadczeń. Wydłużony okres przyznawania subsydiów bądź wysokość dofinansowania uzależnione są częstokroć od spełnienia dodatkowych warunków, innych niż wiek starszy (chodzi przykładowo o posiadanie określonego stopnia niepełnosprawności bądź dłuższe pozostawanie bez pracy albo zwolnienie z przyczyn ekonomicznych, niedotyczących pracownika). Na szczególne podkreślenie zasługuje także to, że większość środków wspierających zatrudnienie adresowanych jest do pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Stąd posiadanie stopnia niepełnosprawności przez osobę starszą otwiera dla niej większe możliwości korzystania z dodatkowego wsparcia w realizacji powrotu na rynek pracy.

Litewski kodeks pracy zawiera unormowania w zakresie ochrony zatrudnienia starszych pracowników. Dla nich przewidziano też dłuższe okresy wypowiedzenia oraz większą rekompensatę za utratę pracy. Brakuje jednak szczegółowych rozwiązań odnoszących się do zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym albo emerytów. Nie występują unormowania prawne w zakresie warunków pracy, dogodnych *stricte* dla osób starszych, wprowadzanych na ich wnioski, np. w formie elastycznych godzin pracy oraz pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy osób przechodzących na emeryturę. Tym samym do starszych pracowników stosowane mogą być jedynie ogólne rozwiązania, właściwe dla wszystkich pozostałych osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Ewentualne, bardziej korzystne postanowienia mogą być wprowadzane na mocy układu zbiorowego pracy. W praktyce w powyższym zakresie stosowane są bowiem rozwiązania polegające na wprowadzeniu dodatków stażowych, a także dłuższych urlopów dla starszych pracowników. Nie występują również szczególne środki, stwarzające istotne finansowe zachęty dla pracodawców do zatrudnienia osób w wieku starszym.

Istotne jest to, że w ramach przeprowadzonych wcześniej badań wśród głównych zaleceń dotyczących zwiększenia aktywności zawodowej osób starszych wskazywano na stworzenie dla nich takich warunków, by praca mogła być godzona z obowiązkami rodzinnymi, stanem zdrowia oraz możliwościami psychofizycznymi. Odradzano z kolei pracę w porze nocnej oraz pracę zmianową, zalecając w związku z powyższym wprowadzenie:

- pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy – dotyczy to osób w wieku emerytalnych, jak i w osób w wieku przedemerytalnym, jeżeli mają dodatkowe dochody albo jeżeli otrzymują płacę powyżej minimalnej;
- elastycznego czasu pracy, w tym prawa do częstszych, ale krótszych przerw;

- elastycznych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, możliwości dzielenia urlopu na części;
- przejścia na niepełny wymiar czasu pracy na wniosek pracownika;
- częściowej bądź okresowej wypłaty wynagrodzenia za część wykonanej pracy;
- elastycznego miejsca pracy⁴³.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że część z tych rozwiązań uwzględniono podczas opracowywania nowego litewskiego kodeksu pracy. Jednakże, jak zauważono wcześniej, większość z nich ma zastosowanie do ogółu pracowników. Nie występują zatem środki prawne w zakresie elastycznych rozwiązań prawnych adresowane wyłącznie do starszych pracowników.

Gdy chodzi o przeciwdziałanie bezrobociu oraz wydłużanie aktywności zawodowej osób starszych, wskazuje się, że wykazywany w ramach prezentowanych przez urzędy danych spadek liczby osób starszych w rejestrze bezrobotnych jest wynikiem pomyślnie realizowanych projektów, współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, skierowanych tudzież do osób starszych jako grupy docelowej. Badania pokazują jednak ponadto, że większość osób powyżej 50. roku życia wykazuje chęć podejmowania pracy oraz dłuższego pozostawania na rynku pracy w zasadzie wyłącznie z powodów ekonomicznych (78% respondentów). Podkreśla się w związku z powyższym, że wzrost zatrudnienia osób w wieku emerytalnym jest bardziej wynikiem niskiej emerytury aniżeli efektywnej, aktywnej polityki zatrudnienia. Podobnie, gdy chodzi o dłuższe pozostanie na rynku pracy osób w wieku przedemerytalnym, spowodowane jest to raczej niekorzystnymi warunkami dotyczącymi emerytury wcześniejszej oraz jej wpływem na wysokość emerytury starczej⁴⁴.

Wśród głównych przyczyn wyhamowujących dłuższe pozostawanie na rynku pracy wymienia się dyskryminację ze względu na wiek starszy, problemy zdrowotne oraz obawy przed zmianami ze strony starszych pracowników. W związku z powyższym pokreśla się potrzebę zwiększenia roli układów zbiorowych pracy w zakresie kształtowania warunków pracy starszych pracowników, a także zwiększanie udziału partnerów społecznych w kształtowaniu polityki i instrumentów prawnych służących aktywizacji osób starszych. W tym zakresie należałoby również postulować zwiększenie znaczenia polityki zarządzania wiekiem⁴⁵, jak na razie pomijanej w ramach ustalanych założeń oraz programów.

43 Zob. wnioski sformułowane w ramach projektu: *Vyresnio amžiaus moterų ir vyrų lankstaus darbo metodai ir praktinis taikymas*, nr. vp1(1.3(sadm 02(k01(020, Vilnius 2009, s. 15, http://www.sidmc.org/project_020/wp-content/uploads/IV_vyresnio_zmones_santrauka.pdf (dostęp 01.02.2017).

44 R. Zabarauskaitė, I. Blažienė, *The role of governments...* (e-source), <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/lithuania-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 01.02.2016).

45 Uwaga autorki.

W tym celu potrzebne byłyby działania nakierowane na dostosowywanie stanowiska pracy oraz rozkładu pracy do możliwości starszych pracowników. Chodzi tu także o potrzebę brania tego pod uwagę zarówno przy tworzeniu nowych stanowisk pracy, jak i przy dostosowaniu już istniejących. Zauważa się przy tym, że do utrzymania starszych pracowników na rynku pracy z pewnością przyczyni zmiana w odbiorze społecznym osób starszych oraz wypracowanie opinii o nich jako mentorach oraz osobach przekazujących doświadczenie młodszym pracownikom⁴⁶.

Kończąc rozważania, warto podkreślić, że w uchwale przyjętej przez Rząd Republiki Litewskiej wskazano na główne kierunki aktywizacji osób od 20. do 64. roku życia⁴⁷. Główny cel strategiczny stanowi osiągnięcie wyższych wskaźników zatrudnienia poprzez stworzenie możliwości znalezienia odpowiedniej do kwalifikacji pracy, zapewniającej jednocześnie odpowiednie utrzymanie. Wśród celów szczegółowych wymieniono promocję tworzenia miejsc pracy zwłaszcza w tych regionach, w których występuje wysoki poziom bezrobocia, a także zachęcanie do uczenia się przez całe życie jako głównej gwarancji utrzymania się na rynku pracy.

46 S. Lengvinienė, A. Rutkienė, I. Tandzegolskienė, *Vyresnio amžiaus asmenų išlikimo darbo rinkoje teoriniai aspektai*, „Profesinis rengimas: tyrimai ir realijos” 2014, nr 25, s. 135, https://eltalpykla.vdu.lt/bitstream/handle/1/467/ISSN2029-8447_2014_N_24_PG_128-137.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp 01.02.2016).

47 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl uždavimo didinimo 2014–2020 metų programos patvirtinimo 2013 m., rugsėjo 25 D. Nr. 878.

4. Środki prawne mające na celu wydłużenie aktywności zawodowej osób starszych w Republice Słowacji

4.1. Dane dotyczące aktywności zawodowej osób starszych w Republice Słowacji

Zgodnie z danymi EUOSTAT w 2013 r. osoby w wieku 65 lat i więcej stanowią 13,3% ogółu słowackiego społeczeństwa. Z kolei według projektowanych danych na rok 2020 osoby w tym przedziale wiekowym będą stanowiły ok. 16,9% ogółu społeczeństwa. W kolejnych okresach 5-letnich prognozowany jest wzrost średnio o 2 p.proc. Warto podkreślić, że aktywność zawodowa osób w wieku 55–64 lat w 2013 r. wynosiła 49,6%, natomiast w kolejnych okresach 5-letnich przewidywany jest wzrost o 2–3 p.proc. Odsetek osób w wieku 55–64 w populacji osób w wieku produkcyjnym (15–64 lat) w roku 2013 wyniósł 18,9%, natomiast widoczny wzrost, zgodnie z zakładaną prognozą, będzie następował od 2025 r.⁴⁸ Według kolejnych danych, w 2014 r. stopa zatrudnienia osób w powyższym przedziale wiekowym została ukształtowana na Słowacji poniżej średniej Unii Europejskiej oraz wynosi 44,8%. Niemniej, pomimo to wynik jest korzystniejszy w porównaniu z Polską (42,5%). Słowację, gdy chodzi o badane państwa, wyprzedza Republika Czeska (54,0%), Litwa (56,4%), Łotwa (56,4%), Niemcy (60,8%) i Estonia (64,0%). Najwyższy wynik w omawianym zakresie prezentuje Szwecja (74,0%) i Niemcy (65,6%). Dane statystyczne ukazują także dość wysoką różnicę w zakresie zatrudnienia ze względu na płeć. Słowacja należy do państw, w których różnica ta wynosi kilkanaście punktów procentowych. Przykładowo, stopa zatrudnienia mężczyzn wynosi 53,1%, natomiast kobiet tylko 37,2%. Podobny wynik prezentuje Polska (mężczyźni – 53,1%, kobiety 32,9%), Republika Czeska (mężczyźni – 64,8%, kobiety – 43,8%) i, co ciekawe, Holandia (mężczyźni – 70,7%, kobiety – 50,8%). Nieco mniejsza różnica w stopie zatrudnienia ze względu na płeć występuje w Estonii (mężczyźni – 65,1%, kobiety – 63,1%). W pozostałych z badanych państw różnica nie jest znaczna. Przykładowo, na Litwie stopa zatrudnienia mężczyzn wyniosła 58,8%, a kobiet 54,3%. Interesujące jest to, że o ile w powyższych państwach stopa zatrudnienia mężczyzn jest wyższa od stopy zatrudnienia kobiet, to na Łotwie przeważa zatrudnienie kobiet, wynosząc odpowiednio – 56,4% w porównaniu ze stopą zatrudnienia mężczyzn, ukształtowaną na poziomie 56,3%⁴⁹.

48 European Commission, *The 2015 Ageing Report, EUROPEAN ECONOMY 3|2015, Economic and Financial Affairs, Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States*, Brussels 2015, s. 370, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf (dostęp 01.02.2017).

49 Employment rates for the age group 55–64, Europe 2020 employment indicators, issued by Eurostat Press Office, Eurostat newsrelease 81/2015, 7 May 2015, <http://ec.europa.eu>.

Zgodnie z danymi prezentowanymi w literaturze⁵⁰ podkreśla się, iż na Słowacji ma miejsce stabilny wzrost zatrudnienia osób starszych w przedziale wiekowym 55–64 lata. Analiza w przedziale lat 2000–2010 pokazuje także występującą na Słowacji zdecydowaną tendencję wzrostową w stosunku do średniej Unii Europejskiej. Istotne jest również to, że stopa zatrudnienia mężczyzn według danych z 2010 r. ukształtowana była na poziomie zbliżonym do średniej Unii Europejskiej. Ponadto, zauważalny jest również wzrost zatrudnienia kobiet. Jak się zauważa, w dużej mierze stanowi to konsekwencję przeprowadzonej reformy emerytalnej oraz wydłużenia wieku emerytalnego. Pomimo stopniowego wydłużania wieku emerytalnego, wiek, w którym osoby decydują się przejść na emeryturę w porównaniu ze średnią Unii Europejskiej, pozostaje jednakże stosunkowo niski. W przypadku kobiet w badanym okresie wynosi on 57,5 lat, natomiast w przypadku mężczyzn – 60,4 lata. Tłumaczy to z pewnością niską stopę zatrudnienia osób w wieku starszym – 60–64 lata oraz osób powyżej 65. roku życia.

Na stosunkowo wysokim poziomie kształtuje się w Republice Słowacji stopa bezrobocia starszych pracowników, wynosząc odpowiednio 11,4% oraz 7,3% dla grupy w wieku 55–59 lat. Dane z badanego okresu na temat przyczyn powyższego stanu ukazały, że osoby osiągające wiek emerytalny znajdowały się wówczas w grupie ryzyka ze względu na skutki kryzysu ekonomicznego. Zauważono przy tym również, że niski poziom aktywnego udziału osób starszych w rynku pracy spowodowany jest najczęściej takimi czynnikami, jak: wczesne opuszczenie rynku pracy (podkreśla się, że wydatki na wcześniejsze emerytury w Słowacji są najwyższe w Unii Europejskiej), brakami w kwalifikacjach (chodzi tu zwłaszcza o znajomość języków oraz branży IT), niską partycypacją dorosłych w kształceniu się, a także przewagą nietypowych form zatrudnienia oraz dyskryminacją ze względu na wiek, jak i niską skutecznością programów aktywnych polityk rynku pracy.

4.2. Programy na rzecz aktywnego starzenia się oraz wydłużenia aktywności zawodowej osób starszych

Na uwagę zasługuje Rezolucja Rządu Republiki Słowacji z 9 lipca 2008 r.⁵¹ ustanawiająca Radę Rządu Republiki Słowacji na rzecz osób starszych, w skład której weszło m.in. 18 członków reprezentujących zróżnicowane organizacje działające

eu/eurostat/documents/2995521/6823708/3-07052015-AP-EN.pdf/7e507ea0-43c7-452f-8e6a-b479c89d2bd6 (dostęp 01.02.2017).

50 European Commission, *European Employment Observatory Review, Employment Policies to Promote Active Ageing 2012*, European Commission, Luxembourg 2012, s. 40, <https://www.ifa-fiv.org/wp-content/uploads/2015/03/6-EU-Active-Ageing-2012.pdf>. Zob. zwłaszcza opracowanie tego Autora, *European Employment Observatory, EEO Review: Employment Policies to Promote Active Ageing, Slovakia*, February 2012, s. 2, www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12258&langId=en (dostęp 01.02.2017).

51 No 488.

na rzecz seniorów. W 2009 r. rozpoczęła ona prace nad programem nowych reform krajowych w zakresie ochrony osób starszych. Jednakże, jak zauważa się w literaturze, w okresie poprzedzającym rok 2010 na Słowacji nie zostały wprowadzone ani zaadoptowane istotne i znaczące rozwiązania nakierowane na aktywne starzenie się społeczeństwa⁵². Stąd, zaczynając od 2011 r. głównym zadaniem, stosownie do polityk Unii Europejskiej⁵³, stało się rozwijanie narodowej strategii w zakresie aktywnego starzenia się. W jej ramach wskazano przede wszystkim na główne obszary wymagające podjęcia dodatkowych działań. Ze względu na to, że aktywność starszej części społeczeństwa w zakresie edukacji oraz kształcenia zawodowego była bardzo niska (wynosiła ok. 0,8%), co zresztą odzwierciedlało wcześnie opuszczanie rynku pracy przez osoby w badanym przedziale wiekowym, zaliczono do nich przede wszystkim politykę uczenia się przez całe życie (*lifelong learning*)⁵⁴. Brak odpowiedniej polityki w tym zakresie uznano za najważniejsze z wyzwań z jakim powinno zmierzyć się społeczeństwo słowackie, albowiem pomimo ustanowienia w 2010 r. Instytutu na rzecz uczenia się przez całe życie, a także przyjęcia aktu normatywnego w tym samym przedmiocie⁵⁵ tylko 3% dorosłych w wieku produkcyjnym uczestniczyło w przeprowadzonym programie (dla porównania w UE udział wynosi 10,7%)⁵⁶.

Ponadto uwagę zwrócono również na potrzebę promowania zdrowych oraz bezpiecznych warunków pracy oraz wspieranie polityki zdrowego oraz odpowiedniego (*well-being*) środowiska pracy. Podkreślano przy tym, że powyższe warunki pracy powinny się być kształtowane w układach zbiorowych pracy oraz poprzez zaangażowanie partnerów społecznych. Zauważyć jednak należy, że w badanym okresie nie zaobserwowano występowania szczególnych unormowań dotyczących bhp w odniesieniu do starszych pracowników⁵⁷.

W grudniu 2013 r. Rząd Republiki Słowacji przyjął Narodowy Program na Rzecz Aktywnego Starzenia się 2014–2020. Celem programu było kompleksowe spojrzenie na problem starzenia się społeczeństwa oraz uczynienie z niego priorytetowego zadania w aspekcie politycznym. W międzyczasie przeprowadzono badania dotyczące czynników wpływających na uczestniczenie osób starszych w rynku przy. Zostało ono przeprowadzone w ramach Narodowej Strategii na Rzecz Aktywnego Starzenia się, finansowanej przez Europejski Fundusz Społeczny. Badania wykazały, że osoby w wieku 50–64 lata są nie tylko grupą zagrożoną na rynku pracy,

52 L. Vagač, *European Employment Observatory, EEO Review...*, s. 5.

53 Ogłoszenie w 2012 r. Europejskiego Roku Aktywnego Starzenia się oraz Solidarności Międzypokoleniowej.

54 L. Vagač, *European Employment Observatory, EEO Review...*, s. 5.

55 Act No 568/2009.

56 European Commission (2015), *Education and Training Monitor 2015: Slovakia*, http://ec.europa.eu/education/tools/docs/2015/monitor2015-slovakia_en.pdf (dostęp 01.02.2017).

57 L. Vagač, *European Employment Observatory, EEO Review...*, s. 6.

ale przede wszystkim znajdują się w grupie tzw. szczególnie podwyższonego ryzyka⁵⁸. W odniesieniu do rozwiązań nakierowanych na aktywne starzenie się społeczeństwa, podkreślono potrzebę opracowania systemu zarządzania wiekiem oraz dostosowania warunków pracy do zmieniających się potrzeb osób pracujących. Brakuje jednakże szczegółowych danych dotyczących środków przedsięwziętych w celu realizacji polityki zarządzania wiekiem.

Gdy chodzi o aktywne polityki rynku pracy, podkreślenia wymaga, że ustawodawstwo słowackie wyróżniło osoby powyżej 50. roku życia jako osoby znajdujące się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Pomimo to, nie przewidziano szczególnego instrumentarium wspierającego zatrudnienie tej grupy osób. Kwalifikacja osoby jako znajdującej się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy powoduje natomiast, że korzysta ona z pierwszeństwa dostępu do usług rynku pracy. W badanym okresie zauważono, że osoby powyżej 50. roku życia stanowiły ok. 25–30% ogółu poszukujących pracy. Ich udział w aktywnych środkach polityki rynku pracy w największym zakresie przejawiał się w uczestniczeniu w zatrudnieniu wspieranym, włączając prace aktywizacyjne oraz prace publiczne. Dane ukazują jednakże dość nieduże zainteresowanie osób w powyższym przedziale wiekowym rozpoczęciem działalności gospodarczej, udziałem w programach nakierowanych na rozwijanie mobilności pracowniczej⁵⁹, a także udziałem w szkoleniach i doksztalcaniu. Zauważono, że powodem tak niskiej efektywności środków podejmowanych w ramach aktywnych polityk rynku pracy jest brak wzięcia pod uwagę szczególnych aspektów powiązanych z wykonywaniem pracy przez osoby starsze⁶⁰.

Zgodnie z ustawą o służbach zatrudnienia⁶¹ w ramach aktywnych polityk rynku pracy przewidziano pośrednictwo pracy, obejmujące prywatne oraz publiczne służby świadczące powyższą usługę, informację oraz usługi doradcze, a także wyspecjalizowane usługi doradcze, nakierowane na ustalanie indywidualnych programów działania dla osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy (co dotyczy również osób powyżej 50. roku życia), które mogą być ustalane z inicjatywy urzędu pracy albo na pisemny wniosek osoby poszukującej pracę. Ponadto, na podstawie art. 49a powyższej ustawy pracodawcy mogą organizować

58 M. Kordošová, *Unfair treatment of older people in the labour market*, [w:] *EurWORK, European Observatory of Working Life*, published on 22 April 2014, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/unfair-treatment-of-older-people-in-the-labour-market> (dostęp 01.02.2017).

59 Zob. też ustawę o dodatkach mieszkaniowych, Act no 443/2010 Act on social housing, effective from 2010. Szerzej na temat rozwiązań w niej przyjętych zob. M. Kahanec, M. Sedlakova, *Social and employment situation in Slovakia and outlook of the Slovak EU Presidency 2016*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, economic and Scientific Policy, The Study for EMPL Committee, May 2016, s. 8, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578982/IPOL_STU\(2016\)578982_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578982/IPOL_STU(2016)578982_EN.pdf) (dostęp 01.02.2017), s. 31–32.

60 L. Vagač, *European Employment Observatory, EEO Review...*, s. 7, 8.

61 Act No 5/2004, ze zm.

szkolenia zawodowe dla osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy w okresie poprzedzającym zatrudnienie. Celem tych szkoleń jest przygotowanie zawodowe osób do świadczenia pracy, na którą występuje zapotrzebowanie u pracodawcy, organizującego takie szkolenie. Kolejne przepisy ustawy przewidują świadczenia dla pracodawców w celu wspierania zatrudnienia osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy (art. 50). Wsparciem objęto wyłącznie osoby, które były zarejestrowane jako poszukujące pracy. Maksymalny okres wypłacania świadczenia obejmuje okres trzech miesięcy zatrudnienia na nowo utworzonym stanowisku pracy. Z kolei na podstawie art. 50i przedmiotowej ustawy wypłacane są świadczenia w celu wspierania zatrudnienia na szczeblu lokalnym oraz regionalnym. Pomocą objęto pracodawców zatrudniających wspomnianą grupę docelową na podstawie terminowych umów o pracę. Warunkiem udzielenia pomocy jest jednak to, by minimalny okres zatrudnienia nie był krótszy niż 9 miesięcy, a zatrudnienie następowało w wymiarze nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy. Z kolei art. 53c ustawy przewiduje pomoc w celu integracji osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy poprzez znalezienie odpowiedniej pracy oraz pozostania w zatrudnieniu przez okres co najmniej 6 miesięcy. Na uwagę zasługują również przepisy, określające wsparcie dla przedsiębiorstw socjalnych, zaangażowanych w pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia na otwartym rynku pracy dla bezrobotnych znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy⁶². Na uwagę zasługują także zmiany wprowadzone w 2013 r. do przedmiotowej ustawy o służbach zatrudnienia, w ramach której ograniczono zatrudnienie pracowników tymczasowych poprzez ustanowienie maksymalnego 24-miesięcznego okresu zatrudnienia. Wprowadzono także dopuszczalność czterokrotnego odnowienia umów o pracę tymczasową⁶³.

Ze względu na wciąż postępujące bezrobocie, w 2012 r. Rząd Republiki Słowacji wprowadził środki prawne nakierowane na wsparcie tworzenia miejsc pracy oraz utrzymanie miejsc pracy osób młodych oraz osób powyżej 50. roku życia. Chodziło tu jednak o tworzenie miejsc pracy dla osób starszych, które były zarejestrowane jako bezrobotne przez okres co najmniej 6 miesięcy. Zatrudniając osoby starsze w pełnym wymiarze czasu pracy na okres co najmniej 18 miesięcy, pracodawcy mogli otrzymać dofinansowanie do wynagrodzeń osób zatrudnionych. Dofinansowanie ustalono na poziomie 95% kosztów zatrudnienia pracowników, określonych na rok 2013 (ok. 456 euro) oraz miało ono być wypłacane przez okres 12 miesięcy. Przy czym, pracodawca miał obowiązek utrzymania miejsca pracy przez kolejne 6 miesięcy. Kolejny środek wsparcia dla pracodawców polegał na możliwości

62 UNICE, *National Report: The situation of older people in Slovakia. Combating poverty*, s. 7–8, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/country_rpts/SVK_report.pdf (dostęp 01.02.2017).

63 M. Kahancová, *The rise of the dual labour market: fighting precarious employment in the new member states through industrial relations (PRECARIR) Country report: Slovakia. CELSI Research Report 19*, Central European Labour Studies Institute, 2016, s. 14, https://celsi.sk/media/research_reports/19_CELSI_RR_1.pdf (dostęp 01.02.2017).

uzyskania subsydiów na utrzymanie miejsc pracy w razie wystąpienia trudności ekonomicznych. Subsidia rządowe pokrywały składki na ubezpieczenia społeczne pracowników przez okres do 60 dni w ciągu roku. Przy czym, podobne rozwiązanie było wprowadzone w okresie kryzysu ekonomicznego w latach 2009–2011⁶⁴.

W ramach działań promujących wydłużenie życia zawodowego poprzez podnoszenie jakości pracy wskazuje się na szczególną rolę programów szkoleniowych oraz polityki uczenia się przez całe życie. Na uwagę zasługuje tutaj edukacja osób starszych – w szczególności jako głównej grupy docelowej – osób powyżej 50. roku życia w ramach Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Program ten został zainicjowany w 1990 r. przez Uniwersytet Komeńskiego w Bratysławie. Głównym celem realizowanych programów było umożliwienie osobom starszym zdobycia dodatkowej wiedzy i wykształcenia dzięki udziałowi w systematycznych studiach oraz w konsekwencji doprowadzenie do ich zatrudnienia. W 2009 r. edukacja w ramach UTW była prowadzona na 13 uniwersytetach w Słowacji w ramach 77 zorganizowanych programów studiów, włączając kursy w zakresie medycyny, prawa, historii, filozofii itd., trwające w zależności od programu przez okres ok. 2–3 lat. Ważne jest to, że uczestnikami programów mogą być osoby starsze bez względu na to, czy są emerytami, czy też pozostają w zatrudnieniu. Duże zainteresowanie tą formą podnoszenia kwalifikacji występowało m.in. ze względu na niskie koszty nauki w ramach UTW⁶⁵.

W odniesieniu do polityk w zakresie ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa w pracy w 2010 r. nie odnotowano szczególnych programów skierowanych do starszych pracujących. Wart podkreślenia jest jednak akt normatywny przyjęty przez Rząd Republiki Słowacji dotyczący limitów w zakresie prac związanych z podnoszeniem oraz dźwiganiem, zakazujący takich czynności osobom powyżej 60. roku życia oraz wprowadzający ograniczenia dla osób w przedziale wiekowym 50–60 lat⁶⁶. Natomiast, gdy chodzi o rozwiązania podatkowe i ubezpieczeniowe, mające się przyczynić do zwiększenia zainteresowania ze strony pracodawców zatrudnieniem osób starszych, podkreślenia wymaga, że wysokie koszty płacowe i pozapłacowe stanowią główne bariery w zatrudnianiu osób starszych na Słowacji. Słowacki system prawno-fiskalny nie przewiduje finansowych zachęt dla pracodawców w celu uatrakcyjnienia zatrudnienia osób starszych⁶⁷.

64 L. Crizia, *Governments schemes support employment*, EurWORK, European Observatory of Working Life, published on 7 April 2013, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/government-schemes-support-employment> (dostęp 01.02.2016).

65 L. Crizia, *Slovakia: The role of the governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, Observatory: EurWork, published on 2 June 2013, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 01.02.2017).

66 *Ibidem*.

67 L. Vagač, *EEO Review: Employment policies...*, s. 8.

Na uwagę zasługują w tym miejscu reformy przeprowadzone na Słowacji w latach 2014–2016. W roku 2015 w celu ułatwienia podejmowania zatrudnienia przez osoby o niskich kwalifikacjach wprowadzono obniżenie składek na ubezpieczenia zdrowotne dla osób o niskich zarobkach. Miało to obniżyć koszty zatrudnienia pracowników oraz podwyższyć ich wynagrodzenie netto⁶⁸. Powyższy cel realizowany był również poprzez kolejne rozwiązania, w tym w zakresie poprzez podwyższanie płacy minimalnej oraz rozwiązania podatkowe wyhamowujące zatrudnianie osób na podstawie nietypowych form zatrudnienia⁶⁹. Na uwagę zasługują także działania Rządu Słowacji nakierowane na zniesienie segmentacji rynku pracy. Szczególną rolę odgrywają tutaj także przepisy prawne gwarantujące równe traktowanie osób zatrudnionych poza stosunkiem pracy⁷⁰. Warte podkreślenia są także inicjatywy na rzecz łączenia pracy oraz obowiązków rodzinnych, zwłaszcza gdy chodzi o obowiązki rodzicielskie. Duże wysiłki ukierunkowano ponadto na zwiększenie efektywności publicznych służb zatrudnienia⁷¹.

Gdy chodzi o rolę partnerów społecznych, to w zakresie polityk z obszaru rynku pracy ich wpływ zasadniczo ogranicza się do udziału w tworzeniu prawa. Aktywność związków zawodowych przejawia się zaś ponadto w przeciwdziałaniu prekariatowi oraz ulepszaniu warunków pracy⁷². Z kolei organizacje pozarządowe ze względu na brak możliwości udziału w ramach trójstronnych konsultacji oraz platformy współpracy partnerów społecznych nie mają wpływu na kształtowanie polityk socjalnych oraz zatrudnienia⁷³.

4.3. Świadczenia emerytalno-rentowe, z tytułu bezrobocia oraz ubóstwa dla osób starszych

Słowacki system emerytalny został poddany istotnym zmianom w wyniku reform przeprowadzonych w latach 2004–2005, mających na celu zapewnienie adekwatności oraz odpowiedniości systemu emerytalnego oraz jego dostosowanie do zmian demograficznych. W ich wyniku wprowadzono kilka zasadniczych zmian. Dotyczyły one zwiększenia wpływu otrzymywanego wynagrodzenia na emeryturę oraz stopniowego wydłużenia wieku emerytalnego z 60 lat w przypadku mężczyzn oraz z 53–57 lat w przypadku kobiet do 62. roku życia. Zgodnie z nimi, tak ustalony wiek emerytalny mężczyźni mieli osiągnąć w 2008 r., natomiast kobiety w 2024 r.⁷⁴ Przy czym istotne jest to, że wprowadzone rozwiązanie wydłużające wiek emerytalny

68 Act No 580/2004 on Health Insurance, valid since January 2017.

69 M. Kahanec, M. Sedlakova, *Social and employment...*

70 *Ibidem*, s. 9.

71 *Ibidem*.

72 M. Kahanec, M. Sedlakova, *Social and employment...*, s. 21.

73 *Ibidem*, s. 22.

74 L. Vagač, *EEO Review: Employment policies...*, s. 3.

dotyczy wyłącznie mężczyzn urodzonych w 1946 r. i później oraz kobiet urodzonych w 1962 r. i później. Z kolei, licząc od 2017 r., powszechny wiek emerytalny dla osób urodzonych po 31 grudnia 1954 r. będzie kalkulowany jednakowo dla kobiet i mężczyzn, mając na względzie wydłużającą się średnią życia osób w wieku emerytalnym⁷⁵.

Istotne jest to, że doszło do obniżenia wieku emerytalnego dla kobiet wychowujących dzieci. Dotyczy to kobiet urodzonych przed 1962 r.⁷⁶ Przykładowo kobiety, które wychowywały pięcioro bądź więcej dzieci, mogły przejść na emeryturę w 2014 r. w wieku 57,5 lat. Ponadto, osoby wychowujące dzieci do lat sześciu są wspierane poprzez opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne przez państwo. Postawę odprowadzania składek stanowi kwota 60% średnich dochodów otrzymywanych w okresie 2-letnim, poprzedzającym przejście obowiązków związanych z wychowywaniem dzieci⁷⁷.

W wyniku kolejnych zmian ustawy emerytalnej w 2008 r. wprowadzono minimalny okres składkowy, wynoszący 15 lat. Wydłużono go o połowę w porównaniu z dotychczasowym – 10-letnim okresem. Ponadto w wyniku powyższych zmian emerytury wcześniejsze zostały obwarowane 2-letnim okresem poprzedzającym osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego. Na marginesie zauważyć należy, że nie spowodowało to wyraźnego zniechęcenia osób w wieku przedemerytalnym do rezygnacji ze świadczeń wcześniejszych. Kolejne poprawki wprowadzające dodatkowe ograniczenia, niestety, ale także nie wpłynęły na wzrost zatrudnienia osób z badanego przedziału wiekowego. Powyższe doświadczenia spowodowały, że wprowadzono kolejne obostrzenia, polegające na ograniczeniu pobierania emerytury wcześniejszej oraz osiągania dochodu z innej działalności, w wyniku których doszło do spadku liczby wcześniejszych emerytów nawet o 35%. Tym samym oczekiwano też, że doprowadzi to do wydłużenia aktywności zawodowej zamiast wcześniejszego opuszczania rynku pracy⁷⁸.

Reformy emerytalne stały się impulsem do dalszego wspierania zatrudnienia oraz wydłużenia lat pracy. Wprowadzono kolejne rozwiązania zniechęcające do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Ustalono, że w razie pobierania emerytury wcześniejszej będą obniżane emerytury przyznawane w powszechnym wieku o 0,5% za każde 30 dni pobierania świadczenia, co w skali roku może wynieść nawet 6,5% kwoty świadczenia. Podkreślenia wymaga, że świadczenie emerytalne z tytułu wcześniejszej emerytury jest wypłacane w wysokości co najmniej 237,71 euro, co równa się odpowiednio 1,2-krotności kwoty minimum dochodowego, która od 2013 r. wynosi 198,09 euro⁷⁹.

75 M. Kahanec, M. Sedlakova, *Social and employment...*, s. 21.

76 *Ibidem*.

77 OECD, *Slovak Republic*, [w:] *Pensions at a Glance 2015: OECD and 206 indicators*, Paris 2015, s. 338, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-75-en (dostęp 01.02.2017).

78 L. Vagač, *EEO Review: Employment policies...*, s. 2–4.

79 OECD, *Slovak Republic...*, s. 340.

Zachętę do późniejszego odchodzenia z rynku pracy mają stanowić również przepisy określające wzrost emerytury w razie zawieszenia świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Późniejsze przechodzenie na emeryturę starczą powoduje w związku z powyższym wzrost świadczenia emerytalnego o 0,5% za każde 30 dni, wynosząc 6% w skali roku. Dla tych, którzy jednak łączą wykonywanie pracy z pobieraniem świadczenia emerytalnego, wzrost będzie mniej korzystny⁸⁰.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawstwo słowackie przez dość długi czas nie przewidywało emerytury minimalnej. Zaczynając od lipca 2015 r., w celu przeciwdziałania ubóstwu wśród osób z niskimi zarobkami w trakcie kariery zawodowej, wprowadzono emeryturę minimalną. W latach 2015–2016 wyniosła ona 269,50 euro oraz kalkulowana była jako odpowiedni procent minimum egzystencjalnego (stanowiła 1,36-krotność tego minimum)⁸¹. Emerytura minimalna jest wypłacana osobom posiadającym co najmniej 30-letni okres ubezpieczenia oraz pod warunkiem, że ubezpieczony otrzymywał co najmniej 24,1% płacy przeciętnej, obowiązującej w danym roku. Zauważa się, że przyjęte rozwiązania wykluczają z grona uprawnionych do emerytury minimalnej osoby, które znajdują się w kręgu szczególnie potrzebujących, zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁸².

W zakresie pomocy społecznej dla osób, które nie są w stanie utrzymać się ze względu na złą sytuację dochodową albo brak dochodów, przewidziano świadczenia zapomogowe. Celem powyższych świadczeń (*Act on Assistance in Material Need*⁸³), przyznawanych w ramach pomocy społecznej jest zapewnienie podstawowych warunków bytu oraz pomoc w przezwyciężeniu niekorzystnej sytuacji finansowej. Dotyczy to osób, które nie są w stanie otrzymać dochodu z pracy ze względu na wiek, niezdolność do pracy albo zobowiązanych do całodobowej opieki nad osobą zależną⁸⁴. W 2013 r. w celu zwiększenia roli aktywnych polityk rynku pracy świadczenie zapomogowe wypłacane było pod warunkiem brania udziału w pracach aktywizujących (robotach publicznych) przez okres co najmniej 32 godzin w miesiącu⁸⁵. W odpowiedzi na przyjętą ustawę w 2014 r. utworzono Centra Aktywizacji⁸⁶.

W wyniku reform z lat 2015–2016 dokonano też zmian w przedmiotowej ustawie. Podyktowane one były zwalczaniem długoterminowego bezrobocia oraz zachęceniem osób nieaktywnych zawodowo do podejmowania zatrudnienia. Zgodnie z nimi, podjęcie pracy powoduje kontynuację wypłacania świadczenia (obok

80 *Ibidem*.

81 M. Kahanec, M. Sedlakova, *Social and employment...*, s. 21.

82 *Ibidem*.

83 Act No 417/2013, effective on July 2014.

84 UNICE, National Report, *The situation of older people in Slovakia. Combating poverty*, s. 4–5, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/country_rpts/SVK_report.pdf (dostęp 01.02.2016).

85 *Ibidem*, s. 20.

86 M. Kahanec, M. Sedlakova, *Social and employment...*, s. 29.

otrzymywanego wynagrodzenia) przez okres pierwszych miesięcy w wysokości 126,44 euro. W ciągu kolejnych sześciu miesięcy wysokość świadczenia zapomogowego spada do 63,07 euro⁸⁷. Przy czym świadczenia zapomogowe wypłacane są również emerytom. Od stycznia 2014 r. minimalna wysokość świadczenia dla emeryta składa się z kilku części: comiesięcznej zapomogi, dodatku mieszkaniowego oraz comiesięcznego świadczenia ochronnego. Jego wysokość jest odpowiednio wyższa dla par emerytów. W badanym okresie świadczenie było przyznawane w wysokości 180,47 euro dla pojedynczego emeryta oraz w wysokości 322,44 euro dla pary emerytów. Podkreślenia wymaga, że w powyższej wysokości świadczenie było wypłacane tylko dla tych emerytów, którzy nie posiadali żadnych źródeł dochodów. Stąd, mimo że świadczenie zapomogowe jest również wypłacane emerytom pobierającym niskie świadczenie emerytalne, jego wysokość różni się w zależności od posiadanych przez uprawnionych okresów składkowych⁸⁸.

Zwalczanie ubóstwa oraz wykluczeń społecznych w ramach Europejskiej Strategii 2020 poskutkowało opracowaniem w latach 2010–2014 w Republice Słowacji szeregu programów reform. Ze względu na ustalony w Madrycie Plan Działań na rzecz Starzejących się Społeczeństw podjęto szereg działań, mających na celu realizację ustalonych w jego ramach zobowiązań. W zakresie zwalczania ubóstwa oraz wykluczenia społecznego na uwagę zasługuje ustawa o świadczeniach pieniężnych dla osób o znacznym stopniu niepełnosprawności⁸⁹, w ramach której przewidziano zróżnicowane świadczenia pieniężne (m.in. świadczenia opiekuńcze z tytułu opieki nad osobą zależną oraz inne pomoce pieniężne na określone cele)⁹⁰ w celu umożliwienia osobom niepełnosprawnym prowadzenia niezależnego życia oraz wsparcia ich integracji ze społeczeństwem⁹¹. Podkreślenia wymaga pewien rodzaj szczególnego wsparcia dla starszych rodziców, opiekujących się dziećmi niepełnoletnimi, którzy nie otrzymują dochodów z działalności zarobkowej. Chodzi tutaj o wsparcie finansowe dla osób, otrzymujących emeryturę starczą, wcześniejszą emeryturę, rentę z powodu zmniejszenia się możliwości zarobkowych powyżej 70% bądź emeryturę branżową⁹². W odniesieniu do rent z tytułu niepełnosprawności ze względu na reformy dokonane w roku 2004 zauważono istotny wzrost beneficjentów powyższych świadczeń. Za niepokojącą uznano okoliczność wzrostu liczby

87 *Ibidem*, s. 27.

88 OECD, *Slovak Republic...*, s. 339.

89 Act No 447/2008, ze zm.

90 Podkreślenia wymaga, że niektóre rodzaje świadczeń są niedostępne dla osób starszych. Dotyczy to świadczeń na opiekę nad osobą zależną oraz świadczeń na zakup samochodu. W odniesieniu do świadczeń z tytułu opieki nad osobą zależną ich wypłata na rzecz osób powyżej 65. roku życia będzie możliwa pod warunkiem, że zostało to dokonane przed osiągnięciem powyższego wieku.

91 UNICE, *National Report, The situation of older people in Slovakia. Combating poverty*, s. 3, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/country_rpts/SVK_report.pdf (dostęp 01.02.2016).

92 *Ibidem*, s. 11.

rencistów, która przewyższała w badanym okresie wzrost ekonomicznie aktywnej części społeczeństwa⁹³.

Kończąc rozważania, na uwagę zasługuje także ustawa o służbach pomocy społecznej⁹⁴, w ramach której utworzono dzienne centra pomocy m.in. dla osób w wieku emerytalnym. Projekt zmian przedmiotowej ustawy przygotowywany przez Ministerstwo Pracy, Rodziny i Pomocy Społecznej oraz przewiduje wprowadzenie rozwiązań w związku ze zwiększającymi się potrzebami osób w zaawansowanym wieku. Dotyczy to zwłaszcza prowadzenia długoterminowej opieki nad osobami starszymi⁹⁵. Z kolei, gdy chodzi o system świadczeń na wypadek bezrobocia, podkreślenia wymaga, że w badanym okresie nie przewidziano szczególnych rozwiązań w odniesieniu do osób osiągających wiek przedemerytalny. W zakresie uprawnień do świadczeń z tytułu bezrobocia dokonano jednakże pewnych zmian w zakresie zasad nabywania zasiłków w sytuacji zatrudnienia na podstawie terminowych umów o pracę⁹⁶. W wyniku kryzysu ekonomicznego w 2010 r. powyższe szczególne rozwiązanie stało się zasadą. Jednakże, jak zauważono, nie wpłynęło ono istotnie na wzrost beneficjentów zasiłków dla bezrobotnych.

4.4. Kodeksowe unormowania w odniesieniu do zatrudnienia osób starszych

W ustawodawstwie Słowacji nie występuje definicja osoby starszej. W oficjalnych dokumentach typowe jest jednak posługiwanie się przedziałem wiekowym 55–64 lata, z kolei w krajowych danych statystycznych przeważają badania na temat grup wiekowych 50–64 lata, a gdy chodzi o szczególne polityki rynku pracy – stosuje się rozwiązania wobec osób powyżej 50. roku życia.

Starsi pracownicy, zgodnie z kodeksem pracy, w zasadzie mają ten sam status co pozostali zatrudnieni. Szczególne rozwiązania przewidziano w stosunku do kobiet, dzieci, osób opiekujących dzieckiem do lat 3, młodocianych oraz osób niepełnosprawnych⁹⁷. Dotyczą one m.in. zakazu wypowiedzenia umów o pracę oraz skrócenia czasu pracy. W odniesieniu do warunków pracy, określonych w kodeksie pracy⁹⁸, występujące w nim rozwiązania, które mogą być wykorzystane przez starszych pracowników, odnoszą się do prawnej regulacji pracy nadliczbowej oraz pracy w porze nocnej. Jeśli chodzi o osoby powyżej 50. roku życia, taką pracę można

93 L. Vagač, *EEO Review: Employment policies...*, s. 5.

94 Act No 448/2008 ze zm.

95 UNICE, *National Report...*, s. 4.

96 W stosunku do nich przewidziano krótszy okres składkowy w formie dwóch lat w ciągu okresu 4-letniego zamiast wymaganego okresu 3-letniego.

97 H. Barancova, A. Olsovska, *Labour Law in the Slovak Republic*, 2 ed., Netherlands 2014.

98 Szerzej o zmianach kodeksu pracy w ostatnich latach zob. M. Kahancová, *The rise of the dual labour market...*, s. 14.

im powierzyć wyłącznie na podstawie ich zgody⁹⁹. Szczególne rozwiązania zostały przewidziane dla osób, które nie są w stanie kontynuować dotychczasowej pracy ze względu na problemy zdrowotne, chodzi tu m.in. o odpawy oraz przeniesienie do innej pracy¹⁰⁰. W pozostałym zaś zakresie kodeks pracy zawiera elastyczne unormowania, które mogą być wykorzystywane przez ogół zatrudnionych, w tym również przez osoby starsze. Dotyczy to w szczególności elastycznej organizacji pracy, uwzględniającej możliwość łączenia pracy oraz obowiązków rodzinnych w postaci dzielenia pracy (*job sharing*)¹⁰¹, a także pracy w domu, telepracy oraz pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Odnotować przy tym należy, że wzrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy nastąpił zwłaszcza w późniejszych latach, a w roku 2014 wyniósł on 5,2%. W celu przeciwdziałania nadużywania umów na czas określony w 2013 r. wprowadzono rozwiązania ograniczające ich zawieranie. Zgodnie z nimi, umowy terminowe można zawrzeć dwukrotnie w ciągu kolejnych dwóch lat. W rzeczywistości, jak się podkreśla, nie doprowadziło to do wzrostu zatrudnienia bezterminowego¹⁰².

Na uwagę zasługuje popularność w Republice Słowacji nietypowych form zatrudnienia poza stosunkiem pracy¹⁰³. Regulowane są one art. 223–228a k.p. Kodeks pracy wskazuje także na ograniczenia czasowe zatrudnienia nietypowego. W odniesieniu do porozumienia o wykonywaniu pracy praca może być świadczona nie więcej niż przez 350 godzin w skali roku, a w przypadku prac dorywczych może być wykonywana maksymalnie przez 10 godzin tygodniowo¹⁰⁴. Podkreślenia wymaga, że rozwój i popularność tych form zatrudnienia w badanym okresie wynikał przede wszystkim z braku obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne. Pracodawcy musieli odprowadzać niewiele ponad 1% wynagrodzenia tytułem ubezpieczenia: 0,8% z tytułu wypadku przy pracy oraz 0,25 z tytułu gwarancji zachowania wynagrodzenia. Stąd ich stosowanie nie gwarantowało osobom zatrudnionym ochrony zatrudnieniowej oraz ubezpieczeniowej. Zatrudnienie na podstawie tych umów nie uprawniało również do nabycia prawa do emerytury i innych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Osobom zatrudnionym na ich podstawie nie przysługiwały świadczenia chorobowe, zasiłki dla bezrobotnych oraz płatne urlopy wypoczynkowe¹⁰⁵. Licząc od 2013 r. umowy o wykonywanie pracy

99 Por. art. 97 i 98 k.p.

100 Por. H. Barancova, A. Olsovska, *Labour Law in the Slovak Republic...*, s. 148, 164.

101 Wprowadzonej w wyniku noweli kodeksu pracy w 2011 r. Szerzej o tym zob. M. Kahancová, M. Sedláková (Central European Labour Studies Institut, Eurofund), *New forms of employment. Job sharing and casual work, Slovakia*, Case study 41: Policy analysis, s. 2–3, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/page/field_ef_documents/41_-_ef1461_-_sk-job_sharing_and_casual_work_-_final.pdf (dostęp 01.02.2016).

102 M. Kahanec, M. Sedlakova, *Social and employment...*, s. 30.

103 Szerzej o nich H. Barancova, A. Olsovska, *Labour Law in the Slovak...*, s. 92–94.

104 M. Kahancová, M. Sedláková, *New forms of employment...*, s. 4–5.

105 Wyjątek dotyczy przypadków, kiedy składki były odprowadzane dobrowolnie. Zob. *ibidem*.

poza stosunkiem pracy są oskładkowane. W rezultacie doprowadziło to do spadku ich liczby¹⁰⁶. Obecnie w stosunku do nich stosuje się też przepisy kodeksu pracy dotyczące czasu pracy, minimalnego wynagrodzenia oraz ochrony zatrudnienia¹⁰⁷. Jednakże umowy te w dalszym ciągu cechują się krótszym okresem wypowiedzenia oraz brakiem obowiązku wypłaty odpraw przez pracodawcę¹⁰⁸.

Do kolejnych rozwiązań kodeksowych, które będą stosowane zwłaszcza do starszych osób pozostających w zatrudnieniu, zaliczyć należy dłuższe okresy wypowiedzenia (od jednego do trzech miesięcy) uzależnione od stażu pracy¹⁰⁹ oraz prawo do odprawy na skutek zwolnienia z pracy. Wspomnieć też należy o odprawach dla osób rozwiązujących stosunek pracy w związku z nabyciem prawa do emerytury starczej, emerytury wcześniejszej albo renty. Okresy wypowiedzenia uległy zmianom w 2013 r. Obecnie minimalny okres wypowiedzenia wynosi jeden miesiąc, z kolei inne okresy wypowiedzenia wchodzą w rachubę w sytuacji zwolnień ekonomicznych oraz w razie pogorszenia się warunków zdrowotnych pracownika. W przypadku zatrudnienia przez okres powyżej roku, ale krócej niż 5 lat, obowiązuje okres dwumiesięczny, natomiast dla osób mających co najmniej 5-letni staż pracy okres wypowiedzenia obejmuje trzy miesiące¹¹⁰.

Ponadto, w sferze podnoszenia kwalifikacji oraz szkoleń starsi pracownicy mają taką samą pozycję jak pozostali zatrudnieni. Pracodawcy na podstawie przepisów kodeksu pracy mają obowiązek umożliwienia pracownikom podnoszenie kwalifikacji. Co ciekawe, dla osób nie posiadających kwalifikacji zawodowych mają obowiązek zorganizowania szkolenia zawodowego, w wyniku którego pracownik otrzymuje stosowny certyfikat. Ponadto, obowiązkiem zorganizowania przekwalifikowania pracowników objęto tych pracodawców, którzy przenoszą pracowników na nowe miejsca pracy albo wprowadzają nową organizację pracy, jeżeli jest to uzasadnione zmianami w organizacji pracy albo innymi racjonalnymi przesłankami (art. 154 k.p.). Co ciekawe, obowiązek podnoszenia oraz uzupełnienia kwalifikacji niezbędnych do wykonywania umówionej pracy został również sformułowany jako obowiązek pracowniczy. Z powyższego wynika, że wspieranie kształcenia zawodowego, a także uzupełnianie oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych w trakcie zatrudnienia są obowiązkowe z punktu widzenia obu stron stosunku pracy¹¹¹.

106 M. Kahanec, M. Sedlakova, *Social and employment...*, s. 19.

107 H. Barancova, A. Olsovska, *Labour Law in the Slovak...*, s. 93.

108 *Ibidem*.

109 Trzymiesięczny okres wypowiedzenia przysługiwał w przypadku posiadania co najmniej pięcioletniego stażu pracy.

110 ENCC, *European Monitoring Centre on Change, Slovakia: notice period for employees*, last modified 6 July 2017, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/legislation/slovakia-notice-period-to-employees> (dostęp 01.02.2016).

111 UNICE, *National Report...*, s. 8.

4.5. Unormowania antydyskryminacyjne w ustawodawstwie słowackim a pozycja osób starszych

Gdy chodzi o rozwiązania antydyskryminacyjne, zauważa się, że pokrywają się one z tymi, jakie obowiązują w państwach Unii Europejskiej. Podkreśla się jednak, że głównym problemem w zwalczaniu dyskryminacji jest jednak jej wykazanie ze względu na to, że występuje ona przede wszystkim w ukrytych formach¹¹².

W zakresie przeciwdziałania dyskryminacji na szczególną uwagę zasługuje ustawa o równym traktowaniu oraz ochronie przed dyskryminacją¹¹³, która zakazuje dyskryminacji ze względu na wymienione w niej kryteria, w tym także ze względu na wiek. Szczególną uwagę poświęcono w niej zakazowi dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Chodzi tutaj zwłaszcza o obowiązki pracodawców w zakresie integracji osób niepełnosprawnych w środowisku pracy¹¹⁴. Zakazem objęto szeroko rozumiane stosunki zatrudnienia, a także inne obszary stosunków prawnych¹¹⁵. Przy czym podkreślenia wymaga, że zakaz zatrudnienia ze względu na niedozwolone kryteria ustanowiony jest także w ustawie o służbach zatrudnienia oraz w kodeksie pracy. Na przykładzie przepisów kodeksu pracy widać, iż duże wysiłki podjęto w celu przeciwdziałania nierównemu traktowaniu ze względu na płeć. Kodeks pracy w art. 6 stanowi, że kobiety oraz mężczyźni muszą być równo traktowani w zakresie dostępu do pracy, wynagrodzenia, a także kształcenia zawodowego oraz warunków pracy. Ponadto, szczególnie oraz dodatkowe gwarancje w zakresie warunków pracy, umożliwiającą świadczenie pracy ze względu na szczególne predyspozycje psychofizyczne, a także funkcje społeczne przewidziano również dla kobiet. Zarówno jednak kobiety, jak i mężczyźni powinni mieć zapewnione takie warunki pracy, które uwzględniają ich obowiązki rodzinne powiązane z wychowywaniem i opieką nad dziećmi. Istotne jest również umiejscowienie osób z obowiązkami wychowawczymi oraz rodzicielskimi w kategorii znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Mocny akcent zakazu dyskryminacji ze względu na płeć widoczny jest także w przepisach ustawy o służbach zatrudnienia, w ramach której wyraźnie podkreślono równe traktowanie osób bez względu na płeć w zakresie świadczenia usług rynku pracy¹¹⁶.

Gdy chodzi o badania przeprowadzone wśród osób starszych, ponad połowa respondentów w przedziale wiekowym 50–64 lata wskazała na nierówne traktowanie oraz dyskryminację na rynku pracy. Zauważono, że w szczególności praktyki te mają miejsce w procedurze rekrutacji oraz zwolnień z pracy. Pracodawcy nie

112 L. Vagač, *EEO Review: Employment policies...*, s. 9.

113 Act No 365/2004, ze zm.

114 Por. też H. Barancova, A. Olsovska, *Labour Law in the Slovac...*, s. 110–111.

115 *Ibidem*, s. 106.

116 L. Vagač, *EEO Review: Employment policies...*, s. 5, 9.

są bowiem zainteresowani zatrudnianiem osób starszych w ramach umów na czas nieokreślony oraz w pełnym wymiarze czasu pracy. Pomimo negatywnych odczuć ze strony badanych osób w wieku starszym, również pracodawcy podkreślają występowanie dyskryminacji ze względu na starszy wiek. Pracodawcy zaznaczają, że tzw. nieatrakcyjność osób starszych na rynku pracy wzrasta wraz z wiekiem. Jednakże badania wykazały, że poza wiekiem kolejną przyczyną dyskryminacji, najczęściej występującą na rynku pracy, jest niepełnosprawność. Ponad 70% respondentów uznało jej występowanie za poważny problem w zatrudnieniu.

Istotne jest jednak to, że wyniki badań pokazały, że zarówno większość badanych osób w wieku 50–64 lata (71%), a także przedstawiciele pracodawców (76%) podkreśliła, że kwalifikacje posiadane przez osoby starsze z powodzeniem mogą być wykorzystywane w nowo tworzonych miejscach pracy¹¹⁷.

4.6. Uwagi podsumowujące

Podsumowując powyższe rozważania, podkreślenia wymaga, że udział osób starszych w Republice Słowacji w zatrudnieniu zwiększył się przede wszystkim na skutek wydłużenia wieku emerytalnego. Pomimo to, na podstawie badań przeprowadzonych w 2012 r. zauważono, że wiek, w którym następuje odejście osób starszych z rynku pracy, jest zbyt niski w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej. Pozytywnie ocenia się zmiany w systemie emerytalnym, które doprowadziły m.in. także do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wcześniejszych emerytur.

Podkreśla się przy tym, że zmiany w systemie zasiłków na wypadek bezrobocia nie wpłynęły na pozycję osób starszych na rynku pracy. W zakresie aktywnych polityk rynku pracy jako istotny niedostatek w badanym okresie wskazywano brak odpowiedniej i spójnej strategii na rzecz aktywnego starzenia się. Negatywnie oceniono udział osób starszych w edukacji oraz kształceniu zawodowym. Pozostaje on w badanym okresie jednym z najniższych w Unii Europejskiej. Zauważono też brak szczególnych polityk, stosowanych przez publiczne służby zatrudnienia względem osób starszych, chociaż osoby powyżej 50. roku życia mają uprzywilejowaną pozycję w zakresie dostępu do usług rynku pracy.

W zakresie przepisów kodeksowych zaakcentować należy także brak szczególnych rozwiązań adresowanych do osób starszych. Podkreśla się przy tym szczególną rolę układów zbiorowych pracy na rzecz korzystniejszego ukształtowania warunków pracy, w tym dotyczących m.in. płac minimalnych, odpraw, skrócenia

117 M. Kordošová (Institute for Labour and Family Research), *Unfair treatment of older people in the labour market*, Ageing Workforce, EurWORK, European Observatory of Working Life, published on 22 April 2014, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/unfair-treatment-of-older-people-in-the-labour-market> (dostęp 01.02.2016).

czasu pracy, warunków pracy nadliczbowej, a także dłuższych urlopów wypoczynkowych¹¹⁸. Pewną szansę widzieć w tym zakresie można także dla starszych pracowników. Z drugiej strony, występujące w kraju rozwiązania podatkowe oraz ubezpieczeniowe nie zachęcają pracodawców do zatrudniania osób w wieku starszym¹¹⁹. Zauważa się, że istotnym problemem w Republice Słowacji jest także długoterminowe bezrobocie, praca na czarno oraz zagrożenie ubóstwem dużej części społeczeństwa¹²⁰.

Stosownie do danych z 2013 r., gdy chodzi wskazanie głównych barier w zakresie wydłużenia aktywności zawodowej osób w wieku starszym, podkreślono, że system emerytalny nie zabrania osobom pobierającym świadczenie emerytalne podejmowania i wykonywania pracy. Pomimo wydłużenia wieku emerytalnego do 62 lat oraz ograniczenia w zakresie nabywania uprawnień do wcześniejszej emerytury, system emerytalny umożliwia osobom nabywającym prawo do emerytury pobieranie świadczenia w pełnej wysokości oraz kontynuowanie pracy. Zastosowano jednak mechanizmy zdecydowanego podwyższania świadczenia emerytalnego poprzez jego zawieszanie w związku z kontynuowaniem pracy. Ze względu na niską wysokość emerytur, a także możliwość podniesienia wysokości świadczenia dzięki dalszej pracy wskazuje się, że przyczynić się to może do wydłużenia aktywności zawodowej pracujących emerytów. Podkreślono, że w 2010 r. z możliwości tej skorzystało ponad 8% emerytów. Wspomnieć w tym miejscu należy o rozważanej przez Rząd propozycji wprowadzenia ograniczeń w zakresie łączenia prawa do emerytury w wieku powszechnym z wykonywaniem pracy, podyktowanej chęcią ograniczenia zatrudnienia emerytów na rzecz zwiększenia zatrudnienia osób młodych. Idea ta nie została jednak zrealizowana. Jako główny powód wskazano, że zwiększanie zatrudnienia osób młodych nie może się odbywać kosztem starszych pracowników¹²¹.

Pokreślenia zatem wymaga, że pracujący emeryci, mając na względzie przepracowane miesiące, mogą podwyższać wysokość świadczenia emerytalnego. Wzrost świadczenia jest jednak wówczas niższy w porównaniu z osobami, które zawiesiły jego pobieranie po osiągnięciu wieku emerytalnego. Ponadto, rozwiązania podatkowe nie są korzystne dla osób, które łączą wykonywanie pracy z pobieraniem świadczenia emerytalnego. Tacy pracownicy nie są bowiem uprawnieni do stosowania obniżonej podstawy opodatkowania, dostępnej dla innych pracowników¹²². Inaczej natomiast sprawa wygląda w przypadku wcześniejszej emerytury. Osoby pobierające wcześniejszą emeryturę nie są uprawnione do podejmowania pracy. Podkreślenia wymaga, że na skutek reform w zakresie systemu emerytalnego oraz ograniczenia od 2011 r. możliwości wykonywania pracy dla osób pobierających

118 Por. H. Barancova, A. Olsovska, *Labour Law in the Slovak...*, s. 192–193.

119 L. Vagac, *EEO Review: Employment policies...*, s. 9.

120 M. Kahanec, M. Sedlakova, *Social and employment...*, s. 12–14.

121 L. Crizia, *Slovakia: The role of the governments and social partners...*(e-source).

122 *Ibidem*.

wcześniejszą emeryturę liczba emerytów przechodzących na emeryturę wcześniejszą istotnie się zmniejszyła¹²³.

Za pewną przeszkodę w zakresie wydłużenia pracy osób starszych wskazano stereotypowe postrzeganie pracowników w tej grupie wiekowej oraz preferowanie zatrudnienia osób młodych¹²⁴. Zauważa się również, że zatrudnienie osób po osiągnięciu wieku emerytalnego odbywa się najczęściej na podstawie umów cywilnoprawnych, ponieważ praca na tej podstawie stanowi w zasadzie jedyną formę zatrudnienia oferowanego osobom starszym. Podkreślono, że dostęp do pracy osób starszych stał się w większym stopniu możliwy dzięki elastycznym formom zatrudnienia, określonym w kodeksie pracy¹²⁵: m.in. pracy w domu, pracy w skróconym czasie pracy, telepracy, elastycznemu czasowi pracy, a także wprowadzonej w 2011 r. instytucji dzielenia pracy (*job-sharing*), umożliwiającej dzielenie jej świadczenie przez dwie osoby, które ustalają wymiar czasu pracy oraz zadania, które mają być wykonywane przez poszczególne osoby na danym stanowisku.

Kolejnym problemem, na który wskazano w zakresie wydłużenia aktywności zawodowej osób starszych, są warunki organizacji i świadczenia pracy uwzględniające wiek osoby zatrudnionej. Zauważono potrzebę ich dostosowywania do wieku i możliwości zróżnicowanych grup osób pracujących. Jak już zostało wskazano wcześniej, w zakresie organizacji pracy oraz warunków pracy (w tym bhp) brakuje szczególnych rozwiązań adresowanych ściśle do osób starszych, jednakże występujące w kodeksie pracy elastyczne rozwiązania po części umożliwiają uwzględnianie potrzeb starszych pracowników. Dane statystyczne potwierdzają zainteresowanie osób w wieku 55–64 podejmowaniem pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy (6,7% ogółu osób zatrudnionych)¹²⁶.

123 *Ibidem*.

124 *Ibidem*.

125 Act No 311/2001, ze zm.

126 L. Crizia, *Slovakia: The role of the governments and social partners...* (e-source).

5. Środki prawne mające na celu wydłużenie aktywności zawodowej osób starszych w Holandii¹

5.1. Dane dotyczące aktywności zawodowej osób starszych w Holandii

Holandia, podobnie jak inne państwa Europy, doświadcza zjawiska szybkiego wzrostu populacji osób starszych. Ich udział w ogóle populacji państwa na rok 2013 wyniósł 17,1%, przy czym według projektowanych danych w 2060 r. takich osób będzie ok. 27,4% ogółu populacji. Podobnie wyglądają prognozy dotyczące osób powyżej 80. roku życia. Według danych na rok 2013 odsetek tych osób wynosi 4,2%, natomiast na rok 2060 przewiduje się wzrost ich populacji do 11,1%².

W ciągu ostatnich 10 lat przeprowadzono szereg reform, mających na celu m.in. ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz podwyższenie wieku emerytalnego. Poskutkowało to wzrostem zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata o 17 p.proc. w okresie od 2002 do 2012 r. W 2012 r. zatrudnienie osób w badanym przedziale wiekowym wyniosło nawet 58,6%. Z kolei stopa zatrudnienia osób w przedziale wiekowym 65–69 lat w roku 2012 wzrosła o połowę w stosunku do roku 2002 oraz zatrzymała się na poziomie 12,7%. Stąd też Holandia znajduje się wśród państw, które dokonały znaczącego postępu w powyższym zakresie³. Zwiększenie się zatrudnienia doprowadziło także do wzrostu wieku, w którym osoby opuszczają rynek pracy, co dotyczyło zwłaszcza kobiet. W roku 2012 średni wiek opuszczenia rynku pracy dla mężczyzn wyniósł 63,6 lata, natomiast dla kobiet 62,3 lata⁴.

Stopa zatrudnienia osób starszych w Holandii na rok 2016 wyniosła 63,2 % ogółu zatrudnionych w wieku 55–64 lata. W porównaniu z latami ubiegłymi, licząc

1 W opracowaniu używana jest nazwa „Holandia”; w piśmiennictwie zachodnim rozpoznane jest jednak posługiwanie się nazwą „Niderlandy”. Jak wskazuje Antoin T.J.M. Jacobs, nazwę „Holandia” używa się na oznaczenie zachodniej części państwa, najbardziej zaludnionej, w której znajdują się też trzy najważniejsze miasta: Amsterdam, Rotterdam oraz Haga, zob. o tym w opracowaniu: A.T.J.M. Jacobs, *Labour Law in the Netherlands*, Netherlands 2015, s. 21.

2 S. Bekker, *The Netherlands, European Employment Observatory Review, Employment Policies to Promote Active Ageing 2012, European Commission*, Luxemburg 2012, <https://www.ifa-fiv.org/wp-content/uploads/2015/03/6-EU-Active-Ageing-2012.pdf> (dostęp 01.02.2016).

3 OECD (2014), *Working better with age, Netherlands, Assessment and main recommendations*, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, April 2014, s. 1, https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20NETHERLANDS_Assessment%20and%20main%20recommendations.pdf (dostęp 01.02.2016).

4 *Ibidem*.

od roku 2011 (z nieznacznym spowolnieniem w roku 2014), wzrost następował średnio o 2 p.proc.⁵ Zauważa się jednak, że wzrost liczby osób zatrudnionych może być spowodowany przede wszystkim konsekwencją zwiększenia liczby osób zatrudnionych na podstawie terminowych umów o pracę oraz w ramach tzw. samozatrudnienia. Popularność tych form zatrudnienia podyktowana jest odrębnościami w zakresie regulacji prawnej, w tym m.in. gdy chodzi o ochronę pracy, rozwiązania podatkowe oraz w zakresie ubezpieczeń społecznych. Pomimo podjęcia pewnych środków przeciwdziałania ze względu na aspekty finansowe cieszą się one popularnością zarówno ze strony osób podejmujących pracę w ramach samozatrudnienia, jak i podmiotów zatrudniających pracowników na podstawie umów na czas określony. Osoby samozatrudnione często pozostają jednak poza ubezpieczeniem na wypadek niepełnosprawności, bezrobocia czy też ze względu na wiek starszy. Stąd Rada UE zaleciła, by podjęte zostały środki na rzecz zwiększenia zatrudnienia na podstawie umów bezterminowych, a także zastosowanie rozwiązań podatkowych oraz z zakresu ochrony socjalnej dla osób świadczących pracę w ramach samozatrudnienia⁶. Zauważa się również, że w Holandii odsetek osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy jest jednym z najwyższych wśród państw OECD. Dotyczy to zwłaszcza zatrudnienia starszych kobiet w wieku 50–64 lata (64%)⁷. Według ostatnich danych ok. 80% osób w wieku 65 lat więcej pracuje w ramach elastycznych form zatrudnienia, przy czym we wspominaanej grupie wiekowej przeważa samozatrudnienie⁸. Ze względu na obowiązujące unormowania w zakresie automatycznego rozwiązania umów o pracę wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego podkreśla się występowanie dość niskiego udziału na rynku pracy osób w wieku emerytalnym (ok. 13%)⁹.

Według danych na rok 2012 do głównych przeszkód w zakresie wydłużenia aktywności zawodowej zaliczono długoterminowe bezrobocie, niską mobilność oraz

5 European Commission, Brussels, 22.2.2017, SWD (2017) 84 final, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Country Report, The Netherlands 2017: Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, s. 50, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-netherlands-en.pdf> (dostęp 01.02.2016).

6 European Commission, Brussels, 22.5.2015, COM (2017) 518 final, *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2017 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of the Netherlands*, s. 4, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_netherlands.pdf (dostęp 01.02.2016).

7 OECD (2014), *Working better with...*, s.11.

8 ETUI, News, Netherlands: marked increase in flexible workers, 10 April 2017, <https://www.etui.org/News/Netherlands-marked-increase-in-flexible-workers> (dostęp 01.02.2016).

9 R. van het Kaar, F. Tros, *The Netherlands: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, Eurofund, Observatory: EurWork, published on 2 June 2013, s. 209, <http://eurofund.europa.eu> (dostęp 01.02.2016).

wysoki odsetek osób niepełnosprawnych¹⁰. Zauważa się również, że ze względu na zdecydowanie wyższe wynagrodzenia dla osób w wieku 55–59 lat pracodawcy bardziej skłonni są do zatrudnienia osób młodych¹¹. Jeżeli natomiast chodzi o warunki pracy, to w ramach przeprowadzonych w 2012 r. badań ok. 75% osób w wieku 55 lat i więcej uznało je za dobre¹².

Długoterminowe bezrobocie wśród pracowników w wieku 50–74 lata wydaje się być wciąż dość istotnym problemem w Holandii. Jego wzrost następował w latach 2009–2015 oraz pozostaje dalej wysoki, pomimo wprowadzenia i stosowania zróżnicowanych rozwiązań, mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku. Wskazuje się, że powodów takiego stanu dopatrywać się można zwłaszcza w wysokich kosztach zatrudnienia osób starszych. W odpowiedzi Rząd Holandii we współpracy z partnerami społecznymi zdecydował się na wprowadzenie programu działania na rzecz wzmocnienia pozycji osób starszych (powyżej 50. roku życia) na rynku pracy, który ma być wdrażany w latach 2017–2018¹³.

5.2. Programy, środki prawne oraz akty normatywne na rzecz zwiększania aktywności zawodowej osób starszych

Podkreślenia wymaga, że Holandia należy do państw charakteryzujących się wysoką efektywnością ochrony przez ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym. Na uwadze w powyższym zakresie należy mieć rozwiązania odnoszące się do emerytur, a także świadczeń na wypadek niepełnosprawności oraz bezrobocia. Powyższy poziom ochrony zawdzięczany jest nie tylko regulacjom krajowym, ale także porozumieniom zbiorowym zawieranim z partnerami społecznymi. Zresztą ukazują to dane, według których liczba osób objętych porozumieniami zbiorowymi wynosi aż 78% ogółu zatrudnionych.

Wśród porozumień socjalnych zawieranych przez Rząd Holandii oraz partnerów społecznych wyróżnić należy Budget Memorandum 2014, który zawiera propozycje rozwiązań nakierowanych na dodatkowe środki m.in. w zakresie późniejszego przechodzenia na emeryturę oraz zachęcania do podejmowania pracy. Wprowadzenie w życie wskazanych w programie rozwiązań wstrzymano do czasu realizacji w 2016 r. określonych celów. Gdy chodzi o świadczenia dla bezrobotnych, uwagę zwrócono na skrócenie okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych do 24 miesięcy (zamiast dotychczasowych 36), potrzebę uznania każdej oferty pracy za odpowiednią dla osoby bezrobotnej po upływie 6 miesięcy bezrobocia. W odniesieniu do regulacji ochronnych w zakresie zatrudnienia zauważono

10 OECD (2014), *Working better with...*, s. 1.

11 *Ibidem*, s. 5.

12 *Ibidem*, s. 10.

13 European Commission, Brussels, 22.02.2017..., s. 29.

potrzebę zmniejszenia odpraw z tytułu zwolnień pracowników, z rozważeniem ewentualnego zastąpienia odprawy świadczeniem aktywizującym (szkoleniowym), w związku z czym świadczenie nie będzie wypłacane tym, którzy zdecydują się opuścić rynek pracy. W zakresie emerytur jako cel wskazano zmniejszenie wysokości świadczeń poprzez m.in. ustalenie ich na poziomie 66,3% wynagrodzenia (ewentualna stopa zastąpienia przy okresach składkowych równych 40 latom wyniosłaby 75% średniej płacy)¹⁴.

Ponadto na uwagę zasługuje także program *Sustainable Employability*, wprowadzony w Holandii w kwietniu 2012 r. będący również konsekwencją porozumienia rządu z partnerami społecznymi. Główne cele tego programu oscylują wokół ochrony zdrowia, zabezpieczenia przed bezrobociem, a także stosowania tzw. dobrych praktyk przez pracodawców. Ocena skuteczności powyższego programu możliwa będzie pod warunkiem wykazania wydłużenia aktywności zawodowej oraz zwiększenia zatrudnienia osób starszych¹⁵.

Warto też wspomnieć o porozumieniu zawartym w 2017 r. przez pracodawców sektora metalurgicznego z Konfederacją Związków Zawodowych, mające na celu zwiększenie zatrudnienia osób młodych. Porozumienie, nazwane paktem pokoleniowym. Obowiązywało ono będzie do 1 lipca 2019 r. oraz umożliwia zmniejszenie czasu pracy osób w wieku przedemerytalnym na rzecz młodych pracowników¹⁶.

Wśród programów z zakresu edukacji na rzecz osób dorosłych wymienić należy program *Count on Skills (Tel mee met Taal)*, nakierowany na rozwijanie umiejętności językowych, realizowany do 2018 r. Na podkreślenie zasługuje w tym miejscu okoliczność, że dzięki programom edukacyjnym uczestniczenie osób dorosłych w tzw. *lifelong learning* wzrosło w 2015 r. do 18,9%, podczas gdy średnia Unii Europejskiej wynosiła w badanym okresie jedynie 10,7%¹⁷.

Główne reformy powiązane z usuwaniem różnic pomiędzy zatrudnieniem terminowym oraz bezterminowym miały miejsce w 2015 r.. Została wówczas przyjęta ustawa o ochronie pracy (*Work Security Act*). Jej głównym celem stało się stworzenie większych szans w zakresie zatrudnienia osób zatrudnionych terminowo, z kolei, gdy chodzi o osoby zatrudnione bezterminowo, uwagę zwrócono na rozwijanie większej dynamiki w zakresie zatrudnienia, m.in. poprzez

14 *Ibidem*, s. 2.

15 *Ibidem*, s. 7.

16 C. Galli da Bino and M. Blomsma, *Netherlands: Latest working life developments – Q2 2017*, Eurowork, European Observatory of Work, Retirement Youth Gender equality Health and well-being at work, Published on: 02 August 2017, <https://www.eurofound.europa.eu/pl/observatories/eurwork/articles/netherlands-latest-working-life-developments-q2-2017> (dostęp 01.02.2018).

17 European Commission (2016), *Education and Training Monitor, Netherlands*, opracowano na dzień 15 września 2016, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016-nl_en.pdf (dostęp 01.02.2017).

zachęcanie do zmiany pracy¹⁸. W odniesieniu do bezterminowych umów o pracę uproszczono procedurę zwolnień, zmniejszono odprawy, z kolei gdy chodzi o terminowe umowy o pracę, ograniczono ich liczbę do trzech, przy czym łączny czas trwania tych umów nie może przekroczyć dwóch lat. Wydłużono przy tym z trzech do sześciu miesięcy okres, po upływie którego nastąpić może ponowne zawarcie umowy terminowej. Obecnie brakuje jednak danych na temat tego, czy wzrost zatrudnienia bezterminowego w Holandii jest konsekwencją przyjęcia powyższej ustawy¹⁹. W literaturze spotkać się można z poglądem, że ustawa właściwie przyniosła odwrotny do zamierzonego skutek. Zamiast uprościć procedurę zwolnień, ją skomplikowała²⁰.

Na szczególną uwagę zasługuje również przyjęcie w 2015 r. ustawy o uczestnictwie (*Participation Act*). Ustawa ma na celu nie tylko dostarczenie pewnego minimum socjalnego, ale przede wszystkim ukierunkowana jest na jak najszybsze wyjście osób z ubóstwa²¹. Na jej podstawie samorządy przejęły odpowiedzialność za grupy zaliczane do grup szczególnego ryzyka na rynku pracy. Oferują one szeroki zakres rozwiązań pomocowych, nakierowanych na usuwanie barier w zakresie powrotu na rynek pracy m.in. poprzez kursy językowe, rozwój opieki nad dziećmi oraz ułatwienia mieszkaniowe²².

Wspomnieć należy także o ustawie o zasiłkach dla bezrobotnych (*Act on Unemployment Benefits*). Wypłata zasiłków następuje pod warunkiem kwalifikacji osoby jako bezrobotnej w rozumieniu ustawy, a także spełnieniu warunków w zakresie m.in. stażu pracy uprawniających do zasiłku. W wyniku dość istotnych zmian ustawy w 2015 r. obowiązują skrócone okresy wypłaty zasiłków. Podstawowym okresem wypłaty świadczenia są trzy miesiące, natomiast wydłużenie wypłaty może nastąpić pod warunkiem wykazania tzw. odpowiedniej historii zatrudnienia.

W badaniach podkreśla się również, że wczesne opuszczanie rynku pracy jest dość rozpowszechnione w Holandii. W celu przeciwdziałania takiej praktyce w ramach aż 24 porozumień zbiorowych (w 2010 r.) zawarto klauzule odnośnie do polityk ukierunkowanych na uświadamianie wieku (*age-aware HR-policies*) oraz zagrożeń z tym związanych, zwłaszcza poprzez niwelowanie zjawisk oraz praktyk nakierowanych na pośrednie czy bezpośrednie dyskryminowanie ze względu na wiek. Do głównych środków w ramach przyjętych w ich zakresie strategii zalicza się dodatkowe postanowienia w przedmiocie urlopów, pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz częściowej emerytury²³.

18 N. Gundt, *The protection of unemployed persons in the Netherlands*, [w:] T. Bazzani, R. Singer (eds), *Security in the EU. An overview of the passive and active labour market policies in the Netherlands, Poland, Italy, Spain and Greece*, Humboldt Universität zu Berlin 2016, s. 17.

19 European Commission, Brussels, 22.2.2017, SWD (2017) 84 final..., s. 31.

20 N. Gundt, *The protection of unemployed...*, s. 38.

21 Zob. szerzej *ibidem*, s. 24.

22 European Commission, Brussels, 22.2.2017, SWD (2017) 84 final..., s. 29.

23 *Ibidem*, s. 6.

W porozumieniach zbiorowych zaczęto też wprowadzać klauzule dotyczące zwiększania zatrudnienia ze względu na wiek, przy czym większość ze środków była adresowana do starszych pracowników. Na uwagę zasługują również postanowienia porozumień zbiorowych dotyczące szkoleń i edukacji, a także w zakresie zdrowia, zwłaszcza gdy chodzi o uprawnienie do badań, z którego najczęściej korzystają osoby starsze²⁴. W odniesieniu do dziedziny ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w środowisku pracy Fundacja na rzecz Pracy (STAR) wydała rekomendacje w zakresie badań okresowych starszych pracowników. Doprowadziło to, m.in. dzięki przyznawanym subsydiom, do rozwoju na poziomie sektorowym instytucji tzw. katalogów, określających warunki pracy, które uwzględniały m.in. ocenianie ryzyka zawodowego względem starszych pracowników (*arbo-catalogi*). Pomimo ich stosowania w bardzo szerokim zakresie, podkreślenia wymaga, że jedynie 3% powyższych katalogów zawierały szczególne środki adresowane do osób starszych²⁵. Ponadto podkreślono także nieduże zaangażowanie pracodawców w dostosowywanie (adaptację) miejsc pracy dla starszych pracowników²⁶.

Na uwagę zasługują rekomendacje STAR w zakresie wspierania stopniowego przechodzenia na emeryturę. Poskutkowało to wzrostem porozumień zbiorowych, zawierających klauzule (*a la carte clauses*), umożliwiające poszczególnym pracodawcom różnicowanie warunków pracy. W wielu porozumieniach zbiorowych starsi pracownicy byli uprawnieni do większej liczby dni wolnych od pracy. W roku 2011 aż 85 porozumień zbiorowych, obejmujących 83% pracowników, zawierały postanowienia adresowane do osób starszych. Przy czym w 58 z nich były przewidziane postanowienia dotyczące dni wolnych od pracy. W ponad 40 porozumieniach zbiorowych były zawarte klauzule dotyczące skrócenia czasu pracy, w ponad 70 przewidziano ograniczenie wykonywania pracy nadliczbowej, z kolei w 38 porozumieniach przewidziano możliwość wykonywania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego (65 lat), tymczasem w innych ograniczono możliwość wykonywania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego, uzależniając to od ewentualnej zgody pracodawcy. Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie w niektórych porozumieniach zbiorowych klauzuli dotyczącej częściowej emerytury, a także wspierania równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji osób starszych. Na szczególną uwagę zasługują także te z nich, w ramach których przewidziano indywidualne rozwiązania dostosowujące m.in. przejście do pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Mimo że rozwiązania takie były adresowane do ogółu pracowników, w praktyce korzystały z nich zasadniczo osoby starsze²⁷. Podkreśla się jednakże, że te środki, które nakierowane są do osób starszych (takie jak zakaz pracy nadliczbowej, zmniejszenie godzin pracy czy też dodatkowe

24 Szerzej o tym zob. R. van het Kaar, F. Tros, *The Netherlands: The role of governments...*, s. 7.

25 *Ibidem*, s. 6.

26 *Ibidem*, s. 5.

27 *Ibidem*.

dni wolne od pracy), mogą również utwierdzać negatywne postrzeganie osób starszych oraz ograniczać w związku z powyższym ich możliwości. Ze względu na wzrost kosztów zatrudnienia sceptycznie do nich podchodzą zwłaszcza pracodawcy²⁸.

5.3. Środki przeciwdziałania i łagodzenia skutków bezrobocia dla osób starszych

Według badania przeprowadzonego w 2013 r. wśród głównych barier w zakresie wydłużania aktywności zawodowej osób starszych wskazano niski udział osób starszych w szkoleniach oraz edukacji. Zauważono jednak, że powodem tego jest brak odpowiednich programów zachęcających osoby starsze do udziału w szkoleniach. Podkreślono przy tym, że zdecydowanie dłuższą aktywnością zawodową charakteryzują się osoby z wyższym wykształceniem²⁹. W przeprowadzonym badaniu zauważono również, że częściej ze świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego w okresie przedemerytalnym korzystają osoby starsze zatrudnione na podstawie umów terminowych, a także osoby z dłuższym stażem pracy, lecz pracujące w warunkach niekorzystnych dla rozwoju kariery zawodowej³⁰. Przy tym podkreślono, że zdecydowanie słabszą pozycję na rynku pracy zajmują osoby pracujące w elastycznych formach. Z kolei wśród powodów niskiej aktywności zawodowej wskazano na brak mobilności pracowniczej³¹.

W zakresie środków prawnych zachęcających do podejmowania pracy na uwagę zasługuje wcześniej powoływana ustawa o zasiłkach dla osób bezrobotnych (WW). W 2009 r. wprowadzono unormowanie, zgodnie z którym osoby długoterminowo bezrobotne (powyżej 1 roku) musiały zaakceptować każdą ofertę pracy, nawet tę, która była poniżej ich kwalifikacji. Uchylono w tym zakresie odstępstwa, którymi byli objęci starsi pracownicy³². Na uwagę zasługuje kontynuacja wypłacania zasiłku dla osoby podejmującej pracę, a także tzw. zasiłek wypłacany w razie zaistnienia szczególnych zdarzeń w celu zrekompensowania kosztów pracy (*calamity benefit*), do których zalicza się m.in. zmniejszenie czasu pracy zatrudnionych pracowników. Stąd też zasiłek ten jest określany mianem niepełnowymiarowego zasiłku dla bezrobotnych (*part-time unemployment benefit*)³³.

28 *Ibidem*, s. 7.

29 Wcześniejsze emerytury oraz przypadki wczesnego opuszczania rynku pracy występują zwłaszcza wśród osób będących pracownikami fizycznymi, charakteryzujących się zmniejszoną zdolnością do pracy przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. O tym w opracowaniu: *ibidem*, s. 3.

30 Zob. *ibidem* oraz cytowana tam literatura.

31 *Ibidem*, s. 3, 4.

32 *Ibidem*.

33 Zob. szerzej o tym N. Gundt, *The protection of unemployed...*, s. 23.

Podkreślić w tym miejscu należy, że wysokość zasiłku dla bezrobotnych uzależniona jest od wysokości uprzednio otrzymywanego wynagrodzenia i wynosi odpowiednio 75% albo – po upływie dwóch miesięcy – 70% wynagrodzenia. W razie podjęcia pracy przez osobę bezrobotną za niższe wynagrodzenie od dotychczasowego występuje kontynuacja wypłacania zasiłku. Wypłaca się go w niższej wysokości (np. 70% różnicy pomiędzy dotychczasowym a obecnym wynagrodzeniem), ale w połączeniu z otrzymywanym z pracy wynagrodzeniem osoba taka otrzymuje więcej niż w okresie bierności zawodowej³⁴. Ustawa przewiduje ogólną definicję osoby bezrobotnej (na uwagę zasługuje także jeden z warunków w postaci utraty co najmniej 5 godzin albo połowy tygodniowego wymiaru czasu pracy)³⁵ oraz ustala ogólne zasady wypłacania zasiłków. Brakuje jednak szczególnych przepisów w odniesieniu do osób starszych. Przedłużenie okresu pobierania zasiłku (powyżej 3 miesięcy), jak już była o tym mowa wcześniej, jest możliwe dzięki wykazaniu odpowiednich okresów zatrudnienia. Przy czym maksymalny okres jego wypłaty od 1 stycznia 2016 r. wynosi 24 miesiące. Pomimo braku zaadresowania powyższych rozwiązań do ludzi starszych, wydaje się, że zwłaszcza osoby w tym przedziale wiekowym mogą być ich częstymi beneficjentami.

Gdy chodzi o świadczenia mające na celu dostarczenie niezbędnych środków utrzymania, na uwadze mieć trzeba gwarancje w zakresie minimum dochodowego. Wysokość świadczenia jest określana z uwzględnieniem minimum socjalnego (ustalanego na podstawie kwoty wynagrodzenia minimalnego) oraz osób dorosłych pozostających w gospodarstwie domowym. Nie może ono przekraczać różnicy pomiędzy osiąganym dochodem a ustalonym minimum socjalnym. W przypadku osób samotnych istotne znaczenie odgrywa też wiek osoby³⁶.

Innym rodzajem wsparcia, adresowanego do wszystkich osób spełniających określone kryteria, jest pomoc oferowana na podstawie wcześniej wspomnianej ustawy o uczestnictwie. W ramach ustawy przewidziano pomoc dla osób niemających dochodów odpowiadających poziomowi minimum socjalnego. Przy ustalaniu prawa do tego środka pomocowego pod uwagę są brane wszelkie posiadane dochody oraz aktywa. Zauważa się, że głównym celem ustawy jest pomoc w celu jak najszybszego wyjścia poza system pomocy społecznej³⁷.

Na szczególną uwagę zasługuje pomoc kierowana do osób starszych oraz częściowo niepełnosprawnych bezrobotnych. Podstawę wypłaty świadczeń dla wskazanych kategorii osób stanowią dwie odrębne ustawy. Świadczenia wypłacane są na zasadzie odstępstw od wcześniej opisanych rygorystycznych zasad ustalania aktywów, uprawniających do pomocy. Pierwsza z ustaw beneficjentami świadczeń uczyniła osoby urodzone przed 1 stycznia 1965 r., które stały się bezrobotne

34 *Ibidem*, s. 22.

35 Zob. na temat definicji osoby bezrobotnej oraz warunków MISSOC, *Compatrative tables on social protection, The Netherlands, Unemployment*, dostępne na <http://missoc.org> (dostęp 01.02.2016).

36 N. Gundt, *The protection of unemployed...*, s. 24.

37 *Ibidem*. Przy wcześniej opisanym rodzaju świadczenia aktywa nie są brane pod uwagę.

po osiągnięciu 50. roku życia. Świadczenia wypłacane są do czasu osiągnięcia przez nie wieku emerytalnego³⁸. Drugi akt normatywny ma charakter przejściowy. Obowiązuje do 2027 r. oraz oferuje świadczenia dla osób, które stały się bezrobotne w okresie od 1 września 2016 do 1 stycznia 2020 r., pod warunkiem ukończenia 60. roku życia oraz spełnienia dodatkowych warunków określonych w ustawie. Zasiłek nie może przewyższać kwoty ustawowego wynagrodzenia minimalnego. Wypłacany jest jednak bez względu na zarobki partnera bądź posiadane aktywa. Ze świadczeń skorzystać też mogą osoby uznane za częściowo niepełnosprawne, o ile osiągnęły wyżej wymieniony wiek³⁹.

Wśród środków aktywizujących wyróżnić należy w szczególności szkolenia zawodowe oraz edukację. W badanym okresie nie zauważono jednak występowania istotnych instrumentów zarówno na szczeblu krajowym, branżowym, jak i zakładowym, skierowanych na ich realizację⁴⁰. Podkreśla się, że system szkoleń dla osób starszych jest zdecydowanie mniej rozbudowany oraz mniej korzystny niż dla osób młodych. Stosownie do uregulowań o charakterze ogólnym, pracodawcy mają obowiązek zorganizowania szkoleń gdy jest to niezbędne do wykonywania przez pracownika określonej pracy. Ponadto obowiązek ten dotyczy także innych prac, jeżeli pracownik staje się niezdolny do wykonywania dotychczasowej pracy albo brakuje zapotrzebowania na dotychczas wykonywaną przez niego pracę. Zauważa się, że w tych przypadkach koszty szkoleń zasadniczo nie mogą być pokrywane z wcześniej wspomnianych środków na przeniesienie do innej pracy (*transitory compensation*), wypłacanych w razie zwolnień pracowników⁴¹. W zakresie organizacji szkoleń zawodowych na uwagę zasługuje także wspomniana wcześniej ustawa o zasiłkach dla bezrobotnych, w ramach której przewidziano opracowywanie przez odpowiednie podmioty indywidualnych programów reintegracji (w okresie pierwszych trzech miesięcy poszukiwania pracy), indywidualnego doradztwa (po upływie trzech miesięcy poszukiwania pracy), praktyk w przedsiębiorstwach (przez okres do 26 tygodni) oraz szczególnych przypadków nabywania doświadczenia zawodowego w przypadku osób, które mają szczególne trudności w znalezieniu odpowiedniej pracy (nieodpłatna praca przez okres 2 lat w centrach aktywizujących)⁴².

W największym zakresie poszczególne rodzaje wsparcia powiązane z aktywizacją zawodową reguluje jednak ustawa o uczestnictwie. Przewiduje ona zarówno pomoc w poszukiwaniu pracy oraz środki dla tych, którzy nie są w stanie samodzielnie podjąć zatrudnienie. Przewidziano w niej m.in. wykonywanie nieodpłatnych prac w celu nabycia doświadczenia zawodowego, skierowanie do szkoły w celu uzupełnienia wykształcenia, wypłacanie bonów aktywizujących (ok. 2500 euro

38 Wówczas emerytura zastępuje wspomniany zasiłek.

39 Zob. szerzej o tym N. Gundt, *The protection of unemployed...*, s. 26–27.

40 R. van het Kaar, F. Tros, *The Netherlands: The role of governments...*, s. 5.

41 N. Gundt, *The protection of unemployed...*, s. 28.

42 *Ibidem*, s. 29–31.

rocznie, obok zasiłków z pomocy społecznej) albo też kierowanie do centrów aktywizacji zawodowej (*sheltered works*), przewidzianych jako środek ostateczny⁴³.

Na uwagę zasługują również formy wsparcia dla pracodawców zatrudniających osoby częściowo niezdolne do pracy oraz starszych bezrobotnych. Chodzi tutaj o zwolnienie pracodawców z obowiązku wypłacania wynagrodzenia za czas choroby w sytuacji, gdy choroba występuje w okresie 5-letnim, licząc od dnia podjęcia pracy. Dodatkowo, w razie zatrudniania tych osób chodzi też o zmniejszenie wysokości składek na ubezpieczenia społeczne. Ponadto występuje możliwość ubiegania się przez pracodawców o subsydia z tytułu zatrudnienia osoby, która została objęta świadczeniem z pomocy społecznej. W takich przypadkach pracodawca wypłaca minimalne wynagrodzenie, przy czym nawet 70% wypłacanego wynagrodzenia zostaje mu zrekompensowana⁴⁴.

W zakresie polityk mających na celu wydłużenie aktywności zawodowej osób starszych uwagę zwraca się również na stosownie innych środków przedsięwziętych w celu zachęcania do późniejszego przechodzenia na emeryturę. Chodzi tutaj m.in. o liczne porozumienia partnerów społecznych, realizujące zasadę częściowej emerytury, a także występowanie zróżnicowanych zachęt finansowych, adresowanych zarówno do pracowników, jak i pracodawców. Zalicza się do nich zmniejszenie obciążeń w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne, przyznawanie bonusów na rzecz pracowników powyżej 61. roku życia (*carry-on-working discount*), posiadających niskie zarobki, a także rozwiązania na wypadek dłuższej choroby osoby starszej (pracodawcy wypłacają wynagrodzenie chorobowe przez okres 2 lat)⁴⁵.

Gdy chodzi o aktywne polityki rynku pracy zachęcające do zatrudnienia osób starszych, na uwagę zasługuje zastosowanie specjalnych programów nakierowanych na rozwój bezpośredniego doradztwa oraz pośrednictwa pomiędzy potencjalnymi pracodawcami oraz osobami starszymi. Zauważono jednak, że nie przyniosły one spodziewanych rezultatów⁴⁶.

5.4. Ustawowe regulacje oraz gwarancje w odniesieniu do zatrudnienia osób w wieku starszym

W Holandii szczególnym źródłem regulujących kwestie związane z indywidualnymi stosunkami pracy jest kodeks cywilny⁴⁷. Gdy chodzi o podstawy świadczenia pracy, wśród elastycznych form zatrudnienia na uwagę zasługuje praca w niepełnym wymiarze czasu pracy będąca zresztą najbardziej rozpowszechnioną formą

43 *Ibidem*, s. 31.

44 Zob. szerzej *ibidem*, s. 32.

45 R. van het Kaar, F. Tros, *The Netherlands: The role of governments...*, s. 4.

46 Szerzej o tym *ibidem*, s. 4, 5.

47 Zob. uwagi na temat zmian oraz zakresu regulacji kodeksu cywilnego A.T.J.M. Jacobs, *Labour Law in the Netherlands...*, s. 63–65.

zatrudnienia w Holandii, praca na czas określony, praca na wezwanie, praca tymczasowa oraz praca w domu⁴⁸. Pomimo że wszystkie z tych form mogą być wykorzystywane w celu zatrudniania osób starszych, brakuje szczególnych unormowań, które czyniłyby wyraźnymi adresatami osoby ze wskazanej grupy wiekowej.

Istotne zmiany, o czym wspomniano już wcześniej, w zakresie terminowych umów o pracę zostały dokonane w 2014 r. Ich celem było wzmocnienie pozycji pracowników zatrudnionych na czas określony. Na szczególną uwagę zasługują ograniczenia dotyczące maksymalnego okresu, na jaki mogą być one zawierane. Skrócono go z dotychczasowych 36 miesięcy do 24. Wydłużono też z trzech do sześciu miesięcy okres, który przerywa łańcuch umów terminowych. Ponadto, pracodawca ma obowiązek poinformowania pracownika o zamiarze przedłużenia terminowej umowy najpóźniej na miesiąc przed upływem terminu, na jaki umowę zawarto. Podkreśla się, że może to doprowadzić, z jednej strony – do zwiększenia roli umów bezterminowych, a z drugiej – do pozytywnego wpływu na pozycję pracowników zatrudnionych terminowo⁴⁹. Odstępstwa *in peius* są jednak dopuszczalne w porozumieniach zbiorowych⁵⁰.

Na uwagę z punktu widzenia pozycji osób starszych zasługują także uregulowania wynikające z noweli kodeksu cywilnego z 2015 r., dotyczące obowiązku zorganizowania szkoleń zawodowych przez pracodawcę, o czym wspomniano już wcześniej.

Kodeks cywilny określa również zasady dotyczące wynagrodzenia za czas choroby, zobowiązując pracodawcę do wypłacania co najmniej 70% wynagrodzenia przez okres pierwszych dwóch lat choroby⁵¹. W rzeczywistości jednak układy zbiorowe pracy przewidują wypłatę 100% wynagrodzenia⁵².

W zakresie urlopów wypoczynkowych na uwagę zasługuje minimalny adresowany do wszystkich pracowników czterotygodniowy urlop wypoczynkowy. W odniesieniu do osób starszych układy zbiorowe pracy przewidują dłuższe urlopy wypoczynkowe. Zauważa się jednakże, iż ze względu na zakaz dyskryminacji ze względu na wiek ma miejsce stopniowe wygaszanie powyższych przywilejów⁵³.

W zakresie ochrony trwałości stosunku pracy na uwagę zasługują unormowania kodeksu cywilnego określające procedurę zwolnienia z pracy. W wyniku reformy ustawy o zwolnieniach z 2014 r. w kodeksie cywilnym wprowadzono zamknięty katalog przyczyn uzasadniających wypowiedzenie bezterminowej umowy o pracę. Warunkiem złożenia wypowiedzenia przez pracodawcę jest to, by istniała przyczyna uzasadniająca oraz aby nie było możliwości przeniesienia pracownika

48 R. van het Kaar, F. Tros, *The Netherlands: The role of governments...*, s. 7.

49 N. Gundt, *The protection...*, s. 18.

50 A.T.J.M. Jacobs, *Labour Law in the Netherlands...*, s. 196.

51 Pewne odstępstwa są przewidziane w stosunku do osób wykonujących pracę przez co najmniej 4 dni tygodniowo w domu.

52 A.T.J.M. Jacobs, *Labour Law in the Netherlands...*, s. 121.

53 *Ibidem*, s.134.

do innej pracy. Ponadto, o ile inaczej nie postanowiono, pracodawca może wypowiedzieć umowę o pracę pracownikowi w dniu następnym po dniu, w którym osiągnął on wiek emerytalny⁵⁴. Kodeks cywilny ustanawia również ochronę szczególną trwałości stosunku pracy określonych kategorii pracowników. Zostali oni wyróżnieni ze względu na przymioty osobiste albo pełnione funkcje. Wśród wskazanych kategorii brakuje jednakże osób w wieku starszym. Dodać przy tym należy, że wśród wyjątków od niedozwolonych zwolnień z pracy wymieniono przypadki rozwiązania umowy o pracę z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego⁵⁵.

System kontroli wypowiedzenia umowy o pracę jest w Holandii zdecydowanie wyjątkowy. Pracodawca zamierzający wypowiedzieć umowę pracownikowi zatrudnionemu bezterminowo powinien uzyskać zgodę odpowiedniej władzy albo zgodę na unieważnienie umowy przez sąd (kontrola *ex ante*). Zgoda odpowiedniej władzy jest wymagana w przypadku zwolnień z powodów ekonomicznych albo na skutek nieprzydatności pracownika do pracy po upływie dwóch lat choroby. Przy czym powyższe ograniczenia nie obowiązują, gdy chodzi o rozwiązanie umowy na podstawie porozumienia stron (określanego w literaturze przykładem przymusowego bezrobocia)⁵⁶, rozwiązania umowy w okresie próbnym, w razie zwolnień natychmiastowych albo w przypadku osiągnięcia wieku emerytalnego⁵⁷. Z kolei drugi rodzaj kontroli, mający zastosowanie względem pracowników wyłączonych z zakresu kontroli *ex ante*, wiąże się z możliwością nakazania przywrócenia pracownika do pracy decyzją sądu (kontrola *ex post*)⁵⁸.

Kodeks cywilny przewiduje także obowiązek wypłacenia przez pracodawcę świadczenia na dostosowanie się do pracy (*transition allowance*). Dotyczy to przypadków zwolnienia pracowników zatrudnionych przez okres co najmniej dwóch lat, w tym m.in. w razie wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę oraz w razie unieważnienia umowy przez sąd. Świadczenie to nie należy się w przypadkach rozwiązania umowy o pracę z m.in. powodu osiągnięcia wieku emerytalnego uprawniającego do emerytury. Do 2020 r. powyższe świadczenie dla osób w wieku 50 lat i więcej, legitymujących się co najmniej 10-letnim stażem, jest wypłacane w wysokości co najmniej 50% wynagrodzenia miesięcznego za każde pół roku zatrudnienia. Rozwiązanie to nie jest jednak stosowane w odniesieniu do pracodawców zatrudniających do 25 pracowników. Istotne jest również to, iż postanowienia określające wysokość należnego świadczenia mają charakter gwarancji minimalnych, a zatem uprawnienia w powyższym zakresie mogą być ukształtowane korzystniej w porozumieniach zbiorowych. Mogą one również uchylać powyższe gwarancje ustawowe pod warunkiem zapewnienia odpowiednich

54 *Ibidem*, s. 171, 172.

55 *Ibidem*, s. 172, 173.

56 *Ibidem*, s. 174.

57 Wyłączenia dotyczą też grup pracowników, dotyczy to także pracowników pracujących w gospodarstwach domowych.

58 A.T.J.M. Jacobs, *Labour Law in the Netherlands...*, s. 176–182.

środków ukierunkowanych na przeciwdziałanie bezrobociu albo skrócenie okresu bezrobocia⁵⁹.

Na marginesie należy zwrócić uwagę na kwestię zwolnień grupowych, regulowanych ustawą o zwolnieniach grupowych z 1976 r. ze względu na stosowane kryteria doboru do zwolnień wg zasady *'lifo' rule (last-in-firs-out)*, co powodowało, że w przedsiębiorstwach, w których dokonywano powyższych zwolnień, zdecydowanie przeważały osoby starsze. Stąd od 2006 r. zastosowanie ma zasada proporcjonalności, w wyniku której określa się liczbę osób typowanych do zwolnienia w poszczególnych kategoriach wiekowych. Rozwiązanie to jest krytykowane ze względu na wzrost zwolnień osób starszych, dając podstawę do pytania o uzasadnioną dyferencjację ze względu na wiek⁶⁰.

Na uwagę zasługują także unormowania odnoszące się do automatycznego rozwiązania stosunku pracy. Następuje to na podstawie odpowiednich postanowień porozumień zbiorowych albo indywidualnych umów o pracę. Powszechnie akceptowana jest zatem praktyka, zgodnie z którą umowa na czas nieokreślony jest automatycznie rozwiązywana z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego. Badania ukazały, że ponad 70% pracowników jest objętych porozumieniami zbiorowymi, zawierającymi takie klauzule. Wobec pewnych sprzeciwów osób chcących kontynuować pracę pomimo osiągnięcia wieku emerytalnego w okresie 2008–2012 ukazało się wiele orzeczeń sądowych nie akceptujących automatycznego rozwiązania umowy o pracę. W jednym z ostatnich Sąd Najwyższy uznał, że wiek emerytalny jako przesłanka powodująca automatyczne rozwiązanie umów o pracę może być wskazywany w porozumieniach zbiorowych. Większe wątpliwości dotyczyły z jego strony pułapu wieku emerytalnego, niższego od powszechnego. Wskazano w tym zakresie na potrzebę wykazywania dodatkowych obiektywnych przyczyn uzasadniających⁶¹.

Na koniec, wspomnieć w tym miejscu należy również o ustawie o zwolnieniach (Act on Dismissals). W ramach jej ostatnich zmian chodziło o uczynienie zwolnień pracowników z pracy łatwiejszymi oraz mniej kosztownymi. Zarówno przedstawiciele władzy, jak i sędzia rejonowy nie tylko zwracają uwagę na przyczyny zwolnienia, ale również ustalają, czy nie ma rzeczywistej możliwości powierzenia pracownikowi innej pracy, zwłaszcza po przeszkoleniu. W razie stwierdzenia takiej możliwości zgoda na zwolnienie nie jest wyrażana. Szczególny nacisk położono na środki wspomagające przeniesienie pracowników do innej pracy (*from work to work*). Wypłata *transition allowance*, o którym była mowa wcześniej, powinna być wykorzystana w celu złagodzenia skutków przeniesienia do innej pracy, np. poprzez opłacenie szkolenia. Ustawa z 2015 r. kładzie zatem zdecydowany nacisk na przeciwdziałanie długoterminowemu bezrobociu, wspierając przenoszenie pracowników do innej pracy⁶².

59 *Ibidem*, s. 185.

60 *Ibidem*, s. 189, 190.

61 *Ibidem*, s. 197.

62 N. Gundt, *The protection of unemployed...*, s. 19.

5.5. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek starszy

W zakresie dyskryminacji ze względu na wiek starszy przeprowadzone badania wykazały stereotypowe postrzeganie zdolności pracowniczej tych osób przez pracodawców. Zwłaszcza gdy chodzi o zdrowie fizyczne, kreatywność oraz kompetencje w zakresie nowych technologii pracodawcy preferują zatrudnienie osób młodszych. W związku z powyższym nawet takie cechy, jak lojalność, zaufanie, umiejętności organizacyjne, którymi wyróżniają się starsi pracownicy, wydają się mieć dla nich mniejsze znaczenie⁶³.

Mimo że w powyższym zakresie należy odwołać się do ustawy o równym traktowaniu z 1992 r. (GAET), większe znaczenie ma ustawa o równym traktowaniu ze względu na wiek w pracy, zawodzie oraz szkoleniu zawodowym z 2003 r. (AETAW). Stosownie do niej zakaz dyskryminacji ze względu na wiek nie ma zastosowania w przypadkach różnicowania sytuacji osób ze względu na wiek w związku z realizacją polityk ustawowych w celu zwiększania udziału osób w określonych grupach wiekowych. Przy czym dotyczy to również przypadków rozwiązywania umów o pracę w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego, a także jeżeli odmienne traktowanie ze względu na wiek jest obiektywnie uzasadnione, a środki prowadzące do osiągnięcia zamierzonego celu są konieczne oraz odpowiednie. Dodatkowo, powodem odmiennego traktowania ze względu na wiek mogą być przepisy dotyczące emerytur branżowych (zawodowych).

Jak już zauważono wcześniej, pewne wątpliwości w kontekście prezentowanych unormowań budzą przypadki korzystniejszego ukształtowania warunków pracy (m.in. w zakresie dłuższych urlopów, krótszych norm czasu pracy) osób starszych. Mimo że sądy powszechne nie zakazują stosowania takich praktyk, nakazują ich zastosowanie pod pewnymi warunkami. Chodzi o proporcjonalność i konieczność przyjętych środków różnicujących, zwłaszcza gdy są one elementem polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Trudności w wykazaniu wspomnianej przesłanki proporcjonalności oraz konieczności zastosowania przyjętych różnicowań spowodowały, że większość klauzul różnicujących została uchylona z porozumień zbiorowych. Rozpowszechniło się natomiast stosowanie odpowiednich dla starszych pracowników rozkładów pracy. Zauważa się, że są one coraz to częściej stosowane⁶⁴.

5.6. Nabycie uprawnień emerytalnych

System emerytalny w Holandii oparty jest na strukturze trójfilarowej. Ustawa (AOW) przewiduje prawo dla emerytury podstawowej dla każdego, kto mieszkał oraz był ubezpieczony w Niderlandach. Wskazuje się na 50-letni okres

63 R. van het Kaar, F. Tros, *The Netherlands: The role of governments...*, s. 3.

64 A.T.J.M. Jacobs, *Labour Law in the Netherlands...*, s. 89, 97–98.

ubezpieczenia. Nie występuje jednakże wymóg nieprzerwanego ubezpieczenia. Istotne jest to, by osoba w okresie od 15. roku życia⁶⁵ do wieku emerytalnego była ubezpieczona przynajmniej przez okres jednego roku. Osoby urodzone po 1 kwietnia 1950 r. i później nie nabywają prawa do emerytury, jeżeli nie mają co najmniej rocznego okresu ubezpieczenia. Za każdy rok podlegania ubezpieczeniom osoba nabywa 2% należnego świadczenia, zatem po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz posiadaniu 50-letniego okresu ubezpieczenia będzie uprawniona do 100% emerytury. Osoby pozostające w związku małżeńskim są uprawnione do tzw. emerytury małżeńskiej⁶⁶.

W 2012 r. reformy doprowadziły do zmian w zakresie wieku emerytalnego, powodując jego stopniowe wydłużenie z 65 do 66 lat w 2019 r. oraz do 67 w 2023 r. Jednakże na skutek zmian w 2015 r. przyspieszono procedurę wydłużenia wieku emerytalnego do 66 lat w 2018 r. oraz do 67 lat w 2021 r. W późniejszych okresach wiek emerytalny może być dalej wydłużany, biorąc pod uwagę średnią długość życia społeczeństwa. W 2022 r. wiek emerytalny będzie wynosił 67 lat i 3 miesiące⁶⁷.

Jak wyżej wspomniano, wysokość emerytury zależy od okresu ubezpieczenia, a także wspólnego zamieszkiwania z inną osobą. Ustawa określa minimalną wysokość świadczenia. W przypadku osób pozostających w związku małżeńskim albo zamieszkujących razem (związek partnerski) wysokość emerytury wynosi 50% minimalnego wynagrodzenia (*netto*) dla każdej z nich. W przypadku osób samotnych świadczenie emerytalne wynosi 70% minimalnego wynagrodzenia, a w razie sprawowania opieki nad dzieckiem do lat 18 – 90% tego wynagrodzenia⁶⁸.

Ważne jest to, że emerytura w Holandii jest wypłacana bez względu na osiągnięcie przez zainteresowanego zarobki. Oznacza to, że osoba taka nie musi przerywać pracy w celu otrzymania świadczenia emerytalnego. Co ciekawe, emerytury są opodatkowane. Od nich odprowadza się również składki na ubezpieczenia społeczne (chodzi tu zwłaszcza o składki na rzecz opieki długoterminowej oraz ubezpieczenie zdrowotne).

Osoby, które nie nabyły prawa do pełnej emerytury albo otrzymują ją w bardzo niskiej wysokości, są uprawnione do dodatkowego świadczenia (*AIO supplement*). Świadczenie to jest wypłacane na podstawie ustawy o uczestnictwie (*Participation Act*). Wniosek o świadczenie można złożyć na dwa miesiące przed nabyciem prawa do emerytury podstawowej.

Ponadto wspomnieć należy, że do niedawna w rachubę wchodziła możliwość otrzymania dodatkowego świadczenia, jeżeli osoba uprawniona do emerytury

65 W związku z wydłużeniem wieku emerytalnego, od 2016 r. – chodzi o 15 lat i 6 miesięcy, a od 2021 – od 17 lat. Zob. Social Security Administration, *Research, Statistics, and Policy Analysis, Social Security Programs Through the World, Europe 2016 (released September 2016)*, Netherlands, s. 229, <http://ssa.gov> (dostęp 01.02.2016).

66 *Ibidem*.

67 Zob. oficjalna strona urzędu: <http://svb.nl> (dostęp 01.02.2016).

68 F. Pennings, *Social security law in the Netherlands*, R. Blanpain (ed.), Netherlands 2013, s. 143–146.

miała partnera, który nie ukończył 65. roku życia, o ile on nie miał dochodu albo był on bardzo niski (*AOW supplementary allowance*)⁶⁹. Warunkiem otrzymania powyższego świadczenia było osiągnięcie przez osobę uprawnioną do emerytury wieku emerytalnego przed 1 stycznia 2015 r. oraz zamieszkiwanie z partnerem, który posiadał dochody nie przekraczające określonego progu dochodowego. Świadczenie w razie jego nabycia przed 1 stycznia 2015 r. jest jednak wypłacane do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego przez partnera (pod warunkiem spełniania pozostałych wymogów dotyczących dochodu). Możliwość jego wypłaty uchylono w wyniku nowelizacji ustawy (AOW) w 2015 r.

Gdy chodzi o uprawnienia w odniesieniu do innych rodzajów świadczeń emerytalnych, to w internetowej bazie danych figuruje informacja o braku unormowań prawnych w odniesieniu do emerytur wcześniejszych oraz tzw. emerytur odroczo-nych⁷⁰. Emerytury wcześniejsze mogą być jednak przewidziane w sektorowych albo w branżowych porozumieniach zbiorowych.

Kończąc rozważania w powyższym zakresie dodać można, że renta z tytułu stałej niezdolności do pracy (przyznawana na podstawie ustawy IVA) jest wypłacana osobom, które nie osiągnęły wieku emerytalnego oraz mają ustaloną pełną (co najmniej 80%) i stałą niezdolność do pracy, a także osobom, których możliwości zarobkowe wynoszą poniżej 20% podstawowych zarobków, jeżeli brak jest możliwości poprawy albo są niewielkie szanse na poprawę. Z kolei renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy (WGA) jest wypłacana osobom przed osiągnięciem wieku emerytalnego, mającym ustaloną częściową (od 35 do 79%) albo pełną, lecz czasową (od 80 do 100%) niezdolność do pracy z możliwościami zarobkowymi mniej niż 65% podstawowych zarobków. Dla osób mających ustaloną stałą albo częściową niepełnosprawność są przewidziane również dodatkowe świadczenia⁷¹. Wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego świadczenie emerytalne z mocy prawa zastępuje rentę.

5.7. Uwagi podsumowujące

W Holandii system świadczeń oraz rozwiązań pomocowych, adresowanych do osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji dochodowej oraz zdrowotnej jest mocno rozbudowany. Na podkreślenie zasługują ciągle zmiany oraz modyfikacje przepisów prawnych, nakierowane na uczynienie systemu zapomogowego skutecznym sposobem osiągania celów społecznych. Z punktu widzenia zwiększania możliwości zatrudnieniowych pracowników na szczególną uwagę zasługują świadczenia na rzecz

69 *Ibidem*, s. 147.

70 MISSOC, *Comparative tables on social protection, The Netherlands, Old age benefits*, <http://missoc.org>. (dostęp 01.02. 2017).

71 Zob. o tym Social Security Administration..., s. 229.

przeniesienia do innej pracy. Uwagę zwraca również dość nietypowo uregulowana ochrona przed zwolnieniami. Poza nielicznymi wyjątkami (pomoc dla starszych bezrobotnych oraz bezrobotnych niepełnosprawnych) nie występują jednak typowe unormowania prawne, adresowane *stricte* do osób starszych. W zakresie odmiennego traktowania osób w wieku starszym, w tym również w odniesieniu do bardziej korzystnego ukształtowania warunków pracy szczególną rolę odgrywają układy zbiorowe pracy. Szczególną uwagę przykuwają również powszechnie występujące w porozumieniach zbiorowych klauzule dotyczące automatycznego rozwiązywania umów o pracę z osobami osiągniętymi wiek emerytalny.

Warte uwagi są reformy przeprowadzone w Holandii w 2015 r. Dotyczyły one zarówno programów i polityk w zakresie wydłużania aktywności zawodowej, ale też zmian w przepisach ustawowych, mających m.in. na celu zwiększenie znaczenia zatrudnienia bezterminowego. Zauważa się, że biorąc pod uwagę liczbę osób starszych zatrudnianych w niepełnym wymiarze czasu pracy albo na podstawie umów terminowych, czy też w innych formach nietypowych, przyczynić się to może do wzrostu oraz wydłużenia ich aktywności zawodowej. W literaturze spotkać się jednak można z krytycznymi uwagami na temat występujących w ustawach środków aktywizujących. Zauważa się, że pomimo iż głównym celem jest zwiększanie uczestnictwa osób na rynku pracy zamiast środków prewencyjnych i zachęcających, przeważają rozwiązania określające obowiązki, sankcje i odpowiedzialność⁷².

72 Szerzej o tym N. Gundt, *The protection of unemployed...*, s. 41–42.

6. Wnioski

W prezentowanej części opracowania przedstawiono obszerną analizę prawnoporównawczą w zakresie zróżnicowanych instytucji oraz środków prawnych mających na celu zwiększanie oraz wydłużanie aktywności zawodowej osób w wieku starszym. Zakresem badań, w celu zobiektywizowania wyników oceny, objęto państwa ze zróżnicowanych obszarów Europy. Część z nich, tradycyjnie postrzegana jest jako posiadająca wzorcowe rozwiązania prawne, które wywierają duży wpływ na kierunki uregulowań prawnych i ich kształt w innych państwach, a część – co dotyczy zwłaszcza państw Europy Środkowo-Wschodniej – posiada rozwiązania nowatorskie, które ze względu na zbliżone do polskich realiów społeczno-gospodarczych mogą stanowić interesujące propozycje rozwiązań prawnych.

Przeprowadzone badania pokazują, że dotykający wszystkie z badanych państw problem starzejących się społeczeństw, a także niżu demograficznego wymusza w każdym z nich intensyfikację działań nakierowanych na wydłużenie aktywności zawodowej osób starszych. Sposób przeciwdziałania skutkom starzejących się społeczeństw, a także zakres przedsięwziętych rozwiązań pomimo wspólnych kierunków działań różni się jednak ze względu na ustrój społeczno-gospodarczy, warunki i poziom życia społeczeństwa, politykę publiczną, w tym zwłaszcza politykę społeczną prowadzoną przez państwo, a także występujące w poszczególnych państwach odrębności w zakresie rozwiązań systemowych, w tym m.in. dotyczących zabezpieczenia na starość oraz wieku emerytalnego, rolę partnerów społecznych, gwarantowany poziom bezpieczeństwa socjalnego, a także tradycje kulturowe. Pomimo występowania wspomnianych odrębności częstokroć zarówno sposób działania w badanych państwach, jak i końcowa ocena zastosowanych środków w badanym obszarze wypadają podobnie.

Ocenę badanych państw przeprowadzono w kilku uznanych za wiodące obszarach. Płaszczyznę rozważań poprzedziły informacje oraz dane dotyczące kierunków zmian ustawodawczych, a także przyjmowanych strategii, programów oraz polityk podejmowanych w celu wydłużania aktywności zawodowej osób starszych. Zaprezentowane zostały również ogólne dane statystyczne w przedmiocie pozycji badanych państw na tle innych państw Unii Europejskiej w zakresie wskaźników zatrudnienia oraz populacji osób starszych. Wśród objętych rozważeniami oraz analizą prawną płaszczyzn, na uwagę zasługują zwłaszcza te, dotyczące aktywizacji osób starszych, przeciwdziałające dyskryminacji, ustalające ochronę pracy oraz stosunku pracy, jak i ukierunkowane na wspieranie wykonywania pracy przez osoby starsze, a także rozwiązania z zakresu zabezpieczenia emerytalnego, bezpieczeństwa socjalnego oraz łagodzenia skutków prawnych bezrobocia wśród osób starszych.

Podmiotem badań w prezentowanej pracy uczyniono osoby starsze. W opracowaniu celowo nie dokonano zawężenia badań do określonego przedziału wiekowego ani nie wprowadzono minimalnej granicy w postaci tzw. wieku 50+. Zajęte stanowisko uzasadnione jest nie tylko zróżnicowaniem środków prawnych w poszczególnych

państwach, adresowanych do różnych grup osób, ale też różnym wiekiem emerytalnym oraz sposobem jego wydłużenia w badanych państwach, jak i dynamiką zmian, jakie następują w powyższym zakresie. Powiązane jest ono również z przyjętym założeniem badawczym, ukierunkowanym na wyodrębnienie dwóch zasadniczych grup adresatów rozwiązań wydłużających aktywność zawodową w postaci osób w wieku przedemerytalnym i emerytów, wyodrębnionych w oparciu o kryterium nabycia prawa do świadczenia emerytalnego. Na podstawie przeprowadzonych badań prawnoporównawczych uzasadnione wydaje się zajęcie stanowiska, według którego kryterium zastąpienia dochodu z pracy, a nie sam wiek emerytalny uznać należy za zasadniczą przesłankę dyferencjacji uprawnień oraz zastosowania środków różnicujących sytuację prawną osób w wieku starszym. Implikuje to również dalej idące uwagi oraz spostrzeżenia odnośnie do wieku starszego jako kryterium dyferencjacji w zakresie stosowania rozwiązań pomocowych ułatwiających powrót do pracy.

Podkreślenia wymaga, że w żadnym z badanych państw nie występuje definicja osoby starszej ani starszej osoby bezrobotnej. Istotne jest jednak to, że warunek nieosiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego (Litwa, Holandia) lub nieotrzymywania emerytury starczej (Słowacja, Litwa, Czechy) wykorzystywany jest w badanych państwach w ramach ustawowej definicji osoby bezrobotnej. Uregulowania takie implikują jednakże pytanie o charakterze ogólnym. Czy wiek emerytalny powinien być przesłanką wyłączającą określone osoby z możliwości zastosowania względem nich środków pomocowych?¹ Wydaje się bowiem, że to raczej nieotrzymywanie emerytury starczej oraz innych dochodów powinno być kwalifikowane do zasadniczych warunków dyskwalifikujących osoby w wieku starszym z kręgu beneficjentów rozwiązań pomocowych, przewidzianych dla osób bezrobotnych². Z pewnością jednak, co potwierdzają wnioski wynikające z badanych unormowań prawnych, poprawna odpowiedź na to pytanie powinna uwzględniać pułap ustawowego wieku emerytalnego oraz warunki nabywania uprawnień emerytalnych. Im wyższy będzie wiek emerytalny, warunkujący (jako przesłanka samoistna) nabywanie prawa do emerytury, tym bardziej przekonująco wypadać może ujmowanie go w kategorii negatywnych przesłanek zawartych w definicji osoby bezrobotnej. W takich przypadkach warto jednak rozważyć zastosowanie szczególnych rozwiązań pomocowych, adresowanych do osób poszukujących pracę, niespełniających kryteriów do bycia bezrobotnym wg wcześniej wspomnianych zasad, wśród których wymienia się nieosiągnięcie wieku emerytalnego³.

- 1 Por. uwagi w przedmiocie polskiej definicji osoby bezrobotnej T. Wroćławska, *The analyses of the legal measures...*, s. 431–452, a także Z. Góral, *Komentarz do artykułu 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Lex/el. 2016.
- 2 T. Wroćławska, *The right to choose or having no choice: retirement or employment. Dilemmas related to old age (remarks based on Polish legal regulations)*, „Economic and Environmental Studies” 2017/44, vol. 17, no. 4, s. 947–968.
- 3 Zob. uwagi w kontekście definicji osoby bezrobotnej oraz osób poszukujących pracę. T. Wroćławska, *The analyses of the legal...*, s. 433–439.

Dość typowe dla badanych państw jest natomiast posługiwanie się w ramach rozwiązań prawnych pojęciem osoby powyżej 50. roku życia (Słowacja, Litwa, Czechy, Holandia). Czasem, przy wprowadzeniu szczególnych rozwiązań adresatem czyni się również osoby powyżej 60. roku życia (Holandia)⁴. Powyższa dyferencjacja ze względu na wiek starszy niejako automatycznie nasuwa przypuszczenie o stosowaniu względem wyodrębnionych grup szczególnego zespołu środków prawnych wspierających zatrudnienie. Dość często ma miejsce jednak sytuacja odwrotna, polegająca na tym, że występują jedynie cząstkowe uregulowania prawne kierowane do wyodrębnionej grupy osób starszych. W razie braku szczególnego instrumentarium prawnego uzasadnione wydaje się przekierowanie uwagi zamiast na wiek, na inne przesłanki warunkujące zastosowanie odrębnych rozwiązań prawnych, np. długoterminowe bezrobocie, brak odpowiednich kwalifikacji albo trudności z przekwalifikowaniem oraz brak dochodów i zagrożenie ubóstwem. Wskazywanie na wiek 50+, który coraz mniej się kojarzy z wiekiem starszym, wywoływać może efekt odwrotny do zamierzonego, powiązany ze stygmatyzacją osób w tej grupie wiekowej oraz ich odbiorem jako niezaradnych i mających trudności ze znalezieniem pracy. Społeczny wydzźwięk wprowadzonych przez ustawodawcę dyferencji ze względu na wiek starszy, uwypuklający odrębności w zakresie traktowania tych osób, może być bowiem dość negatywny.

Z przeprowadzonych badań wynika, że wobec osób powyżej 50. roku życia, kwalifikowanych z tytułu posiadanego wieku do grupy szczególnego ryzyka na rynku pracy, najczęściej stosuje się organizowanie specjalistycznych kursów, edukacji, w tym także kształcenie zawodowe. Częstokroć osoby te określane są mianem osób wymagających dodatkowego wsparcia (Litwa) albo osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy (Słowacja, Czechy). W odniesieniu do nich czasem przewiduje się pierwszeństwo w dostępie do określonych środków aktywizujących (Słowacja). Zdarza się również, że mechanizm pomocowy, nakierowany na aktywizację zawodową jest bardziej rozbudowany. Uwzględnia się wówczas na przykład obowiązkowe ustalanie indywidualnych programów aktywizacji (Czechy), organizowanie specjalistycznych kursów oraz kształcenia zawodowego (Czechy, Słowacja). Stąd wypływać może zasadniczy wniosek, że to nie wiek, tylko te szczególne kryteria podmiotowe, rzutujące na zaliczenie osób do grupy tzw. ryzyka powinny decydować o doborze i zastosowaniu szczególnych i częstokroć zindywidualizowanych, a więc nakierowanych na potrzeby konkretnych beneficjentów rozwiązań pomocowych. Zatem, to bardziej sytuacja indywidualna (zwolnienie, brak odpowiednich kwalifikacji) powinna decydować o objęciu osoby szczególnym programem aktywizacji zawodowej⁵. Ponadto zauważyć należy, że częstokroć wspieranie pracodawców w zatrudnieniu osób starszych poprzez system subsydiów również powiązane jest z wyodrębnieniem ich grup wiekowych

4 Docelową grupę wyróżniono również w polskiej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zob. o tym też *ibidem*, s. 444.

5 *Ibidem*, s. 447.

i to najczęściej na podstawie ogólnego kryterium 50+ (zwłaszcza dotyczy to Słowacji, Litwy, Czech). Stąd też uzasadnione wydaje się stanowisko, że i w tym przypadku ewentualne wytyczanie granicy wieku kwalifikującego osoby starsze do odrębnych mechanizmów pomocowych w zdecydowanie większym stopniu uwzględniać powinno uwarunkowania indywidualne, aniżeli tylko aprioryczną kwalifikację ich do grupy objętej rozwiązaniami pomocowymi ze względu na wiek. Szczególnych i to pozytywnych przykładów w powyższym zakresie dostarczają rozwiązania obowiązujące w prawie holenderskim.

Pomimo posługiwania się kryterium wieku starszego, w zakresie stosowanych środków prawnych przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych w badanych państwach odnotować należy pewną tendencję odchodzenia od wieku starszego jako kryterium ich doboru na rzecz m.in. niepełnosprawności (często przecież powiązanej z wiekiem starszym) albo długoterminowego bezrobocia (co również w większości przypadków dotyczy osób starszych ze względu na niższe kwalifikacje oraz trudności adaptacyjne w pracy). Zauważyć też można próby zrównania sytuacji osób starszych z pozostałymi osobami (bezrobotnymi), co polega częstokroć na uchyleniu odrębności względem osób starszych (Holandia, Czechy, Litwa) albo ustalaniu pomocy według kryteriów mogących mieć zastosowanie do wszystkich bezrobotnych, mających szczególne trudności ze znalezieniem pracy. Pozytywnie odnotować należy tendencję do kierowania pomocy do osób o niższych kwalifikacjach zawodowych albo o niższym wynagrodzeniu. Czasem wyraża się to również w minimalnym wynagrodzeniu gwarantowanym dla osób o niższych kwalifikacjach zawodowych oraz wykształceniu (Litwa). Coraz bardziej powszechne stają się w tym zakresie także programy dodatkowych szkoleń oraz edukacji.

Określone przedziały wieku starszego (np. wiek przedemerytalny) stają się częstokroć przesłanką wypłacania szczególnych świadczeń dla bezrobotnych (Holandia) albo dłuższego wypłacania zasiłku dla bezrobotnych (Czechy, Litwa). Czasem o dłuższej wypłacie świadczenia decydują też okresy ubezpieczenia i pracy (Litwa do 1 czerwca 2017 r., Holandia, Słowacja). Celowość stosowania dłuższego okresu wypłacania zasiłku dla bezrobotnych, kierując się przesłanką wieku, a nie stażu pracy, niezdolności do pracy albo długoterminowego bezrobocia, może budzić wątpliwości. Wiek starszy nie wydaje się zatem być odpowiednim i zarazem obiektywnym miernikiem dyferencjacji uprawnień osób bezrobotnych w omawianym zakresie. Pozytywnie natomiast należy ocenić tendencję do ogólnego skracania okresu wypłaty zasiłków, czemu z reguły towarzyszy przekierowanie akcentów na aktywne środki przeciwdziałania bezrobociu. Alternatywą dla dłuższych okresów wypłacania zasiłków dla bezrobotnych osób starszych mogłyby być zatem świadczenia na przekwalifikowanie oraz uzyskanie nowych kwalifikacji. Ponadto zdarza się również, że rozwiązania pomocowe przewidziane w aktach normatywnych częstokroć powiązane są ze spełnianiem przez osoby w danej grupie wiekowej dodatkowego warunku odnoszonego do okresu trwania bezrobocia. Długotrwałe bezrobocie najczęściej daje też podstawę do stosowania szczególnych programów na rzecz tworzenia miejsc pracy, przekwalifikowania oraz doradztwa zawodowego (Litwa, Czechy, Słowacja). Idąc

dalej, zauważyć należy, że czasem szczególną grupę docelową w zakresie stosowanych środków tworzą niepełnosprawne osoby starsze. Rozwiązania takie nie są jednak rozpowszechnione, a nawet jeśli występują to uwagę zwraca ich częściowy charakter. Z punktu widzenia wieku starszego, w ramach którego ryzyko niepełnosprawności zdecydowanie wzrasta uzasadnione wydaje się zwrócenie szczególnej uwagi w ramach stosowanych rozwiązań także na tę grupę osób.

Pomimo iż większość ze środków pomocowych adresowana jest do osób w wieku przedemerytalnym, czasem mają też miejsce przypadki kierowania ich do emerytów (Holandia, Cechy). Z drugiej strony, zaobserwować też można występowanie rozwiązań, stosowanych łącznie zarówno do emerytów, jak i osób powyżej 50. roku życia, czego szczególnym przykładem jest instytucja Banku Seniorów (Litwa). W kontekście przemian społeczno-gospodarczych powiązanych z rozwojem technologicznym oraz wzrostem znaczenia nietypowych form wykonywania pracy instytucja ta zasługuje na szczególną uwagę.

Przeprowadzone badania wykazały, że wysokie koszty pracy stanowią jeden z głównych czynników zniechęcających do zatrudnienia osób w wieku starszym⁶. W związku z powyższym każde z badanych państw szczególny nacisk kładzie na pomoc i ułatwienia dla pracodawców. Kierowana do pracodawców pomoc częstokroć przebiera formę typową w postaci dofinansowywania wynagrodzeń oraz składek osób zatrudnionych. Rozwiązania te mają jednak charakter czasowy, powiązany najczęściej ze wspieraniem zatrudnienia oraz tworzeniem miejsc pracy dla osób starszych. Czasem rozwiązania przybierają wymiar szczególny, polegający na uproszczeniu procedury zwolnień z pracy oraz przeznaczenie pomocy na przekwalifikowanie pracowników tracących pracę (Holandia). Biorąc pod uwagę dość często występujące skrócenie godzin pracy osób starszych na uwagę zasługują też rozwiązania umożliwiające wypłatę zasiłku dla takich osób (Holandia, Litwa – od 1 lipca 2017 r.).

Na poziomie regulacji z zakresu ochrony trwałości stosunku pracy oraz szczególnych warunków pracy osób starszych w żadnym z badanych państw (poza nieistotnymi wyjątkami dotyczącymi przede wszystkim Litwy) nie zaobserwowano występowania unormowań, nakierowanych *stricte* do starszych zatrudnionych. Braku szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy osób w wieku przedemerytalnym nie należy jednak oceniać krytycznie. Dotychczasowe badania ukazują bowiem negatywne konsekwencje w zakresie zakazu wypowiedzania umów osobom w wieku przedemerytalnym. Wywołuje ono efekt odwrotny w postaci unikania zatrudnienia oraz wcześniejszych zwolnień osób starszych⁷. Większe wysiłki powinny być zatem kładzione na kontrolę zasadności wypowiedzenia umowy o pracę

6 *Ibidem*.

7 Zob. o tym T. Wrocławska, *Kodeksowa szczególna ochrona trwałości stosunku pracy pracowników w wieku przedemerytalnym*, [w:] Z. Góral, M. Mielczarek (red.), *40 lat Kodeksu pracy*, Warszawa 2015, s. 154–176; eadem, *Uwagi na tle wyroku SN z dnia 18 grudnia 2014 r., II PK 50/145*, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2016, t. 6, s. 229–238.

oraz przeciwdziałanie zakazowi dyskryminacji aniżeli utrzymywanie na siłę częstokroć zupełnie niewydajnych oraz sztucznych relacji zatrudnieniowych⁸.

Z przykrością odnotować jednak należy, że przepisy odnoszące się do ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa pracy osób starszych w zasadzie nie występują. Regulacje z tego zakresu mają zatem zasadniczo (pewne wyjątki dotyczą zwłaszcza osób niepełnosprawnych) wymiar ogólny. Zalecenia, podnoszone w ramach programów realizowanych w badanych państwach potwierdzają jednak, że choroby wieku starszego, co dotyczy także chorób nowotworowych, wymuszają, by na problematykę dotyczącą wspierania powrotu osób starszych do pracy, jak i wspierania ich zatrudnienia, spojrzeć z nieco innej perspektywy. Chodzi o dostosowanie pracy do możliwości osoby jej świadczącej oraz stosowanie racjonalnych usprawnień dla osób starszych dzięki polityce zarządzania wiekiem oraz udziałowi partnerów społecznych. W tym zakresie na uwagę zasługuje nie tylko potrzeba zwiększenia roli partnerów społecznych, ale też ich zaangażowanie w realizację polityki zarządzania wiekiem na zdecydowanie wcześniejszych etapach wobec wieku zatrudnionych⁹.

W wyniku przeprowadzonych badań prawnoporównawczych na podkreślenie zasługuje okoliczność, że w pewnym zakresie szczególne unormowania uprzywilejowujące zostają oderwane od przesłanki wieku starszego. Występują one natomiast w odniesieniu do osób objętych obowiązkami rodzinnymi, jak i osób z problemami zdrowotnymi (we wszystkich badanych państwach), a także w stosunku do osób niepełnosprawnych. W związku z powyższym interesujące są ułatwienia w formie elastycznej organizacji pracy dla rodziców opiekujących się dziećmi, jak i unormowania przewidujące pierwszeństwo rozpatrzenia wniosku o urlop albo udzielania dłuższych urlopów dla osób niepełnosprawnych (Litwa). Dość powszechnie jest jednak wyrażane stanowisko odnośnie do możliwości wprowadzania dodatkowych ułatwień oraz szerszych uprawnień dla osób starszych na podstawie porozumień i układów zbiorowych (we wszystkich z badanych państw). Co ciekawe, zwraca się równocześnie uwagę na okoliczność, iż uprzywilejowanie osób starszych postrzegane być może jako dyskryminacja innych pracowników (Holandia), wymagająca rezygnacji z zastosowania powyższych odrębności.

W każdym z badanych państw uwagę zwraca przybierająca na znaczeniu zwłaszcza ostatnimi laty tendencja do uelastyczniania warunków wykonywania pracy, a także rozwój nietypowych form zatrudnienia, częstokroć wykorzystywanych przy zatrudnieniu osób starszych. Jednocześnie podejmowane są starania wprowadzenia środków zwiększających ochronę w omawianym zakresie, m.in.

8 T. Wroclawska, *Non discrimination principle and the need for special treatment of older employees (considerations based on polish statutory regulations)*, Wei International Academic Conference Proceedings 2015, s. 105–110, <https://www.westeastinstitute.com/wp-content/uploads/2016/05/Tatiana-Wroclawska-1.pdf> (dostęp 01.02.2016) oraz eadem, *Uwagi na tle wyroku SN z dnia 18 grudnia 2014 r.*...

9 T. Wroclawska, *Protection and guarantees for older employees with chronic diseases (cancer) through labour legislation in Poland* [w druku].

poprzez gwarancje dla osób zatrudnionych terminowo, a także dla osób samozatrudnionych. Podjęty kierunek należy ocenić szczególnie pozytywnie. Praca poza typowym stosunkiem pracy, z zastosowaniem w pewnym zakresie rozwiązań właściwych do zatrudnienia pracowniczego (zob. Holandia, Słowacja), może stanowić środek zachęcający do zwiększenia zatrudnienia zwłaszcza osób starszych. Jednakże wyłączenie zachowanie podstawowych elementów bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego zatrudnionych wydaje się być rozwiązaniem zasługującym na szczególną uwagę, gdy chodzi o osoby mające problem z otrzymaniem zatrudnienia stałego (pracowniczego)¹⁰. Podobnie należałoby spojrzeć na rolę terminowych umów o pracę. Zauważalna we wszystkich z badanych państw próba ograniczenia zawierania tych umów nie wydaje się być rozwiązaniem właściwym, gdy chodzi o możliwość dostarczenia osobom starszym zatrudnienia pracowniczego¹¹ oraz ograniczenie szarej strefy, którą w dużej części tworzą.

Zauważyć też należy, że w sferze indywidualnych stosunków pracy głównym elementem dyferencjacji uprawnień pracowniczych staje się nie wiek straszy, lecz dłuższy staż pracy, ewentualnie, jak wspomniano wyżej, tym kryterium może być sytuacja rodzinna (opieka nad dziećmi) oraz niepełnosprawność. Przejawia się to m.in. w dłuższych okresach wypowiedzenia (Słowacja, Czechy, Litwa), wypłacaniu wyższych odpraw (Czechy, Litwa), pierwszeństwie pozostania w zatrudnieniu oraz przyznawaniu szczególnych uprawnień w zakresie członkostwa w przedstawicielstwach zakładowych (Litwa). Staż pracy, częstokroć powiązany z wyższym wiekiem metrykalnym wykorzystywany jest również w zakresie zwiększania niektórych uprawnień osób bezrobotnych (Litwa, Holandia). Gdy chodzi o ochronę trwałości stosunku pracy osób w wieku starszym, w badanych państwach zasadniczo nie występują regulacje ochronne. Wyjątek w omawianym zakresie stanowi Litwa. Litewski kodeks pracy przewiduje pierwszeństwo pozostania w zatrudnieniu dla osób w wieku przedemerytalnym w okresie trzech lat poprzedzających nabycie uprawnień emerytalnych. Co ciekawe, również w Holandii typowanie do zwolnień grupowych do niedawna uprzywilejowywało dłuższych stażem pracowników. Po zarzutach dyskryminacji osób młodych zamiast metody 'lifo' rule wprowadzono proporcjonalne typowanie do zwolnień w poszczególnych przedziałach wiekowych.

Idąc dalej, podkreślenia wymaga, że w każdym z badanych państw występuje wyraźny zakaz dyskryminacji ze względu na wiek zarówno gdy chodzi o warunki pracy, rekrutację, wykonywanie pracy, jak i rozwiązanie umowy o pracę. Z drugiej strony, wiek emerytalny postrzegany może być również jako wyłączający ochronę trwałości stosunku pracy (Litwa, Holandia) albo stanowiący podstawę do automatycznego rozwiązania stosunku pracy (Holandia). W powyższym zakresie zaakcentować należałoby postulat wyjątkowego charakteru automatycznych zwolnień

10 Por. Uwagi w T. Wrocławska, *The right to choose or having no choice...*, s. 960–968.

11 Por. uwagi T. Wrocławska, *Umowy na czas określony a zatrudnienie osób starszych*, [w:] M. Mędrala (red.), *Terminowe umowy o pracę*, Warszawa 2017, s. 221–239.

wraz z osiągnięciem określonego wieku emerytalnego¹². Zbyt niski wiek przechodzenia na emeryturę w niektórych zawodach oraz profesjach mógłby przyczynić do wyeliminowania osób o wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym z prawa wykonywania zawodu¹³. Niebezpieczeństwo nieuzasadnionego ograniczenia prawa do pracy występowało będzie przy niedostosowaniu wieku, w którym ustaje zatrudnienie, do rodzaju pracy i tym samym możliwości osób ją wykonujących. Chodzi tu zwłaszcza o pracę akademicką oraz zawody prawnicze. Ewentualne ograniczenia w zakresie wykonywania zawodu widzieć należałoby w możliwości zmiany warunków zatrudnienia osób osiągniętych określony wiek emerytalny.

Wyniki przeprowadzonych w poszczególnych państwach badań, pomimo różnej pozycji oraz sytuacji prawnej, jaką osoby starsze zajmują w społeczeństwie, ukazały duże natężenie dyskryminacji ze względu na wiek starszy. Dotyczy to zwłaszcza procedury rekrutacji oraz naboru do pracy oraz powiązane jest z negatywnym postrzeganiem osób starszych jako pracowników. Wyjątkowo jednak dyskryminacja w zakresie dostępu do zatrudnienia może mieć miejsce na skutek tradycyjnego ukształtowania zarobków osób starszych na wyższym poziomie (Holandia). W odniesieniu do zakazu dyskryminacji przepisy badanych państw posługują się jednak generalnym kryterium wieku. W żadnym z nich nie wyodrębniono kategorii wieku starszego jako niedozwolonego kryterium dyskryminacji. Zakaz dyskryminacji nie dotyczy zatem wyłącznie wieku starszego. Pojawia się w związku z powyższym refleksja zasadnicza oraz pytanie o celowość wyodrębnienia osobnego kryterium w postaci wieku starszego oraz wprowadzenie unormowań, które byłyby z nim powiązane¹⁴. Wydaje się, że pomimo wielu argumentów przeciwko nader szczegółowym regulacjom prawnym korzyści dzięki takiemu zabiegowi, wynikające z ukorzenienia zakazu w świadomości społecznej i zwiększenia wysiłków przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek starszy, mogłyby być zdecydowanie bardziej wymierne.

W dalszej kolejności z punktu widzenia zwiększania możliwości adaptacyjnych do pracy ze strony starszych pracowników, na szczególnie pozytywną ocenę zasługuje określenie obowiązków pracodawcy w zakresie organizowania szkoleń zawodowych doksztalających oraz przekwalifikujących, a także ustalenie po stronie pracownika obowiązku podwyższania kwalifikacji oraz uczestniczenia w szkoleniach (Słowacja). Zasadnicze pytanie w powyższym zakresie dotyczy jednak zasad pokrywania kosztów szkoleń. Warte podkreślenia w tym miejscu są rozwiązania holenderskie, w ramach, których niezwykle wysokie odprawy dla osób zwalnianych przekierowano na świadczeniami na rzecz doksztalowania albo zdobywania nowych kwalifikacji. Ten kierunek wydaje się być wart podążania.

12 T. Wrocławska, *Non discrimination...*, s. 105–110 oraz eadem, *Idea międzypokoleniowego podziału pracy jako kryterium obowiązkowego przejścia na emeryturę w świetle stanowiska Trybunału Sprawiedliwości UE*, [w:] T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk (red.), *Współczesne problem prawa emerytalnego*, Warszawa 2015, s. 109–133.

13 T. Wrocławska, *Idea międzypokoleniowego...*, s. 109–133.

14 T. Wrocławska, *Non-discrimination principle...*, s. 105–110.

Przeprowadzona analiza prawnoporównawcza ukazała także kolejną ogólną tendencję występującą we wszystkich badanych państwach w zakresie zrównywania pozycji starszych pracowników z pozostałymi zatrudnionymi. Brak odrębności w zatrudnieniu ze względu na wiek starszy podyktowany jest jednak istotnymi zmianami w ustawodawstwie, przeprowadzonymi w kierunku uelastyczniania warunków wykonywania pracy oraz mającymi na celu ogólne usprawnienie świadczenia pracy oraz dostosowania warunków do potrzeb pracowników i pracodawców (Litwa, Czech, Słowacja). Stąd, gdy chodzi o warunki wykonywania pracy w zasadzie w żadnym z badanych państw nie występują szczególne unormowania adresowane do starszych pracowników. Na uwagę zasługują w tym miejscu przepisy słowackiego kodeksu pracy, które wzmiankują o możliwości odmowy świadczenia pracy w porze nocnej czy też pracy nadliczbowej przez osobę powyżej 50. r. życia. Podkreśla się przy tym, że zarówno krótszy czas pracy, dłuższe urlopy, jak i dłuższe okresy wypoczynku mogą być w odniesieniu do starszych pracowników ukształtowane korzystniej w porozumieniach zbiorowych oraz układach zbiorowych pracy. Odrębne bądź szczególne gwarancje powiązane są tym samym z innymi kryteriami niż wiek, takimi jak obowiązki rodzinne, stan zdrowia, niepełnosprawność, niskie kwalifikacje uprawniające do minimalnego wynagrodzenia (zwł. Litwa), czy staż pracy wpływający na wysokość opłat wypłacanych pracownikom oraz dłuższe okresy wypowiedzenia. W zakresie klauzul określających dodatkowe uprawnienia pracowników starszych szczególnym przykładem służy w tym miejscu Holandia. Zauważa się przy tym jakkolwiek, że praktyki różnicowania uprawnień pracowniczych z korzyścią dla osób starszych mogą być postrzegane jako dyskryminujące względem pozostałych osób zatrudnionych. W związku z powyższym pojawia się zasadnicze pytanie na temat potrzeby odrębnego uregulowania świadczenia pracy przez osoby w wieku starszym w zakresie czasu pracy, warunków zatrudnienia oraz innych uprawnień pracowniczych. W mojej ocenie potrzeba wprowadzenia bądź stosowania pewnych odrębności zachodzi zwłaszcza wówczas, gdy dotyczy to zatrudnienia lub kontynuowania pracy przez osoby wkraczające w wiek emerytalny. Zachęcanie do jak najdłuższego kontynuowania pracy w określonym wieku musi bowiem uwzględniać czynniki indywidualne oraz społeczne powiązane z wiekiem. Stąd też na wzór ułatwień wprowadzanych dla osób z obowiązkami rodzinnymi lub osób niepełnosprawnych, wnioski o obniżenie wymiaru czasu pracy bądź zmianę organizacji sposobu świadczenia pracy pochodzący od pracownika starszego powinien być wiążący dla pracodawcy. Z drugiej strony, rozważenia wymaga też uprawnienie pracodawcy do jednostronnej zmiany warunków zatrudnienia osób starszych, podyktowanej osiągnięciem wieku emerytalnego przez pracownika. Wydaje się, iż jakiegokolwiek ogórne ustalenia w ramach przepisów prawnych prowadzić mogłyby nie tylko do zachowań dyskryminujących, ale przede wszystkim pogłębiania stygmatyzacji osób starszych. Dlatego obiektywne uzasadnienie takiej zmiany ze strony pracodawcy uznać należałoby za warunek konieczny jej zastosowania.

Gdy chodzi o indeks aktywnego starzenia się, wysoki poziom prezentuje zwłaszcza Holandia (39,9 p.proc.) oraz Republika Czeska (34,8 p.proc.). Słabiej wypada

Litwa (31,7 p.proc.), natomiast najsłabiej Słowacja (28,5 p.proc.). Co ciekawe, wszystkie z badanych państw wyprzedzają Polskę (28,2 p.proc.)¹⁵. Podobnie, gdy chodzi o aktywność zawodową osób w wieku 55–64 lata, wysoki stopień, powyżej średniej Unii Europejskiej, występuje w Holandii, na Litwie i w Czechach, natomiast gorsze wskaźniki, bo poniżej średniej, prezentuje Słowacja. W każdym z badanych państw stopień aktywności zawodowej kobiet jest niższy od aktywności mężczyzn. W Republice Litewskiej różnice w zatrudnieniu ze względu na płeć nie są jednak znaczne (ok. 4 p.proc. różnicy), w pozostałych są jednak dość wysokie: w przypadku Słowacji wynoszą ponad 15 p.proc., natomiast w Holandii i w Republice Czeskiej – ponad 20 p.proc.¹⁶ Zauważa się przy tym, że w odniesieniu do państw, w ramach których świadczenia emerytalne prezentują niski poziom, wzrost aktywności zawodowej osób starszych częściej stanowi konsekwencję zbyt niskich emerytur aniżeli efektywności aktywnych polityk rynku pracy.

Jako jedną z głównych przyczyn niskiego udziału osób starszych w zatrudnieniu w badanych państwach wskazuje się zbyt wczesne opuszczanie rynku pracy ze względu na możliwość korzystania z wcześniejszych emerytur, niedostosowania warunków pracy do wieku osób starszych, oferowania osobom starszym samozatrudnienia albo terminowych umów o pracę. Stąd na szczególne podkreślenie zasługują dokonane ostatnimi laty obostrzenia w zakresie nabywania prawa do wcześniejszych emerytur poprzez m.in. skrócenie okresu pobierania świadczenia oraz niekorzystnego wpływu otrzymywania wcześniejszego świadczenia emerytalnego na wysokość emerytury powszechnej (Słowacja, Czechy, Litwa). Czasem jednak ograniczanie uprawnień do emerytury wcześniejszej wiąże się z dalej idącymi restrykcjami. Dotyczą one przykładowo zakazu jej łączenia z dochodem z pracy (Słowacja, Litwa), ewentualnie określenia pułapu dochodowego, do którego wcześniejsza emerytura może być łączona z pracą (Czechy). Na uwagę zasługują też próby, aczkolwiek jak dotychczas bezskuteczne, zakazania pracy po nabyciu powszechnych uprawnień emerytalnych (Słowacja). W badanych państwach nie występują zatem ograniczenia w zakresie łączenia emerytury nabywanej w powszechnym wieku emerytalnym z pracą, co stanowi wyraz polityki wydłużania aktywności zawodowej oraz zapewnianie bezpieczeństwa ekonomicznego dla osób starszych. Dodatkowo na uwagę zasługują ekonomiczne zachęty do wydłużenia aktywności zawodowej po nabyciu powszechnych uprawnień emerytalnych. Zawieszenie pobierania emerytury przez osoby kontynuujące pracę skutkuje wzrostem świadczenia emerytalnego na Litwie, Czechach oraz w Słowacji, z kolei częściowe pobieranie emerytury pomimo aktywności zawodowej powoduje mniejszy

15 European Commission, *Active Ageing Index for 28 European Union Countries*, November 2014, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/WG7/Documents/Policy_Brief_AAI_for_EG_v2.pdf (dostęp 01.02.2016).

16 Eurostat, *Eurostat newsrelease 81/2015 – 7 May 2015, Employment rates for the age group 55–64, Europe 2020 employment indicators*, issued by Eurostat Press Office, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6823708/3-07052015-AP-EN.pdf/7e507ea0-43c7-452f-8e6a-b479c89d2bd6> (dostęp 01.02.2016).

wzrost świadczenia emerytalnego (Słowacja). Niektóre z badanych państw ustanowiły czasowe ograniczenia w zakresie zawieszenia emerytury starczej, określając maksymalne (Litwa) i minimalne okresy (Czechy), inne zaś wprowadziły warunki nabycia prawa do emerytury pełnej poprzez wykazanie się odpowiednio długimi okresami ubezpieczenia (Holandia, Litwa).

Istotne jest to, że każde z badanych państw kontynuuje działania w zakresie wydłużania aktywności zawodowej osób w wieku starszym poprzez m.in. wydłużanie wieku emerytalnego. W niektórych z nich ustalenie granicy wieku następuje ściśle z uwzględnieniem wydłużenia średniej życia społeczeństwa (Słowacja, Holandia). Na szczególne podkreślenie zasługuje ustalenie wieku emerytalnego kobiet w zależności od liczby wychowywanych dzieci (Słowacja, Czechy), co wpisuje się w realizację celów polityki rodzinnej. Jako dość odosobnione wskazać natomiast należy rozwiązanie uzależniające wysokość wypłaty emerytury podstawowej od aktualnego statusu rodzinnego (Holandia). W niektórych z badanych państw emerytury zostały opodatkowane (Czechy, Holandia), a w Holandii od emerytur odprowadzane są także składki na ubezpieczenia społeczne (m.in. z tytułu opieki długoterminowej oraz zdrowotna). Rozwijanie systemu ubezpieczeniowego jako zabezpieczenia przez szczególnymi rodzajami ryzyka, wydaje się być szczególnie korzystnym rozwiązaniem. Stąd też pozytywnie należy ocenić wprowadzanie dodatkowych ubezpieczeń na wypadek starości (Słowacja) oraz ustalenie systemu ubezpieczeń jako podstawowego gwaranta zabezpieczającego przed zdarzeniami losowymi, w tym powiązanych z wiekiem. Wydaje się, że wiodącą rolę w powyższym zakresie należałoby przyznać podmiotom zatrudniającym, doprowadzając w zatrudnieniu do rozpowszechnienia tej formy zabezpieczenia. Nie będzie to jednak możliwe bez odpowiedniego wsparcia ze strony ustawodawcy. W konsekwencji doprowadzić też to mogłoby do zapewnienia podstawowego bezpieczeństwa socjalnego wszystkim zatrudnionym, a nie tylko tym, spełniającym definicję pracownika.

Kontynuując rozważania dotyczące emerytur, na uwagę zasługuje także wprowadzanie minimalnych okresów ubezpieczenia, uprawniających do świadczenia emerytalnego. Z jednej strony mają one na celu wyeksponowanie potrzeby podstawowego wkładu ze strony osób zatrudnionych, z drugiej – są gwarancją minimum socjalnego. Wypadają one podobnie w niektórych państwach (Czechy, Słowacja) oraz występują w zasadzie we wszystkich z badanych państw, z wyjątkiem Holandii.

Podsumowując, w każdym z badanych państw zwiększono wysiłki w celu realizowania polityk nakierowanych na wydłużenie aktywności zawodowej osób starszych. Na uwagę zasługuje także występowanie w większości z nich rozwiązań typowych, zwiększających udział osób starszych w szkoleniach i edukacji, ograniczanie emerytur wcześniejszych (Słowacja, Litwa, Czechy) oraz wzrost emerytur podstawowych dzięki dłuższemu świadczeniu pracy (Litwa, Słowacja, Czechy). Spotkać jednak można uregulowania mniej rozpowszechnione, ale wydaje się, iż mogą one być zasadniczo skuteczne w realizacji powyższych celów. Przykładem służy chociażby ograniczenie ochrony w związku ze zwolnieniami na rzecz

przekwalifikowania oraz podjęcia innej pracy (Holandia) oraz tworzenie internetowej bazy danych seniorów poszukujących pracy (Litwa). W tym zakresie nasuwa się też pewna refleksja odnośnie do potrzeby zachęcania pracodawców do tworzenia wykazu prac, również w formie internetowej, odpowiednich dla zatrudnienia osób starszych. Stanowiłoby to w związku z powyższym wdrażanie idei koncepcji racjonalnych usprawnień dla osób starszych.

Kończąc dotychczasowe rozważania, warto podkreślić, że rozwiązania nakierowane na wydłużenie aktywności zawodowej osób starszych powiązane są z wieloaspektowymi zagadnieniami, m.in. takimi jak trwałość stosunku pracy, okresy wypowiedzenia oraz odpłaty pieniężne, odpowiednie warunki pracy dostosowane do potrzeb i możliwości osób starszych, odmienne uregulowanie uprawnień w zakresie czasu pracy oraz wypoczynku osób starszych, ochrona przed dyskryminacją, ochrona zdrowia oraz bezpieczeństwo i higieniczne warunki pracy, organizacja szkoleń oraz kursów dokształcających. Akcenty w zakresie odrębnych unormowań wobec osób starszych są jednak zróżnicowane w badanych państwach. Trudno się temu dziwić, ponieważ wybór oraz zastosowanie określonych rozwiązań uzależniony jest od uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i gospodarczych. Nie bez znaczenia pozostają też czynniki kulturowe, w tym dotyczące roli osoby starszej w społeczeństwie, jej pozycji w rodzinie oraz uwarunkowań zdrowotnych po stronie osób starszych charakterystycznych dla społeczeństwa danego kraju. Wydaje się jednak, że w kontekście rychłego przyjęcia międzynarodowej konwencji o ochronie praw osób starszych szczególnie nacisk powinien być położony na ochronę pracy osób w wieku starszym. Za niezwykle istotne uznać należy ochronę zdrowia i bhp, powiązane z wprowadzaniem niezbędnych racjonalnych usprawnień w pracy, będących jedną z głównych determinant dłuższego wykonywania pracy przez te osoby. W dalszej kolejności podejmowane muszą być działania zachęcające do powrotu do pracy poprzez możliwość łączenia pracy z obowiązkami rodzinnymi oraz zdecydowany wzrost świadczenia emerytalnego w wyniku dłuższej pracy po przekroczeniu wieku emerytalnego. Rozwiązania te jako mieszczące się w interesie ogólnospołecznym stanowią też wyraz realizacji zasady stopniowej wymiany pokoleniowej oraz sprawiedliwości międzypokoleniowej, leżących u podstaw głównych założeń realizowanych w ramach polityki wobec starzejących się społeczeństw. Powyższe wymaga też udzielenia również zasadniczej odpowiedzi na temat źródła i sposobu regulacji. Zakres oraz stopień szczególności unormowań prawnych stanowi zatem kolejne wyzwanie, które obarczone jest ryzykiem przeregulowania, a co z tym idzie – także częstych zmian oraz niedostosowań do uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Pozostanie przy regulacji ustawowej wymaga udzielenia odpowiedzi także na temat sposobu uregulowania: wprowadzenia odrębnych przepisów albo ustalania wyjątków od zasad o charakterze ogólnym. Wydaje się jednak, że skoro tempo zmian wpływających na sytuację osób starszych jest nad wyraz dynamiczne, uzależnione od uwarunkowań społecznych, gospodarczych, a również i zawirowań politycznych najbardziej właściwym sposobem powinno

być zwiększanie udziału partnerów społecznych¹⁷ oraz wzrostu ich znaczenia w zakresie realizacji polityki zarządzania wiekiem.

Na koniec, z punktu widzenia odrębności pozycji osób w zatrudnieniu, wyprowadzić też można wniosek o potrzebie rozróżniania zasadniczo tylko dwóch grup osób starszych – osób w wieku przedemerytalnym oraz osób osiągających wiek emerytalny – poprzez zastosowanie kryterium możliwości przejścia na emeryturę. Na podstawie przeprowadzonej analizy prawnoporównawczej wyrażam też przekonanie, że w odniesieniu do grupy osób w wieku przedemerytalnym punkt ciężkości z ochrony trwałości stosunku pracy oraz obciążeń finansowych pracodawcy wynikających z zatrudnienia osób starszych należy przekierować na zwiększanie elastyczności w zakresie podejmowania pracy, w tym zmiany zatrudnienia. Nie będzie jednakże to możliwe bez zapewnienia podstawowej ochrony wszystkim osobom świadczącym pracę zarobkową albo poprzez system minimalnych gwarancji socjalnych dla wszystkich pracujących, albo poprzez system obowiązkowych ubezpieczeń od zróżnicowanych rodzajów ryzyka. Kryterium wieku emerytalnego stanowić w mojej ocenie powinno też zasadniczą podstawę dyferencjacji uprawnień osób starszych w zakresie warunków zatrudnienia, umożliwiających efektywne i tym samym wydajne kontynuowanie aktywności zawodowej. Nie bez znaczenia pozostają wówczas także rozwiązania fiskalno-podatkowe, które powinny realizować, z jednej strony, cele polityki prowadzonej przez państwo, z drugiej, odpowiadać interesom osób starszych, kontynuujących pracę po nabyciu prawa do emerytury, wśród których w szczególności należy wyróżnić interesy ekonomiczne.

17 Zob. o tym T. Wrocławska w opracowaniu *The right to choose...*, s. 947–968 oraz cytowana przez autorkę literatura.

Część III

Mirosław Włodarczyk

1. Uwagi wprowadzające

W pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku (1991–1995) Finlandia została dotknięta przez głęboką recesję – na rynku pracy doszło do bardzo dużej zapaści od niemal pełnego zatrudnienia (bezrobocie poniżej 3%) w końcu lat 80. do sytuacji, w której poziom bezrobocia należał do najwyższych w grupie krajów OECD. W 1994 r. stopa bezrobocia sięgnęła 18,4% (ponad 430 tys. osób). Jednym ze sposobów ograniczania skali bezrobocia były programy wcześniejszego przechodzenia na emeryturę osób starszych, które w Finlandii wprowadzono już dwie dekady wcześniej¹.

Na przełomie lat 1996–1997 gospodarka zaczęła wkraczać na ścieżkę wzrostu i ok. roku 2002 bezrobocie obniżyło się do poziomu 9%, który z niewielkimi wahaniami zasadniczo utrzymał się do chwili obecnej. Głównymi jego cechami jest wysokie bezrobocie strukturalne oraz bezrobocie długoterminowe (to ostatnie zwłaszcza jest ciągle „piętą achillesową” fińskiego systemu przeciwdziałania bezrobociu)². Utrwalenie stopy bezrobocia na wysokim poziomie wśród osób starszych (55–64 lata) po zakończeniu kryzysu spowodowane zostało częściowo przez fakt, że osoby te posiadały kwalifikacje przydatne w sektorach, w których

1 K. Michalska, *Jak zwiększyć aktywność zawodową osób w wieku przedemerytalnym? Przykład Finlandii*, „Analiza FOR” 2012, nr 16, s. 4.

2 M. van Gerven, *Changing paradigms? The genesis of the British, Dutch and Finnish unemployment insurances in the era of activation*, [w:] *The Future of the Welfare State: Paths of Social Policy Innovation between Constraints and Opportunities*, Urbino, 17–19 September 2009, s. 15–16, 18; eadem, *The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms. A Longitudinal Study of Social Benefit Reforms in Three European Countries, 1980–2006*, Helsinki 2008, s. 177–179, 182, 188–189. Dane dotyczące poziomu bezrobocia pochodzą z informacji zamieszczonych w statystykach EUROSTAT.

nie tworzono już tak licznie nowych stanowisk pracy (np. budownictwo), a nie były one już w stanie przekwalifikować się, by podjąć pracę tam, gdzie było jej wiele (przemysł elektroniczny)³.

Wyjście gospodarki fińskiej z kryzysu w drugiej połowie lat 90. wynika przede wszystkim z podjęcia określonych działań na poziomie krajowym, jak restrykcyjnej polityki fiskalnej, umiarkowanego wzrostu wynagrodzeń czy obniżenia podatków. Dodatkowo uruchomiono szereg programów mających promować wzrost zatrudnienia jak w szczególności Narodowy Program na rzecz Osób Starszych⁴, który w tym opracowaniu będzie przedmiotem szczególnego zainteresowania.

3 S. Ilmakunnas, M. Takala, *Promoting employment among ageing workers: Lessons from successful policy changes in Finland*, „The Geneva Papers” 2005, no. 30, s. 680; K. Michalska, *Jak zwiększyć aktywność zawodową...*, s. 5.

4 S. Ilmakunnas, M. Takala, *Promoting employment...*, s. 676.

2. Środki prawne mające na celu wsparcie osób starszych na rynku pracy w Finlandii

2.1. Narodowy Program na rzecz Osób Starszych (1998–2002)

Narodowy Program na rzecz Osób Starszych¹ realizowany był w latach 1998–2002 i miał na celu poprawę możliwości pozostania w zatrudnieniu tej grupy wiekowej oraz wsparcie tych osób w poszukiwaniu zatrudnienia. Program został oparty na raporcie sporządzonym przez specjalną komisję w roku 1996, a decyzja rządowa o jego uruchomieniu zapadła w lutym 1997 r. Koszt programu oszacowano na 4,2 mln euro². Podstawowym celem programu była promocja działań mających na celu podtrzymanie zdolności do pracy osób w wieku produkcyjnym, pobudzanie zatrudnienia i budowanie pozytywnych postaw wobec osób w wieku przedemerytalnym (*ageing* – 45–55) oraz starszych (*older* – 55–65), zaś środki pieniężne przewidziane w ramach programu przeznaczone zostały na finansowanie usług (świadczeń) realizowanych na rzecz osób starszych (45+) przez administrację pracy, inspekcję pracy oraz instytucje oświatowe, a wykorzystane sposoby można zakwalifikować do „miękkich” narzędzi oddziaływania społecznego³. Jednocześnie w założeniu nakłady przeznaczone na realizację programu miały zostać skupione w trzech zasadniczych działach: 1) podniesienie poziomu życia zawodowego, 2) wsparcie dla reaktywizacji zawodowej (powrotu do pracy) oraz 3) przemiany systemu emerytalnego oraz innych urządzeń ochrony socjalnej w kierunku zachęcającym do podejmowania zatrudnienia. Postrzegając problem z innej strony, chodziło o stworzenie warunków mogących pomóc osobom w wieku 45+:

- pozostać w zatrudnieniu (zachować zatrudnienie),
- uzyskać lepsze przygotowanie na wypadek poszukiwania pracy,
- zdobyć korzystniejsze uwarunkowania na znalezienie pracy w przypadku bezrobocia⁴.

Realizacja przyjętych założeń odbywała się na kilku poziomach:

- indywidualnym – dotyczącym rozwoju umiejętności zawodowych jednostki;
- miejsca pracy – poprawa warunków środowiska pracy: społecznych i technicznych;
- życia zawodowego i rynku pracy – wymagania dotyczące zatrudnienia, partycypacji i wydajności pracy;

1 Informacje na temat Programu: *The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers. The Concluding Report on the Programme*, Publications of the Ministry of Social Affairs and Health 2002, s. 1–155.

2 *Ibidem*, s. 5, 9.

3 *Ibidem*, s. 9; S. Ilmakunnas, M. Takala, *Promoting employment...*, s. 676.

4 *The Many Faces...*, s. 13; R. Arnkil i in., *The National Programme on Ageing Workers. Evaluation*, Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki 2002, s. 7–9.

- na poziomie gospodarki krajowej – ogólne czynniki ekonomiczne, oddziaływanie wzajemne zatrudnienia i bezrobocia.

W efekcie rodziło to konieczność oceniania jego rezultatów również na różnych poziomach⁵.

Główną odpowiedzialność za realizację celów programu ponosiło Ministerstwo Spraw Socjalnych i Zdrowia, wspierane przez Ministerstwo Pracy oraz Ministerstwo Oświaty. W realizację programu zaangażowane były także inne rządowe instytucje (ministerstwa finansów, handlu i przemysłu), partnerzy społeczni, jak również władze lokalne, fiński zakład ubezpieczenia społecznego, instytut ochrony pracy czy towarzystwa emerytalne. Program obejmował ok. 40 szczegółowych projektów adresowanych do osób w wieku 45+⁶ podzielonych między różne ministerstwa.

Kluczowe działania podejmowane przez Ministerstwo Spraw Socjalnych i Zdrowia miały na celu podniesienie poziomu zdolności zawodowych i zdrowia jednostki oraz wprowadzenie zachęt do pozostania w zatrudnieniu. Działania konkretne sprowadzały się do poprawy stanu zdrowia zatrudnionych, podnoszenia poziomu bezpieczeństwa pracy i innych kroków odnoszących się do utrzymania zdolności wytwórczych. By podnieść efektywność tych działań, podjęte zostały też odpowiednie badania dotyczące stanu owych zjawisk i ich dynamiki. W zakresie działania tego ministerstwa leżały też szeroko zakrojone akcje legislacyjne. Z kolei Ministerstwo Pracy skupić się miało na działaniach zapewniających wzrost stopy zatrudnienia wśród osób interesującej nas kategorii wiekowej oraz na dopilnowaniu, by problematyka wieku pracowników była uwzględniana systemowo we wszystkich działaniach i postępowaniach podejmowanych przez instytucje administracji pracy, a także na podnoszeniu poziomu warunków środowiska pracy i treści pracy (chodziło głównie o ich dopasowanie do możliwości pracowników wynikających z ich wieku). Ministerstwo Edukacji przejęło na siebie odpowiedzialność za wdrożenie systemu kształcenia ustawicznego⁷.

Jednym z głównych celów programu była zmiana postaw wobec zatrudnienia osób starszych. W osiągnięciu tego zamierzenia miała pomóc stymulowana na szeroką skalę w mediach, miejscach pracy, a także wśród ogółu społeczeństwa za pomocą różnych środków komunikacji kampania informacyjna na temat statusu, możliwości i mocnych stron starzenia się siły roboczej. Adresowana była ona zwłaszcza do małych i średnich przedsiębiorstw. W towarzyszących jej dyskusjach podkreślano, że doświadczenie osób starszych jest narodowym kapitałem. Efektem tej kampanii była pozytywna zmiana nastawienia społecznego wobec osób starszych w środowisku pracy⁸.

5 *The Many Faces...*, s. 13.

6 *Ibidem*, s. 5; Ph. Taylor, *New Policies for Older Workers*, University of Cambridge 2002, s. 10.

7 *The Many Faces...*, s. 14; M. van Gerven, *Changing paradigms?...*, s. 17.

8 *The Many Faces...*, s. 9; R. Arnkil i in., *The National Programme...*, s. 13–15; Ph. Taylor, *New policies for older workers...*, s. 10.

Innym ważnym elementem osiągnięcia celów Programu były szkolenia. Oparte zostały na idei kształcenia ustawicznego i adresowane w pierwszej kolejności do dorosłych z niepełnym wykształceniem podstawowym, nieprzygotowanych do procesu ustawicznego kształcenia – w tym przypadku chodziło o uzupełnienie ich wiedzy i umiejętności. By podnieść poziom umiejętności zawodowych, upowszechnione zostały takie formy szkoleniowe, jak: kształcenie przemienne, indywidualnie dopasowane programy szkoleniowe, system egzaminów zawodowych, praktyki zawodowe oraz zorientowane zawodowo kształcenie pomaturalne. Poprzez namnożenie różnych form edukacyjnych stworzono w ten sposób osobom starszym lepsze warunki do kształcenia się i uczenia samodzielnego⁹.

Szkolenia prowadzone były także dla pracowników instytucji świadczących usługi rynku pracy na rzecz tej kategorii osób – w szczególności dla personelu instytucji służby zdrowia, personelu służby zatrudnienia czy nauczycieli prowadzących zajęcia dla dorosłych. Inną kategorią podmiotów, do których adresowano kampanię informacyjną, której treścią była wiedza na temat zasad zatrudniania i utrzymania w pracy starszych pracowników, byli przedsiębiorcy¹⁰. Wreszcie zadbano również o odpowiednie podwyższenie umiejętności personelu zarządzającego zatrudnieniem w przedsiębiorstwach oraz personelu odpowiedzialnego za kulturę zarządzania zasobami ludzkimi – chodziło o uświadomienie kierownikom pracy konieczności brania pod uwagę aspektu wieku w trakcie planowania i realizacji zadań produkcyjnych oraz szerzenie dobrych praktyk w tym zakresie. W szczególności elastyczne formy czasu pracy jak częściowa emerytura czy urlopy powinny zostać wykorzystane do doskonalenia stanowisk pracy sprzyjającego tworzeniu dobrego samopoczucia (atmosfery) w pracy. W proces ten zaangażowani byli także bezpośrednio pracodawcy oraz pracownicy¹¹.

Realizacja projektu zakładała też rozległe badania oraz projekty rozwojowe realizowane w przedsiębiorstwach (zakładach pracy). W badaniach tych szczególnie nacisk został położony na: podtrzymanie zdolności zawodowych osób zatrudnionych, dopasowywanie treści życia zawodowego do zdrowia i bezpieczeństwa w pracy, zarządzanie pracownikami uwzględniające wiek zatrudnionych, przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek oraz na kształcenie starszych pracowników i wzmocnianie ich zdolności do nauki. Na podstawie badań stworzono bazę danych dostępną dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, która miała na celu ułatwić wdrażanie własnych projektów przez poszczególne instytucje i przedsiębiorstwa¹².

Znaczenie przedstawionego Programu w zakresie oddziaływania na wzrost stopy zatrudnienia tej kategorii osób trudno przeceniać, jednakże bez wątpienia

9 *The Many Faces...*, s. 9–10; Ph. Taylor, *New Policies for Older Workers...*, s. 11; R. Arnkil i in., *The National Programme...*, s. 20 i n.

10 *The Many Faces...*, s. 98.

11 *Ibidem*, s. 10, 97 i n.; Ph. Taylor, *New Policies for Older Workers...*, s. 10.

12 *The Many Faces...*, s. 10; Ph. Taylor, *New Policies for Older Workers...*, s. 10.

jego cele w postaci dążenia do zmiany postaw społecznych czy podniesienie świadomości w zakresie problemów osób starszych na rynku pracy zostały osiągnięte. Program był z pewnością przykładem dążenia do kulturowej zmiany w tym zakresie. Ponadto może być uważany za ważną przesłankę dokonywania dalszych konkretnych zmian polityki państwa w tej sferze¹³.

Według innej opinii, w ciągu pięciu lat realizacji Programu nie mogła dokonać się głęboka zmiana kulturowa, lecz bez wątpienia należy przyznać, że:

- takie działanie było wysoce pożyteczne w ówczesnej fińskiej sytuacji,
- osiągniętych zostało szereg pozytywnych celów,
- program było satysfakcjonująco innowacyjny,
- stworzono w ten sposób liczne zachęty do dalszych działań na obszarach objętych działaniem Programu¹⁴.

2.2. Zmiany regulacji prawnych

W ramach Programu przeprowadzono także wszechstronne modyfikacje regulacji prawnych. W 2002 r. weszła w życie nowa ustawa o ochronie zdrowia w zatrudnieniu. Powodem wprowadzenia nowych rozwiązań, poza zmianami w warunkach życia zawodowego, była przede wszystkim okoliczność, że do wieku emerytalnego zbliżała się generacja wyżu demograficznego. To wymagało zaspokojenia nowych potrzeb – należało zapewnić odpowiednią liczbę personelu w placówkach medycznych i odpowiednio przygotować jego kwalifikacje i umiejętności. Mając na względzie, iż jednym z podstawowych celów Programu było podtrzymanie zdolności do pracy osób starszych, duży nacisk położony został na rozwój różnych form i metod rehabilitacji zawodowej adresowanych do osób 45+. By ocenić postęp w tym zakresie w latach 1998 i 2001 dokonano oceny rozmiarów, treści oraz rezultatów tej akcji – zauważając już w tak krótkim przedziale czasowym niewielką poprawę stanu zdrowotnego osób starszych kontynuujących zatrudnienie. To dało podstawę do utrzymania tych rozwiązań i rozszerzenia ich zakresu działania¹⁵.

Charakterystyczne jest też to, że wiele celów zakładanych w ramach Programu mogło być osiągnięte w długich okresach. Tym niemniej już podczas jego realizacji widoczne były pozytywne efekty działania, np. zauważalne było podwyższenie wieku przechodzenia na emeryturę. Zwiększyła się także stopa zatrudnienia w gospodarce – dokonało się to zwłaszcza w badanych grupach wiekowych (55–59 i 60–64), gdyż stopa ta zbliżyła się do stopy zatrudnienia w innych grupach

13 R. Arnkil i in., *The National Programme...*, s. 25–26; S. Ilmakunnas, M. Takala, *Promoting employment...*, s. 677.

14 R. Arnkil i in., *The National Programme...*, s. 32.

15 *The Many Faces...*, s. 10–11.

wiekowych. Zmniejszyła się też liczba osób długotrwale bezrobotnych wśród tej kategorii wiekowej¹⁶.

Oceniając program w kontekście praktyki innych państw Unii Europejskiej, zwrócono uwagę, że wiele z nich podejmowało podobne działania i realizowało programy o analogicznych założeniach, lecz w niewielu przypadkach były to przedsięwzięcia tak wszechstronne i obejmujące skalę całego kraju¹⁷.

Bez wątpienia też wysoko należy ocenić w ramach Programu zintegrowane podejście do problemów ludzi starszych. Przejawiło się ono przede wszystkim zaangażowaniem w realizację Programu bardzo wielu różnorodnych podmiotów, poczynając od agencji państwowych, poprzez związki zawodowe, organizacje pracodawców, usługodawców czy samych zainteresowanych. Integracja dotyczyła też aspektu przedmiotowego, obejmując różnorodne sytuacje osób starszych, jak przykładowo zagadnienia równości, dyferencjacji, wykluczenia społecznego, sytuacji rodzinnej czy edukacji¹⁸.

Pozytywne efekty Programu spowodowały jego kontynuację, gdy idzie o stosowane narzędzia oraz monitorowanie efektów poprzez ustanowienie trybu corocznego audytu i raportowania jego rezultatów. Uznaje się przy tym, że kontynuowanie Programu w całości w dotychczasowej formie nie byłoby uzasadnione, lecz podjęcie działań w wybranych obszarach jego realizacji jak najbardziej jest konieczne¹⁹.

Narodowy Program na rzecz Osób Starszych był też krytykowany z powodu zbyt daleko idącej centralizacji zarządzania w rękach agend rządowych, co ograniczało poważnie inicjatywy oddolne. Zwracano także uwagę, że w ramach tego projektu zbyt mocno akcentowano nacisk na utrzymanie osób starszych w zatrudnieniu kosztem zwiększenia wysiłków na rzecz reintegracji bezrobotnych z tej grupy wiekowej. Podnoszono też, że większy wysiłek należało skupić na działaniach na poziomie małych firm. Wreszcie podkreślano, że Ministerstwo Edukacji uczestniczyło w projektach programu w ograniczonym zakresie²⁰.

2.3. Zmiany w prawie zatrudnienia

Zmian dokonywano także w regulacjach prawnych dotyczących uprawnień osób bezrobotnych. W okresie wychodzenia z recesji (zmiany w ustawie o służbie pracy w latach 1997–2002) wprowadzono rozwiązania, które miały ułatwić wychodzenie z bezrobocia, jak indywidualne plany poszukiwania pracy czy szkolenia w zakresie poszukiwania pracy. Zastosowano również finansowe zachęty dla przedsiębiorców

16 *The Many Faces...*, s. 11; R. Arnkil i in., *The National Programme...*, s. 26–27.

17 R. Arnkil i in., *The National Programme...*, s. 11.

18 Ph. Taylor, *New Policies for Older Workers...*, s. 38.

19 R. Arnkil i in., *The National Programme...*, s. 32–33.

20 Ph. Taylor, *New Policies for Older Workers...*, s. 11.

zatrudniających bezrobotnych. By mobilizować z kolei bezrobotnych do podejmowania zatrudnienia już w drugiej połowie lat 90. dokonano pewnych korekt w ramach istniejących konstrukcji, jak np. wydłużenie stażu pracy wymaganego do uzyskania prawa do zasiłku z 6 do 10 miesięcy, wydłużenie okresu oczekiwania na zasiłek z 5 do 7 dni, obniżenie w pewnych sytuacjach wymiaru zasiłku z 45 do 42% dotychczasowego wynagrodzenia (to ostatnie ograniczenie zostało po pewnym czasie wycofane)²¹.

W celu podniesienia stopy zatrudnienia program realizowany w latach 1999–2003 miał pomóc ludziom w powrocie do pracy i uczynić pracę bardziej atrakcyjną. W tym celu zastosowano kombinację różnego rodzaju urządzeń prawnych, jak w szczególności system zasiłków i innych zachęt mających na celu tworzenie miejsc pracy, powiązany z pokryciem kosztów podróży do pracy i z pracy, programy wspierające zdobywanie doświadczenia czy uczące planowania kariery. Jeszcze innym urządzeniem były indywidualne programy przechodzenia z bezrobocia do pracy²².

2.4. Zmiany w prawie emerytalnym

Model wcześniejszych emerytur w Finlandii pojawił się w latach 70., kiedy system rent z tytułu niezdolności do pracy (*disability pension*) został powiązany z rentą z powodu bezrobocia (*unemployment pension*), do której prawo nabywali niepełnosprawni bezrobotni po ukończeniu 55. roku życia. Prawo do pierwszego świadczenia mogła nabyć osoba w wieku 16–64 lata, jeżeli utraciła co najmniej 40% zdolności do pracy w wyniku choroby lub wypadku. Z tego uprawnienia w 1990 r. korzystało niemal 32% osób w wieku 60–64 lata i ponad 23% osób w wieku 55–59 lat²³. Z kolei osoby długotrwale bezrobotne, które ukończyły 60 lat, zostały uprawnione do takiego świadczenia po zakończeniu 200-dniowego okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych (*unemployment insurance benefit*). Ostatnio wskazana granica wieku została w 1978 r. obniżona do wieku 58 lat, a w 1980 r. do 55. roku życia. W drugiej połowie lat 80., w warunkach doskonałej kondycji gospodarki, dla wszystkich osób, które ukończyły 55 lat, wprowadzono możliwość skorzystania z takiego wcześniejszego świadczenia – uprawnienie to nie było zależne od dostępności pracy, poszukiwania pracy czy akceptacji propozycji pracy składanych przez urząd zatrudnienia. Począwszy od 1987 r. uprawnionym był każdy, kto ukończył 55 lat i spełnił wymagania w zakresie stażu pracy (26 tygodni), bez potrzeby wykazywania się istnieniem minimum dochodowego. Wreszcie, w roku 1990 możliwość skorzystania z renty z powodu bezrobocia przez osoby długotrwale bezrobotne została istotnie

21 M. Van Gerven, *Changing paradigms?...*, s. 16.

22 *Ibidem*, s. 17.

23 K. Michalska, *Jak zwiększyć aktywność zawodową...*, s. 6.

poszerzona przez wydłużenie czasu pobierania zasiłku dla bezrobotnych (*extra days system*). Mianowicie, prawo do pobierania zasiłku przez takich bezrobotnych zostało przedłużone do ostatniego dnia miesiąca, w którym taka osoba kończyła 60 lat, pod warunkiem jednak, że nabywała uprawnienie do renty z powodu bezrobocia. Przyjęte rozwiązania stworzyły dla osób kończących 55 lat system uprawnień zwanych emerytalnym korytarzem (*pension tube*), polegającym na posiadaniu prawa do różnych świadczeń związanych z bezrobociem praktycznie od 53. roku życia do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego (65 lat w tamtym czasie). Wskazane rozwiązania bez wątpienia zachęcały starszych bezrobotnych do wykorzystywania bezrobocia jako ścieżki do uzyskania wcześniejszej emerytury, którą stanowiła owa renta z powodu bezrobocia (*unemployment pension*)²⁴.

W drugiej połowie lat 90. rozpoczęto stopniowe ograniczanie uprawnień, zakładające przede wszystkim odłożenie decyzji o odejściu z rynku pracy. Z jednej strony podjęto działania mające na celu odkładanie decyzji o skorzystaniu z wcześniejszej emerytury poprzez ograniczenie systemu świadczeń, a z drugiej – wprowadzono zachęty do kontynuowania zatrudnienia. W procesie tym poważną rolę przypisano instytucjom administracji pracy (organom zatrudnienia), na których spoczął ciężar zaspokojenia oczekiwań i potrzeb tej kategorii poszukujących pracy – administracja pracy została zobowiązana do uwzględniania problemów osób starszych we wszystkich rodzajach swojej aktywności. Przygotowując te zmiany, przyjęto założenie, że problemu bezrobocia wśród osób starszych nie można już rozwiązać za pomocą narzędzia, które było wykorzystywane w przeszłości, tj. możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę. Liczba osób ewentualnie zainteresowanych takim rozwiązaniem mogła być zbyt duża (w wiek emerytalny wchodził bowiem wyżej demograficzny), chociaż z ich strony zainteresowanie taką możliwością mogło być bardzo znaczące, w szczególności wobec rosnących wymagań ze strony przedsiębiorców dążących do wzrostu wydajności pracy i rentowności²⁵.

W pierwszej kolejności w końcu 1997 r. podniesiono z 55 do 57 lat wiek uprawnionych do przedłużonego okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych (*extra days system*)²⁶. W 2002 r. ustanowiono nowe zasady nabywania tego uprawnienia. Otóż, osoby urodzone po 1950 r., by nabyć takie uprawnienie, musiały osiągnąć 59 lat przed ukończeniem czasu pobierania zasiłku dla bezrobotnych (500 dni), a ponadto – wykazać się 5-letnim stażem pracy w okresie ostatnich 20 lat. Zarazem stopniowo zniesiono rentę z powodu bezrobocia (*unemployment pension*), a okres wydłużonego pobierania zasiłku przesunięto do 65. roku życia – tym samym zamykając możliwość uzyskania wcześniejszej emerytury w postaci owej renty z powodu bezrobocia. W 2005 r. model ten został jednak skorygowany za pomocą nowego świadczenia dla osób bezrobotnych z minimalną szansą na uzyskanie zatrudnienia: renta

24 M. van Gerven, *The Broad Tracks...*, 187–188; S. Ilmakunnas, M. Takala, *Promoting employment...*, s. 681; K. Michalska, *Jak zwiększyć aktywność zawodową...*, s. 6–8.

25 *The Many Faces...*, s. 20; M. Van Gerven, *The Broad Tracks...*, s. 215.

26 M. van Gerven, *The Broad Tracks...*, s. 193.

pomocowa (*pension assistance*) zasadniczo zastąpiła wcześniejszą rentę z powodu bezrobocia²⁷. Było to świadczenie dla osób urodzonych w Finlandii w latach 1941–1947 i które otrzymywały zasiłek dla bezrobotnych przez bardzo długi czas. Pobieranie tego świadczenia trwało do końca miesiąca, w którym uprawniony kończył 62 lata; od tego momentu osoby te nabywały uprawnienie do emerytury w wymiarze, który by im przysługiwał po osiągnięciu pełnego wieku emerytalnego²⁸.

Innym sposobem wczesnego uzyskania świadczeń na wypadek starości i odejścia z rynku pracy były renty inwalidzkie. Mniej rygorystyczne reguły dotyczące wcześniejszych świadczeń rentowych przewidziano dla osób, które ukończyły 60 lat – poprzez złagodzenie medycznych kryteriów oceny uprawniającej do takiego świadczenia. W szczególności bowiem pewne zawodowe powody niepełnosprawności, jak np. fizycznie lub umysłowo wymagająca praca czy długa kariera, zostały uwzględnione w przesłankach przyznania takiej renty. W latach 90. liczba osób korzystających z tej formy odejścia z rynku pracy zaczęła się szybko zmniejszać, a powodem tego było polepszenie stanu ochrony zdrowia i warunków pracy, zmiany w przesłankach nabycia uprawnień emerytalnych oraz poprawa jakości i rozpowszechnienie rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami²⁹.

Ograniczenie dostępności emerytury wyraziło się także podniesieniem od 2003 r. granicy wieku uprawniającej do emerytury częściowej – osoby, które z niej już korzystały, zachowały to prawo; od wskazanego momentu uprawnienie to można było nabyć po ukończeniu 58. roku życia³⁰. System częściowych emerytur ustanowiony został w latach 80. (1987) i dawał prawo do częściowej emerytury osobie, która zrezygnowała z pełnego zatrudnienia na rzecz zatrudnienia częściowego. Czas pracy takiej osoby mógł zostać ustalony na 16 do 28 godzin w tygodniu, zaś wysokość emerytury wynosiła 50% różnicy pomiędzy pełnoetatowym a ustalonym częściowym zarobkiem. Około 2004 r. osoby zatrudnione i jednocześnie korzystające z częściowej emerytury stanowiły ok. 1/4 osób zatrudnionych w wieku 60–64 lata, a zatrudnienie takie koncentrowało się w określonych sektorach – handel, hotelarstwo, usługi cateringowe – i rozpowszechnione było szczególnie wśród kobiet³¹. Od 2011 r. nabycie prawa do emerytury częściowej możliwe jest po ukończeniu 60. roku życia³².

27 Ostatnim rokiem wypłaty tego świadczenia był 2014 – *The Many Faces...*, s. 54.

28 M. van Gerven, *The Broad Tracks...*, s. 198; *The Many Faces...*, s. 54; K. Michalska, *Jak zwiększyć aktywność zawodową?*..., s. 11–12.

29 M. van Gerven, *The Broad Tracks...*, s. 215; S. Ilmakunnas, M. Takala, *Promoting employment...*, s. 681–682. Por. też: M. Laaksonen, G. Rajja, *Return to work after temporary disability pension in Finland*, Finnish Centre for Pensions, s. 1–23.

30 *The Many Faces...*, s. 53–54.

31 S. Ilmakunnas, M. Takala, *Promoting employment...*, s. 678–679, 683; R. Arnkil i in., *The National Programme...*, s. 27; K. Michalska, *Jak zwiększyć aktywność zawodową?*..., s. 8–9; J. Salonen, M. Takala, *Working Career and Income of Part-time Pensioners in Finland*, Finnish Centre for Pensions, Working Papers 2011, s. 5–18.

32 J. Salonen, M. Takala, *Working Career...*, s. 5–6.

Według stanowiska fińskiego rządu utrzymywanie systemu wcześniejszych emerytur nie jest uzasadnione z uwagi na to, że zatrudnieni w tym systemie starsi pracownicy wnoszą mało do gospodarki, budżet musi partycypować w kosztach takiego zatrudnienia, a ponadto rodzi to niedobory pracy (siły roboczej) w niektórych sektorach gospodarki. Taki system ponadto faworyzuje osoby wyżej zarabiające. Wreszcie, dostosowanie stanowisk pracy do potrzeb częściowych emerytów nie wszędzie jest możliwe w praktyce (zważywszy na korzyści), a tym samym nie spotyka się z akceptacją przedsiębiorców³³.

Dodać należy, że systemy krajowe, w których występuje wiele możliwości uzyskania wcześniejszej emerytury, stoją przed poważniejszymi wyzwaniem w przypadku podjęcia polityki zmierzającej do podwyższenia stopy zatrudnienia osób w starszym wieku. Nadto, istnienie takich możliwości prowokuje także młodsze grupy do skracania okresu kariery zawodowej³⁴.

W 2005 r., kierując się z jednej strony kosztami socjalnymi ponoszonymi przez państwo na utrzymanie systemu świadczeń dla osób starszych (wszystkie emerytury, renty i zasiłki), a z drugiej odstępując od polityki wczesnej dezaktywizacji zawodowej, zapoczątkowano szeroką reformę systemu emerytalnego. Wprowadzono więc przede wszystkim elastyczny wiek emerytalny, co dało możliwość przejścia na emeryturę pomiędzy 63. a 68. rokiem życia, z możliwością uzyskania emerytury wcześniejszej wraz z ukończeniem 62 lat. Od 2010 r. wysokość świadczenia emerytalnego uzależniono od prognozowanej dalszej długości trwania życia – co spowodowało, że opóźnienie przejścia na emeryturę ma istotny wpływ na jej wymiar. Usunięto też ograniczenie maksymalnego wymiaru emerytury (przed 2005 r. było to 60% najwyższej płacy z okresu aktywności zawodowej – co powodowało, że pracownik w wieku ok. 60 lat nie miał już motywacji do dalszej pracy, gdyż nie miało to wpływu na wysokość emerytury) – co pozwoliło rozważyć korzyści z dłuższego pozostania w zatrudnieniu³⁵.

2.5. Przestanki podejmowania zatrudnienia w wieku emerytalnym

Podejmowanie zatrudnienia przez osoby starsze, tj. znajdujące się w okresie przed-emerytalnym i tuż po przekroczeniu wieku emerytalnego, uzależnione jest od wielu okoliczności. Warunkiem wstępnym jednakże zawsze jest to, czy osoba zainteresowana posiada wystarczającą zdolność do podjęcia pracy. Ta z kolei zależy od rokowań co stanu zdrowia, absencji chorobowych czy możliwości wystąpienia niepełnosprawności. Należy przy tym mieć na uwadze, że w przypadku badanej grupy

33 Ph. Taylor, *New Policies for Older Workers...*, s. 22; S. Ilmakunnas, M. Takala, *Promoting employment...*, s. 679.

34 S. Ilmakunnas, M. Takala, *Promoting employment...*, s. 689–679.

35 *Ibidem*, s. 687–688; K. Michalska, *Jak zwiększyć aktywność zawodową...*, s. 10.

wiekowej zjawisko niepełnosprawności może występować liczniej niż stan bezrobocia³⁶. To oznacza, że decyzja o podjęciu aktywności zawodowej przez te osoby zależy przede wszystkim od ich stanu zdrowia i perspektywy w tym zakresie.

Z badań wynika ponadto, że spośród osób, które posiadają zdolność do pracy w omawianym wieku (które mogą stanowić ok. połowy tej populacji), mniej niż połowa przejawia wolę podjęcia zatrudnienia³⁷.

Z kolei, kierując się względami odnoszącymi się do kosztów świadczeń społecznych, a w tym przede wszystkim systemu emerytalnego, należy stwarzać bodźce do wydłużania okresu aktywności zawodowej osób starszych. Podjęte przez fińskie władze reformy doprowadziły do stanu, w którym w okresie od 1992 do 2010 r. stopa zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata wzrosła z 36,2 do 56,5%³⁸. Ważnymi bez wątpienia działaniami w tym procesie było ograniczenie dostępności świadczeń o charakterze dezaktywizującym w okresie wieku przedemerytalnego oraz elastyczny wiek emerytalny powiązany z premią (wyższa emerytura) w przypadku dłuższego pozostawania na rynku pracy³⁹.

36 M. Härmä, *Adding more years to the work careers of an aging workforce – what works?*, „Scandinavian Journal of Work Environment & Health” 2011, vol. 37(6), s. 451.

37 *Ibidem*, s. 451.

38 K. Michalska, *Jak zwiększyć aktywność zawodową...*, s. 13–15.

39 *Ibidem*, s. 19.

Część IV

Mirosław Włodarczyk

1. W poszukiwaniu modelu przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych – analiza modelowa (refleksje na tle uzyskanych wyników badań). Uwagi wprowadzające – założenia konstrukcyjne modelu

1. Zakres czasowy prowadzonych badań w odniesieniu do polskich regulacji prawnych obejmuje okres, który rozpoczęty został przez dokonaną na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia transformację ustroju politycznego i gospodarczego, której treścią była demokratyzacja życia politycznego i odejście od nakazowo-rozdzielczego zarządzania gospodarką w kierunku gospodarki opartej na zasadach wolnego rynku. Ponad ćwierć wieku doświadczeń pozwala sformułować szereg ocen dotyczących decyzji prawodawczych odnoszących się do statusu osób starszych na rynku pracy, w tym zwłaszcza dotyczących polityki przeciwdziałania bezrobociu realizowanej wobec tej grupy podmiotów.
2. Sytuacja demograficzna w Polsce nie odbiega ogólnie od standardu, który występuje w innych krajach europejskich. Jedyna różnica, na którą zwraca się uwagę, to okoliczność, że w porównaniu z krajami Europy Zachodniej polskie społeczeństwo oceniane jest obecnie jako względnie młode – co tylko oznacza jednak, że problem starzenia się przesunięty jest w czasie. Zważywszy jednak na zjawiska demograficzne, które obecnie występują – jak przede wszystkim intensywna emigracja ludzi młodych z Polski do bogatszych krajów Zachodniej Europy – może się okazać, iż owo opóźnienie korzystne w obecnej chwili dla naszej sytuacji ulegnie istotnemu zmniejszeniu.

Przyjmując klasyczny dla charakterystyki sytuacji demograficzno-społecznej podział ludności na trzy grupy wiekowe: wiek przedprodukcyjny (0–17 lat), wiek produkcyjny (18–59 lat kobiety i 18–64 lata mężczyźni) oraz wiek poprodukcyjny (60 lat i więcej kobiety i 65 lat i więcej mężczyźni), należy zauważyć więc, że korzystna struktura ludności z początku okresu transformacji ulegała dynamicznym jednak zmianom w kierunku zwiększania liczby ludności w wieku poprodukcyjnym. Zmiany te determinowane są dwiema głównie przyczynami: wzrostem przeciętnego trwania życia oraz niską dzietnością kobiet, która nie gwarantuje zastępowalności pokoleń; dodatkowo uwzględnić jednak też należy wspomnianą wcześniej emigrację ludzi młodych do bogatszych regionów Europy. Kierunek tych zmian wyrażają takie choćby dane jak liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym: w 1995 r. pierwsza z tych grup stanowiła 27,6% ludności Polski, zaś druga 13,8%; w roku 2015 ci pierwsi stanowili już tylko 18% ludności, a drudzy 19,6%. Zarazem też zmniejsza się liczba ludności w wieku produkcyjnym – w roku 2015 wyniosła ona 24 002,2 tys. i była niższa o 0,9% w stosunku do roku poprzedniego (tj. o 228 tys. osób). Kierunek ten obrazuje też wzrastająca liczba ludności w wieku 60 lat i więcej: w 1989 r. stanowiła ona 14,7% ogółu ludności Polski, zaś w 2015 r. było to już 22,9% ludności ogółem. Dla pełniejszej charakterystyki tych tendencji dodać należy, że większość populacji w starszym wieku stanowią kobiety – 59% w przypadku osób w wieku 60 lat i więcej. Wskaźnik feminizacji dla całej ludności Polski wynosi 107, zaś w przypadku osób w wieku 60 lat i więcej na 100 mężczyzn przypadają 143 kobiety. Odnosząc się z kolei do prognoz, należy jeszcze zważyć, że według Głównego Urzędu Statystycznego liczba ludności Polski w wieku 60 lat i więcej w roku 2050 osiągnie 40,4% populacji.

Na koniec 2015 r. w Polsce liczba osób w wieku 15 lat i więcej wynosiła 30 962 tys. – osoby powyżej 50. roku życia stanowiły 44,2% tej grupy, tj. 13.674 tys. osób. Spośród tych ostatnich 4786 tys. osób było aktywnych zawodowo (35%). Wśród osób w wieku 50 lat i więcej było 2499 tys. osób niepełnosprawnych, z czego aktywnych zawodowo było 312 tys. (12,5%). W badanej grupie (powyżej 50. roku życia) osób, które nie osiągnęły wieku emerytalnego, było 47% (50–59 lat dla kobiet i 50–64 lata dla mężczyzn), a współczynnik aktywności zawodowej wyniósł dla nich 65,7% – pozostałe z tej grupy (34,3%) to osoby bierne zawodowo, tj. niepracujące i nieposzukujące pracy.

Na bardzo niskim poziomie utrzymuje się współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 50 lat i więcej – na koniec 2015 r. wyniósł on tylko 35% wobec 56,5% dla ludności w wieku 15 lat i więcej. Jest jednak charakterystyczne, że w ostatnich latach współczynnik ten systematycznie wzrastał – od 33,2% w roku 2010. W 2015 r. współczynnik ten dla mężczyzn wynosił 44,3%, zaś dla kobiet 27,7%. W końcu grudnia 2015 r. liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy w grupie osób 50 lat i więcej wyniosła prawie 430 tys.; w tej grupie 33,5% (144 tys.) osób pozostawało bez pracy ponad 24 miesiące, zaliczając się do kategorii długotrwale bezrobotnych.

3. Stan zdrowia osób starszych przedstawiał się następująco. Wśród osób w wieku 60 lat i więcej co trzecia osoba oceniała swój stan zdrowia jako zły lub bardzo zły; a tylko co piąta jako dobry lub bardzo dobry (Europejskie Badanie Warunków Życia Ludności – UE-SILC z 2015 r.). Zarazem też ok. 66% osób w tej grupie wiekowej wskazywało na długotrwałe problemy zdrowotne lub choroby przewlekłe; ponadto blisko połowa tej grupy wskazywała, że problemy zdrowotne powodują, iż mają one ograniczoną zdolność wykonywania codziennych czynności. W Europejskim Ankietowym Badaniu Zdrowia (EHIS) z roku 2014 wynikało ponadto, że jedynie u co dziewiątej osoby w badanym wieku nie stwierdzono występowania chorób przewlekłych czy dolegliwości. Najczęściej wskazywane dolegliwości w Polsce to: nadciśnienie tętnicze (50% populacji), bóle dolnej partii pleców (40%), bóle szyi lub środkowej części pleców (29%), choroba wieńcowa (25%), cukrzyca (18%), nietrzymanie moczu, choroby tarczycy oraz migrena (każda z tych dolegliwości występowała u ok. 12% osób). Dodatkowo należy wskazać, że tylko co szósta starsza osoba nie korzystała z okularów lub szkieł kontaktowych.

Według wyników spisu ludności z 2011 r. ok. 12% ludności Polski (4,7 mln osób) określiło swój stan zdrowia jako długotrwałe ograniczający możliwość wykonywania czynności codziennych. Do tej grupy zaliczało się ok. 2,5 mln osób w wieku co najmniej 60 lat – spośród nich 60% dysponowało dokumentami potwierdzającymi formalnie ich niepełnosprawność (1,5 mln osób).

Według BAEL aktywność zawodowa osób w wieku 60 lat i więcej w 2015 r. wynosiła 12,5% – osób aktywnych było 1056 tys., zaś osób biernych w tej grupie – 7417 tys. Główną przyczyną bierności było pobieranie emerytury (6264 tys. osób); druga z przyczyn to choroba lub niepełnosprawność – 726 tys. osób. Na koniec 2015 r. osób bezrobotnych w wieku powyżej 60 lat było 90,3 tys., tj. 5,8% spośród 1563 tys. bezrobotnych ogółem.

Na koniec 2015 r. osób pobierających emeryturę było: w wieku do 54 lat – 145 tys.; w wieku 55–59 lat – 210 tys.; w wieku 60–64 lata – 1325 tys.; w wieku 65–69 lat – 1738 tys. Renty z tytułu niezdolności do pracy w ramach pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych pobierało 1016 tys. osób; 215 tys. osób pobierało takie świadczenia z KRUS. Renty rodzinne z systemu pozarolniczego pobierało 1350 tys. osób, a z systemu rolniczego ubezpieczenia 44 tys. osób. W roku 2015 przeciętna miesięczna emerytura brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych stanowiła 63,7% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej; zaś emerytura wypłacona z KRUS to 40,2% tego wynagrodzenia.

4. Jeśli chodzi o czas przechodzenia na emeryturę, to w roku 2011 emeryturę pobierało 6261 tys. osób, z czego 1134 tys. to emeryci, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego (712 tys. mężczyzn poniżej 65. roku życia oraz 421 tys. kobiet poniżej 60. roku życia), co stanowiło wówczas 18,1% populacji wszystkich emerytów. Dodać ponadto należy, że mężczyźni częściej niż kobiety korzystają

z wcześniejszych emerytur (27,8% ogółu mężczyzn pobierających emerytury to emeryci wcześniejsi; dla kobiet ta liczba wynosi 11,4%).

O odsetku osób korzystających z emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego decyduje przede wszystkim możliwość skorzystania z emerytury wcześniejszej. Dla warunków polskich w badaniu z roku 2011 charakterystyczny jest fakt skokowego uzyskania uprawnień emerytalnych przez kobiety wokół wieku 55 lat, a przez mężczyzn wokół wieku 60 lat – w tych okresach uprawnienia emerytalne uzyskało 38,2% kobiet oraz 35,1% mężczyzn. Należy zaznaczyć jednak, że w ostatnich latach doszło do poważnego ograniczenia przywileju wcześniejszej emerytury – w 2005 r. bowiem średni wiek osób, które uzyskały emerytury z ZUS, wyniósł 56,8 lat, podczas gdy w roku 2011 wiek ten wzrósł do 59,8 lat (59,5 lat dla kobiet i 60,1 lat dla mężczyzn).

2. Elementy konstrukcyjne modelu przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych

1. Korzystając z doświadczeń pozytywnych i negatywnych krajów, które poddane zostały badaniu, można wskazać kilka elementów składających się na model społeczno-prawny służący zaspokajaniu przedmiotowych potrzeb osób starszych, które w każdym niemal przypadku albo przynajmniej w znacznej liczbie wykorzystywane były w praktyce.

Charakterystykę teoretycznego modelu należy rozpocząć od określenia adresatów i beneficjentów takich konstrukcji prawnych. W praktyce badanych krajów¹ nie znajdujemy co do zasady definicji osoby starszej, zaś poszczególne konstrukcje prawne zwykle na własne potrzeby określają swoich beneficjentów. W zależności więc od celów danej instytucji oraz od aktualnej sytuacji społecznej grono uprawnionych może być zróżnicowane. Najniższy wiek to 45. rok życia; więcej już uprawnień przysługuje tym, którzy kończą 50 lat, a jeszcze więcej gwarantuje się osobom, które osiągnęły 55 lat; bez wątplenia natomiast osobami starszymi są zawsze sześćdziesięciolatekowie. Natomiast górną granicę wieku, który gwarantuje ochronę, wyznacza niemal zawsze osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego – z takim jednak zastrzeżeniem, że w przypadku, gdy wiek ten dla kobiet i mężczyzn jest zróżnicowany (jest niższy dla kobiet), to górną granicę przedsięwzięć w zakresie badanej polityki jest wiek emerytalny mężczyzn.

2. Budowa szczegółowej konstrukcji modelu przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych opierać będzie się na schemacie, w którym wyodrębnione zostaną zadania (cele, potrzeby) stanowiące w każdym przypadku podstawę (przesłankę) do poszukiwania praktycznych urządzeń mających wynikające z tych zadań potrzeby zaspokoić. Z uwagi na przyjęte założenia badawcze poszukiwanie owych urządzeń ograniczone jest do badania konstrukcji prawnych. Wyróżnienie wspomnianych zadań, jak i urządzeń prawnych służących zaspokojeniu potrzeb z tych zadań wynikających oparte jest na wynikach zgromadzonych podczas prowadzonych badań. Stąd też w poniższych uwagach pominięte zostaną wyjaśnienia odnoszące się do uzasadnienia wyróżnienia czy treści tychże zadań czy potrzeb. Zarazem jednak z uwagi na wielość wspomnianych urządzeń, które mogą być zastosowane w odniesieniu do niektórych zadań, w budowanym modelu zostaną one niekiedy podane przykładowo, tj. ze wskazaniem takich konstrukcji, które

1 W dalszej części tych uwag odesłania źródłowe opierają się na raportach szczegółowych dotyczących poszczególnych krajów, przedstawionych wcześniej w tej książce – w celu więc odszukania szczegółowej wiedzy na temat powoływanych rozwiązań i konstrukcji zapraszam Czytelnika do zapoznania się z opracowaniem dotyczącym danego państwa; jeśli odwołanie odnosi się do „badanych krajów”, oznacza to, że wniosek taki sformułowany został na podstawie oceny wynikającej z badań co najmniej większości tych państw.

można uznać za najbardziej charakterystyczne lub które są często spotykane w praktyce. Istotna jest także ich efektywność z punktu widzenia zaspokajania przedmiotowych potrzeb.

Zadanie 1. Budowanie świadomości społecznej zakładającej pozytywne postrzeganie zatrudniania osób starszych przez partnerów społecznych i inne podmioty działające na rynku

Konieczność kształtowania świadomości społecznej we wskazanym zakresie wynika z faktu, że choć mogło by się wydawać, iż nie jest kwestionowana potrzeba wydłużenia aktywności zawodowej każdej jednostki, to w praktyce podejmowanie szczegółowych decyzji i działań zmierzających do realizacji takiego celu rodzi nierzadko znaczący opór. Czasami wynika on ze stosowanych dotychczas wzorców postępowania czy rozpowszechnionych stereotypów. Opór taki usprawiedliwiony może być wówczas, gdy zmiana polityki w tym zakresie powoduje wzrost kosztów działalności gospodarczej czy socjalnej – w takim jednak wypadku konieczne jest rozważenie korzyści o charakterze długofalowym, które powinny bieżące straty zrekompensować, niekiedy ze znaczącą nadwyżką.

Wzorem modelowym działań w tym zakresie może być zrealizowany w **Finlandii** w latach 1998–2002 Narodowy Program na rzecz Osób Starszych. Podstawowym celem tego projektu była promocja działań mających na celu podtrzymanie zdolności do pracy osób w wieku produkcyjnym, pobudzanie zatrudnienia i budowanie pozytywnych postaw wobec osób w wieku przedemerytalnym (45–55) oraz starszych (55–65), zaś środki pieniężne przewidziane w ramach programu przeznaczone zostały na finansowanie usług (świadczeń) realizowanych na rzecz osób starszych (45+) przez administrację pracy, inspekcję pracy oraz instytucje oświatowe, a wykorzystane sposoby można zakwalifikować do „miękkich” narzędzi oddziaływania społecznego. Główną odpowiedzialność za realizację projektu ponosiło Ministerstwo Spraw Socjalnych i Zdrowia, wspierane przez Ministerstwo Pracy oraz Ministerstwo Oświaty.

W realizację programu zaangażowane były także inne rządowe instytucje (ministerstwa finansów, handlu i przemysłu), partnerzy społeczni, władze lokalne, fiński zakład ubezpieczenia społecznego, instytut ochrony pracy czy towarzystwa emerytalne. Program obejmował, podzielonych między różne ministerstwa, ok. 40 szczegółowych projektów adresowanych do osób w wieku 45+. Jednym z głównych szczegółowych celów programu była interesująca nas w tym miejscu zmiana postaw wobec zatrudnienia osób starszych. Osiągnięcie tego zamierzenia zrealizować miała stymulowana na szeroką skalę w mediach, miejscach pracy, a także wśród ogółu społeczeństwa, za pomocą różnych środków komunikacji, kampania informacyjna na temat statusu, możliwości i mocnych stron starzenia się siły roboczej. W założeniach kampanii podkreślano, że doświadczenie osób starszych jest narodowym kapitałem. Efektem tej kampanii była pozytywna zmiana nastawienia społecznego wobec osób starszych w środowisku pracy ze strony wszystkich wskazanych wyżej uczestników rynku. Ważnym w tym zakresie narzędziem realizacji projektu były szkolenia. Prowadzone były one w szczególności dla pracowników

instytucji świadczących usługi rynku pracy na rzecz tej kategorii osób – m.in. dla personelu instytucji służby zdrowia, służby zatrudnienia czy nauczycieli prowadzących zajęcia dla dorosłych.

Inną kategorią podmiotów, do których adresowano kampanię informacyjną, której treścią była wiedza na temat zasad zatrudniania i utrzymania w pracy starszych pracowników, byli przedsiębiorcy. Adresowana ona była zwłaszcza do małych i średnich przedsiębiorstw. Zadbano również o odpowiednie podwyższenie umiejętności personelu zarządzającego zatrudnieniem w przedsiębiorstwach oraz personelu odpowiedzialnego za kulturę zarządzania zasobami ludzkimi. W proces ten zaangażowani byli także bezpośrednio pracodawcy oraz pracownicy. Wy różnia się w tym przypadku niski koszt poniesiony na realizację programu, który oszacowano na 4,2 mln euro. Bez wątplenia cele tego programu w postaci dążenia do zmiany postaw społecznych czy podniesienie świadomości w zakresie znajomości problemów osób starszych na rynku pracy zostały osiągnięte. Program był przykładem dążenia do kulturowej zmiany w tym zakresie. Ponadto stał się ważną przesłanką dokonywania dalszych konkretnych zmian polityki państwa w badanej sferze.

W Niemczech analogiczny cel miał projekt *30, 40, 50 plus – Healthy Work into Old Age*. Chodziło o zwiększenie świadomości pracodawców w zakresie rosnącej roli pracowników starszych w zatrudnieniu, wynikającej w głównej mierze z wydłużenia ich aktywności zawodowej i przygotowywania pracodawców w ten sposób do wspomagania tych pracowników poprzez działania na rzecz zachowania stanu zdrowia, odpowiednią organizację pracy czy dbałość o podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Innym przykładem był rozpoczęty w 2005 r. przez Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych program *Perspektywa 50plus – regionalny pakt zatrudnienia na rzecz starszych pracowników*, którego celem było m.in. podniesienie świadomości w zakresie barier w podjęciu lub kontynuacji zatrudnienia przez osoby starsze, walka ze stereotypami dotyczącymi zatrudniania starszych pracowników oraz upowszechnianie dobrych praktyk w tym zakresie. Do połowy 2013 r. zawarto w całym kraju prawie 80 regionalnych paktów. Przewidują one środki służące promowaniu zatrudnienia, jak np. szkolenia, staże, poradnictwo zawodowe, subsydowanie kosztów zatrudnienia, elastyczne kształtowanie czasu pracy. Skala realizacji programu była bardzo duża. Tylko w 2010 r. wzięło w nim udział ponad 280 tys. bezrobotnych osób starszych.

W Holandii główny punkt ciężkości kampanii na rzecz popierania zatrudnienia osób starszych spoczywa na porozumieniach zbiorowych zawieranych pomiędzy partnerami społecznymi. Zamieszcza się w nich przede wszystkim klauzule dotyczące polityki ukierunkowania na uświadamianie wieku (*age-aware HR-policies*) oraz zagrożeń z tym związanych, postanowienia mające na celu niwelowanie zjawisk oraz praktyk nakierowanych na pośrednie czy bezpośrednie dyskryminowanie ze względu na wiek, postanowienia dotyczące szkoleń i edukacji, a także zdrowia, zwłaszcza gdy chodzi o uprawnienie do badań, z których najczęściej korzystają osoby starsze.

Także wśród celów polityki rynku pracy na **Węgrzech** wyróżnić można działania, które miały upowszechnić wśród pracodawców kanony „polityki zarządzania wiekiem”, a przy tym świadomość, że to właśnie pracodawcy odpowiedzialni są za kształtowanie warunków pracy pracowników starszych. Zauważono w szczególności, iż proces kształtowania świadomości powinien obejmować adresowane do pracodawców szkolenia, których celem byłaby informacja i wiedza na temat chorób przewlekłych i niepełnosprawności oraz ich wpływu na zdolność do pracy; a ponadto, że należy przekonywać pracodawców o potrzebie i opłacalności szkolenia (podnoszenia kwalifikacji) starszych pracowników, i że na pewnym etapie rozwoju świadczeń rynku pracy i w miarę powstania takiej potrzeby trzeba stworzyć zachęty do takiej postawy.

Interesującym przykładem budowania analizowanej świadomości w **Danii** są lokalne i regionalne sieci bezrobotnych osób starszych, tzw. sieci seniorów, które są formą samoaktywizacji i samopomocy bezrobotnych osób starszych, ale także mają propagować wśród pracodawców wiedzę na temat korzyści z zatrudniania starszych pracowników.

W **Belgii** działania w omawianym zakresie finansowane są ze specjalnego Funduszu Doświadczenia Zawodowego, który tworzony jest ze środków budżetowych. Wspiera on realizację różnorodnych projektów zmierzających do wydłużenia aktywności zawodowej, w szczególności poprzez poprawę jakości zatrudnienia pracowników, którzy ukończyli 45. rok życia. Fundusz podejmuje w szczególności przedsięwzięcia w zakresie podnoszenia świadomości podmiotów rynku pracy, a zwłaszcza pracodawców, na temat problematyki związanej z zatrudnianiem osób starszych – m.in. chodzi o przełamywanie stereotypów na temat zatrudniania starszych pracowników – oraz rozpowszechnia informacje na temat prawnych urzędzeń rynku pracy adresowanych do osób starszych. Do owych stereotypów zaliczyć można przede wszystkim takie zjawiska psychospołeczne, jak zakorzeniona tradycja korzystania z wcześniejszych emerytur czy relatywnie łatwa dostępność pasywnych form wspierania bezrobotnych w postaci zasiłków dla bezrobotnych czy świadczeń z tytułu niezdolności do pracy.

Zadanie 2. Kształcenie i doksztalcenie zawodowe – jako narzędzie utrzymania osób starszych w zatrudnieniu

Utrzymanie osób starszych w zatrudnieniu jest zadaniem złożonym o tyle, że jego realizacja wymaga działań w różnych sferach życia społecznego – które mogą być traktowane jako odrębne zadania. Na pierwszym miejscu (choć kolejność w tym przypadku nie jest istotna z merytorycznego punktu widzenia) wskazać można konieczność realizowania stosownej polityki kształcenia i doksztalcenia zawodowego. Nie jest obecnie już poddawana w wątpliwość kwestia konieczności kształcenia ustawicznego. W praktyce jednak, a zwłaszcza w odniesieniu do osób starszych, podejmowane w tym zakresie działania nie mogą być oceniane jako satysfakcjonujące. Szkolenia osób starszych nie są realizowane, ponieważ osoby te zwykle wykazują daleko idącą bierność w tym zakresie, zaś pracodawcy nie są zainteresowani

finansowaniem tego procesu z powodu krótkiego czasu korzystania z pożytków takich inwestycji. To powoduje, że nie można tego procesu uznać za masowy (czego wymaga idea kształcenia ustawicznego). Szkolenia stosowane są w przypadkach nasilenia określonych niekorzystnych zjawisk na rynku pracy, a więc mają charakter incydentalny, często osoby kwalifikowane do kształcenia dobierane są przypadkowo. Niezmiernie trudno w takiej sytuacji też realizować spójną i konsekwentną politykę zatrudnienia – zarówno w skali przedsiębiorstwa, jak i szerszej, publicznej.

Nie wydaje się, by w tym zakresie możliwy był jakikolwiek postęp bez wdrożenia w skali ogólnokrajowej polityki kształcenia ustawicznego, zakładającej stałe doskonalenie kwalifikacji zawodowych, a więc i stałe doksztalcanie (kształcenie) przez cały okres życia zawodowego (taki model jest realizowany w **Danii**). Wydaje się to być jedynym sposobem wyeliminowania dwóch poważnych ograniczeń dotyczących dziś osoby starsze: chodzi o posiadane przez nie kwalifikacje, które w takiej sytuacji powinny być zaktualizowane już w momencie wkraczania w wiek starszy, oraz o ich nastawienie do kształcenia, które powinno być zwykłą praktyką społeczną, nawykiem nie powiązany z jakimiś szczególnymi sytuacjami życiowymi (jak w szczególności stan bezrobocia). Powołany przykład duński dowodzi, że ważnym elementem takiego modelu są pracodawcy, mobilizowani do takich działań przez porozumienia zbiorowe (branżowe), których postanowienia w zakresie doksztalcania zawodowego odnoszą się do 85% pracowników.

Wdrożenie wskazanego powyżej pożądanego modelu jest bez wątpienia kosztowne i dlatego może być traktowane jako cel na dalszą przyszłość w krajach mniej zasobnych (**Litwa, Polska, Słowacja, Węgry**). Tymczasem jednak konieczne i możliwe jest podjęcie kroków, które mogą ograniczać niektóre skutki negatywnych zjawisk. Takim zabiegiem stosowanym powszechnie jest przejście w całości lub w znaczącej części kosztów kształcenia przez państwo (środki publiczne). W przypadku osób starszych pozostaje kwestią do ustalenia z ukończeniem jakiego wieku nabędą one takie uprawnienia (45 lat czy później).

Jako przykład więc można wskazać **niemiecki** program umożliwiający podnoszenie i aktualizowanie kwalifikacji, obejmujący w szczególności pracowników, którzy ukończyli 45 lat, zatrudnianych przez małych i średnich pracodawców. Szkolenia, wykraczające swym zakresem poza obsługę jednostkowego stanowiska pracy, są przeprowadzane przez akredytowane instytucje zewnętrzne, a ich koszt jest częściowo (do 75%) refundowany ze środków publicznych. Konieczność partycypacji finansowej pracodawców, a czasem także samych pracowników w kosztach szkolenia ma wpływać pozytywnie na ich efektywność, natomiast zakres szkolenia ma dostarczać wiedzę i umiejętności, które wzmocnią pozycję pracownika na rynku pracy. Innym przykładem mogą być vouchery szkoleniowe. Osoba bezrobotna, w okresie ważności vouchera, jest zobowiązana dokonać samodzielnie wyboru instytucji szkoleniowej. Zakres tematyczny szkolenia, maksymalny czas jego trwania, zamierzony cel edukacji, zasięg terytorialny i maksymalna opłata za szkolenie, pokrywana ze środków publicznych, określane są przez pracownika publicznych służb zatrudnienia.

W **Danii** zasadniczą część kosztów szkoleń pokrywa się ze środków publicznych, pracownicy w czasie szkoleń otrzymują pełne wynagrodzenie, które jest częściowo refundowane przez państwo. Pracodawca zatrudniający osobę bezrobotną w miejsce pracownika podnoszącego kwalifikacje zawodowe może uzyskać dofinansowanie części kosztów tego zatrudnienia w okresie do 6 miesięcy.

Zadanie 3. Stan zdrowia osób starszych – podstawowy czynnik determinujący możliwość podjęcia pracy

Stan zdrowia ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia możliwości podejmowania i kontynuowania zatrudnienia. Podobnie jak w przypadku kwalifikacji zawodowych, w fazę wieku starszego wstępuje się ze stanem zdrowia ukształtowanym we wcześniejszych okresach życia. Zatem także i w tym przypadku polityka państwa winna być nakierowana na ochronę zdrowia już w najwcześniejszych okresach życia obywatela. Jeśli dbałość o ochronę zdrowia osób młodych jest realizowana na niskim poziomie, sprawność osób starszych będzie jej pochodną. Budując modelowe rozwiązania odnoszące się do zatrudniania osób starszych, należy zatem uwzględnić, że w tym zakresie będą to jedynie konstrukcje uzupełniające ogólną politykę zdrowotną. Ustanawiane urządzenia prawne powinny w związku z tym mieć na celu kształtowanie warunków ochrony zdrowia, które pozwolą na utrzymanie i nieopagarszenie sprawności zdrowotnej osób starszych, co umożliwi im zatrudnianie się przez możliwie długi czas.

Powszechnie zauważa się ścisły związek między starzeniem się a występowaniem niezdolności do pracy. Z tym wiąże się wdrażanie procesów rehabilitacji zawodowej, które zwykle obejmują doradztwo i szkolenia przed skierowaniem do pracy; a w takich przypadkach – gdy zdolność do pracy jest ograniczona – zatrudnienie realizuje się na chronionym lub otwartym rynku pracy, co powiązane jest z dofinansowaniem utworzenia i utrzymania miejsc pracy ze strony państwa.

Częścią polityki rynku pracy powinno być dążenie do rozpowszechnienia rehabilitacji zawodowej w przypadku osób rokujących powrót do zatrudnienia (nie jest to rozwiązanie adresowane wyłącznie do osób starszych). Zarazem, co odnosi się zwłaszcza do osób starszych, podkreśla się potrzebę ustalenia w każdym indywidualnym przypadku, po jakim czasie brak poprawy zdrowia pozwalający na powrót do pracy daje prawo do świadczeń z tytułu niezdolności do pracy. Celem tych działań winien być stan, w którym świadczenia uzyskane w związku z niezdolnością do pracy nie będą pełnić roli wcześniejszych emerytur. Ze wskazanym kierunkiem działań powiązane są procesy wygaszania wcześniejszych emerytur oraz innych świadczeń (socjalnych, rentowych), przy czym zwraca się uwagę, że powinny być one ściśle powiązane z poprawą stanu zdrowia (**Niemcy, Finlandia, Węgry**).

Powyższe uwagi potwierdza też przykład **Danii**, gdzie ograniczenie dostępu do systemu wcześniejszych emerytur skutkowało liberalizacją nabycia prawa do świadczeń z tytułu trwałej niezdolności do pracy – jest to specjalna renta z tytułu niezdolności do pracy dla osób starszych przysługująca osobie, której brakuje

mniej niż 5 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego i posiada co najmniej 20–25 lat stażu pracy (nie ocenia się już stopnia owej niezdolności do pracy).

Zadanie 4. Kształtowanie odpowiednich do wieku warunków pracy w celu utrzymania osób starszych w zatrudnieniu

Silnie ze stanem zdrowia osób starszych powiązane jest kształtowanie odpowiednich warunków pracy. Chodzi w tym przypadku o dopasowanie warunków pracy do ich możliwości – warunki pracy pracowników starszych winny uwzględnić ich aktualną kondycję psychofizyczną, która stopniowo ulega osłabieniu. Uwzględnić zatem trzeba, że pracownicy ci pracować winni w krótszym (lub nieprzedłużonym) czasie pracy, odsunąć ich należy od pracy w nocy, poza stałym miejsce pracy, od prac uciążliwych. Z drugiej strony zauważyć trzeba też zalety związane z zatrudnianiem takich osób – w większym zakresie wykorzystać należy w szczególności ich umiejętności mentorskie. Zarazem dopasowanie warunków pracy pracowników starszych do ich możliwości psychofizycznych nie może znacząco oddziaływać na poziomy ich dochodów – rozważyć więc należy, w którym momencie wdrożyć trzeba różne formy subsydiowania ich zatrudnienia. Przy tym zdać trzeba sobie sprawę, że za proces kształtowania warunków pracy pracowników starszych odpowiedzialni są przede wszystkim pracodawcy – jednakże podmioty publiczne mogą ten proces stymulować i nadzorować. Doniosłą rolę w realizacji tego zadania w praktyce mogą odegrać porozumienia zbiorowe ustalające odmienne warunki pracy dla starszych pracowników, które zarazem budują wśród partnerów społecznych świadomość korzyści z zatrudniania osób starszych.

Wynikające z przeprowadzonych badań podstawowe sposoby kształtowania warunków pracy to:

- elastyczna organizacja czasu pracy, a w tym przede wszystkim niepełny wymiar zatrudnienia (bardzo często powiązany z subsydiowaniem części wynagrodzenia przez państwo lub z wypłacaniem określonego świadczenia w wymiarze częściowym: zasiłku lub wcześniejszej częściowej emerytury); w **Danii** redukcja czasu pracy może być połączona z zapewnieniem niepomniejszonego zarobku przez możliwość obniżenia składki płaconej przez pracodawcę do pracowniczego programu emerytalnego i wypłatę różnicy jako dodatku uzupełniającego wynagrodzenie; w **Belgii** redukcję czasu pracy z zapewnieniem bezpieczeństwa finansowego (świadczenie z Krajowego Urzędu Pracy) mają pracownicy po ukończeniu 55 lat oraz ci, którzy ukończyli lat 50, jeżeli zatrudnieni byli przy pracach o szczególnej uciążliwości lub wykażą się stażem pracy nie mniejszym niż 28 lat. Uprawnienie to przysługuje do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, z tym jednak, że od 2013 r. korzystanie z redukcji powoduje obniżenie wymiaru emerytury nabywanej w wieku powszechnym – co ma zniechęcić do korzystania z tego uprawnienia. Inna forma redukcji czasu pracy stosowana w Belgii może wynikać z porozumienia zbiorowego i polegać na możliwości zmniejszenia wymiaru czasu pracy pracownika przez pracodawcę, przy zachowaniu przez

- pracownika niepomniejszonego wynagrodzenia, z tym że w to miejsce pracodawca może zatrudnić osobę bezrobotną, której koszt będzie częściowo finansowany ze środków publicznych; w **Holandii** porozumienia zbiorowe zawierają klauzule przewidujące krótszy czas pracy dla osób starszych oraz ograniczenia dotyczące wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych;
- wydłużanie wymiaru urlopu wypoczynkowego: **Węgry** – 10 dni dodatkowego urlopu wypoczynkowego dla pracowników, którzy ukończyli 45 lat oraz 5 dni dla osób, wobec których orzeczono 50% utraty zdolności do pracy; w **Danii** dodatkowe urlopy dla starszych pracowników wynikają z porozumień zbiorowych dla administracji samorządowej i państwowej; w **Belgii** pracownicy, którzy ukończyli 50 lat mają prawo do specjalnego dodatkowego urlopu wypoczynkowego gwarantującego 4-tygodniowy wymiar rocznego urlopu wypoczynkowego; w **Holandii** w porozumieniach zbiorowych wprowadza się dla osób starszych dodatkowe dni wolne od pracy;
 - zmiana rodzaju wykonywanej pracy, a w szczególności ograniczenie lub wyłączenie zatrudnienia przy pracach ciężkich lub uciążliwych (**Finlandia, Holandia, Słowacja**).

Istotnym wzmocnieniem gwarancji dopasowania warunków pracy do możliwości pracownika starszego może być prawo pracownika do corocznego wyrażania oczekiwań względem warunków zatrudnienia, które w miarę możliwości powinny zostać uwzględnione przez pracodawcę (**Dania** – porozumienia zbiorowe dla pracowników publicznych).

W **Belgii** działania pracodawców w tym zakresie wspierane są ze środków Funduszu Doświadczenia Zawodowego, z którego można uzyskać granty przeznaczone na poprawę warunków pracy, związane z jej bezpieczeństwem, ochroną zdrowia pracowników, przystosowywania stanowisk pracy do wymagań wieku pracowników. Zgłaszane projekty są finansowane, jeśli obejmują pracowników po 45. roku życia, nowe warunki zatrudnienia przewyższają minimalny ustawowy poziom ochrony oraz uzyskały pozytywną opinię odpowiednich instytucji zajmujących się problematyką bezpieczeństwa i higieny pracy.

Zadanie 5. Obniżanie kosztów zatrudnienia osób starszych

Chodzi w tych przypadkach o obniżanie kosztów, które ponosić muszą pracodawcy, co zwykle powiązane jest ze znacznymi obciążeniami funduszy publicznych. Proces ten jednakże uznaje się za rozwiązanie korzystne ze społecznego punktu widzenia, jeśli się zważy, że alternatywą jest zawsze wykluczenie tych osób z rynku pracy (co spowoduje, że obciążenie funduszy publicznych wzrośnie jeszcze bardziej).

Wyższe koszty zatrudnienia starszych pracowników są spowodowane różnymi okolicznościami, często wynikają z przyjętej przed laty polityki zatrudnienia i jej zmiana często nie jest możliwa w krótkim czasie. Jako przykład może posłużyć stosowana w **Niemczech** koncepcja odroczonego wynagrodzenia (na początku zatrudnienia stosuje się niskie płace, a w miarę upływu czasu coraz wyższe, rekompensujące wynagrodzenie z lat poprzednich). W tej sytuacji pracodawcy nie są,

co do zasady, zainteresowani zatrudnianiem starszych pracowników, ponieważ generowałyby to dodatkowe wysokie koszty dla przedsiębiorstwa, głównie ze względu na konieczność realizacji zasady równego traktowania. Konstrukcja odroczonego wynagradzania wpływa więc pozytywnie na utrzymanie pracowników starszych w zatrudnieniu, ale nie motywuje już przedsiębiorcy do zatrudniania kolejnych starszych osób.

W **Niemczech** (choć jest to praktyka spotykana w większości krajów) podnosi się, że jedną z głównych barier w dostępie do zatrudnienia starszych osób jest mechanizm kształtowania wynagrodzenia za pracę na podstawie kryterium doświadczenia zawodowego – stąd też środowiska pracodawców postulują zniesienie systemów wynagradzania kształtowanych w oparciu o długość zakładowego stażu pracy. Proponuje się więc w szczególności wprowadzanie takich postanowień do porozumień płacowych, które uzależnią wysokość wynagrodzenia od umiejętności pracownika i zmniejszą różnice kosztów zatrudnienia pracowników starszych w porównaniu z pracownikami młodszymi – przez co pracownicy starsi staną się bardziej konkurencyjni na rynku.

Przykładem rozwiązania obniżającego koszty zatrudnienia pracowników starszych jest krótszy czas wypłacania wynagrodzenia w okresie choroby (**Polska**).

Także w **Niemczech** w 2014 r. wprowadzono ustawowe minimalne wynagrodzenie za pracę co do zasady na poziomie 8,5 EUR brutto za godzinę pracy z możliwością odstępstw ustanowionych m.in. w ramach branżowych porozumień zbiorowych. Pracodawcy zatrudniający osoby dotąd długotrwale bezrobotne – a jak wynika ze statystyk znaczny ich odsetek występuje wśród osób starszych – mogą nie stosować stawki minimalnego wynagrodzenia za pracę przez okres pierwszych 6 miesięcy.

Zadanie 6. Ochrona trwałości stosunku pracy starszych pracowników

Koszty zatrudnienia pracowników starszych generowane są zwykle także przez rozbudowane instytucje ochrony trwałości stosunku pracy. Z drugiej strony, szczególne rozwiązania w tym zakresie adresowane do osób starszych mają na celu odwieść pracodawcę od decyzji o zwolnieniu takiego pracownika i umożliwić temu ostatniemu zachowanie zatrudnienia do czasu nabycia uprawnień emerytalnych. Temu więc służyć będą zakazy wypowiedzania umów o pracę w wieku przedemerytalnym (**Polska**), uzależnienie długości okresu wypowiedzenia od wieku pracownika albo od stażu u pracodawcy (**Belgia, Niemcy, Polska, Słowacja, Węgry**), powiązanie ze zwolnieniami obowiązku wypłaty odprawy – które w przypadku pracowników starszych są zwykle wyższe. Urządzenia te bez wątpienia chronią zatrudnienie danego pracownika, ale z drugiej strony zawsze powstrzymują pracodawców przed przyjmowaniem do pracy osób korzystających z takiej ochrony – przez co generują długotrwale bezrobocie osób starszych.

Przykładem rozwiązania, które w ograniczonym zakresie łagodzi surowość istniejącej w wielu krajach ochrony, są regulacje **węgierskie**, gdzie przed rozwiązaniem za wypowiedzeniem chroniony jest niekorzystający z prawa do emerytury

pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony w okresie pięciu lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego – ale od wskazanej reguły przewidziane zostały wyjątki: pracodawca może rozwiązać stosunek pracy za wypowiedzeniem z powodu utraty przez pracownika zdolności do pracy, a także z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, jeżeli nie może powierzyć mu wykonywania innej pracy, odpowiedniej pod względem wykształcenia, umiejętności i dotychczasowego doświadczenia zawodowego lub gdy pracownik odmawia przyjęcia takiej pracy; pracodawca może też rozwiązać za wypowiedzeniem umowę o pracę z pracownikiem, który otrzymuje świadczenia z tytułu niezdolności do pracy, jeżeli kontynuowanie zatrudnienia na dotychczasowym stanowisku pracy jest niemożliwe i pracodawca nie może powierzyć mu wykonywania pracy na innym stanowisku, odpowiednim ze względu na stan jego zdrowia, lub gdy pracownik odmawia jej przyjęcia bez uzasadnionej przyczyny.

W tym miejscu należy też odwołać się do **duńskiego** modelu *flexicurity* opartego na połączeniu elastyczności rynku pracy (zwłaszcza w zakresie przyjmowania do pracy i zwalniania z pracy), organizacji pracy oraz stosunków pracy wraz z bezpieczeństwem socjalnym. Elastyczność wynikająca przede wszystkim ze słabej ochrony trwałości stosunku pracy ma być równoważona aktywną polityką rynku pracy i hojnym systemem zabezpieczenia społecznego. Dopiero działanie wskazanych trzech elementów pozwala na efektywne wykorzystanie modelu *flexicurity* – co jest bardzo trudne do zrealizowania w krajach posiadających ograniczone środki, które można przeznaczyć na trzeci element, czyli system zabezpieczenia społecznego. Na podstawie duńskich doświadczeń formułuje się też tezę, iż skromna ochrona trwałości stosunku pracy, będąca podstawą modelu *flexicurity*, skłania często starsze osoby do korzystania z wcześniejszych emerytur lub innych świadczeń pełniących podobną funkcję jak zasiłek dla bezrobotnych albo renta z tytułu niezdolności do pracy. Jeżeli ograniczy się dostęp do świadczeń pomostowych, rodzić to może wśród tych osób duże ryzyko bezrobocia, zwykle długotrwałego.

W **Belgii** pracodawcy dokonujący zwolnień grupowych mają zapewnić, by w grupie zwalnianych pracowników odzwierciedlona była struktura wiekowa pracowników zatrudnionych w zakładzie (pracowników dzieli się na trzy grupy: do 30 lat, 30–49 oraz 50 lat i więcej – odstępstwa nie mogą przekraczać 10% proporcji wynikającej ze stanu zatrudnienia). Analogiczne rozwiązanie przewiduje prawo **holenderskie**.

Na **Litwie** w przypadku doboru pracowników do zwolnień pracownikom starszym, którym do wieku emerytalnego brakuje mniej niż trzy lata, przysługuje prawo pierwszeństwa w pozostaniu w zatrudnieniu.

Zadanie 7. Zakaz dyskryminacji jako środek wspierania powrotu na rynek pracy osób starszych

Przepisy antydyskryminacyjne mogą być istotnym elementem wsparcia polityki promującej zatrudnienie osób starszych – nie mogą jednak stanowić samodzielnego i jedynego urządzenia w tym zakresie. Efektywna w tym zakresie może być

w szczególności dyskryminacja pozytywna, której przykładem w Polsce może być krótszy okres wypłaty wynagrodzenia gwarancyjnego w okresie choroby. Potrzeba przeciwdziałania dyskryminacji osób starszych jest powszechna – z punktu widzenia wszystkich badanych krajów. Zakaz dyskryminacji staje się istotny jako narzędzie weryfikacji stosowania określonych konstrukcji prawnych i praktyki stosowania prawa.

Zwraca się też uwagę, że rola urządzeń antydyskryminacyjnych może być poważnie ograniczona przez niską świadomość społeczną (np. **Węgry, Litwa**).

Wreszcie, przed dyskryminacją należy chronić też osoby starsze, które uzyskały już powszechne uprawnienia emerytalne, chociaż można uwzględnić, że nie muszą one już korzystać z urządzeń chroniących poziom ich dochodów. W tym kontekście należy poddać analizie rozwiązania prawne przewidujące ograniczanie wysokości lub zawieszanie emerytury w przypadku podjęcia aktywności zawodowej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego.

Zadanie 8. Zatrudnienie subsydiowane jako środek stymulacji powrotu na rynek pracy osób starszych

Utrata zatrudnienia przez osobę starszą i jej stan bezrobocia rodzi nowe wyzwania i potrzeby. W praktyce wszystkich niemal badanych krajów wskazuje się na znaczne zagrożenie występowania bezrobocia długotrwałego wśród starszych osób bezrobotnych. Podnosi się więc, że ta sytuacja wymaga bardzo silnego wsparcia bezrobotnych osób starszych – w takim nawet stopniu, by do tego stanu nie dochodziło. To z kolei wymaga aktywizacji w zakresie udziału tych osób w zatrudnieniu subsydiowanym oraz aktywnej współpracy tych osób z publicznymi służbami zatrudnienia. Wspomniane ostatnio działanie wymaga poważnego wzmocnienia tych służb w krajach Europy Wschodniej. Zaznaczyć przy tym należy, że w tym kontekście nie powinny mieć miejsca praktyki zwalniania tej grupy osób (po ukończeniu określonego wieku) z pewnych obowiązków spoczywających na bezrobotnych jak zgłaszanie się do urzędu pracy czy aktywne poszukiwanie zatrudnienia.

Najbardziej efektywnym sposobem stymulowania zatrudnienia tych osób jest bez wątpienia zatrudnienie subsydiowane, którego przykłady w praktyce różnych krajów są bardzo liczne. Stosowanie zatrudnienia subsydiowanego jest zwykle wymuszane przez występowanie negatywnych zjawisk gospodarczych, które generują wysokie bezrobocie. Istotne są jednak warunki stosowania takiego zatrudnienia, które zwykle determinowane są przez cele społeczne państwa. Wśród nich należy wskazać: zakres podmiotowy korzystania z subsydiów; wysokość subsydiów (np. pełna kwota kosztów pracy wraz z podatkami i składkami na ubezpieczenie społeczne albo kwota ograniczona np. do samych składek na ubezpieczenie społeczne); czas trwania refundacji; rodzaj zatrudnienia; sytuacja na rynku pracy; wykształcenie osób uprawnionych; czas pozostawania bez pracy (jako warunek uzyskania wsparcia).

Subsydia zasadniczo nie są skutecznym sposobem aktywizacji zawodowej – wskazuje się bowiem na ich neutralny lub negatywny wpływ na wzrost

zatrudnienia, wysokie koszty, stygmatyzację osób z nich korzystających z uwagi na konieczność (z powodu kosztów) ograniczenia stosowania subsydiów do wąskich grup osób, wysokie prawdopodobieństwo efektu substytucji i jałowego biegu. Pomimo tego nie wydaje się, by model przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych mógł ich nie uwzględnić.

Rozważając zastosowanie takich urządzeń, należy zważyć istotną jeszcze okoliczność silnie dotykającą zwłaszcza kraje bogate. Otóż, w badanej grupie wiekowej poważnym czynnikiem powodującym długotrwale bezrobocie są raczej niskie możliwości zarobkowe połączone z wysoką stopą zastąpienia świadczeń. Wyjaśnieniem dla tego zjawiska jest powoływana w niemieckiej doktrynie koncepcja tzw. płacy progowej, wskazującej poziom wynagrodzenia akceptowany przez daną kategorię poszukujących pracy – minimalny poziom wynagrodzenia, który są w stanie zaakceptować pracownicy starsi, jest zazwyczaj znacznie wyższy aniżeli w przypadku osób młodszych. Stąd też w przypadku tej grupy presja aktywnego uczestnictwa w rynku pracy będzie wyższa, jeśli bardziej restrykcyjna będzie regulacja dotycząca nabywania uprawnień.

W praktyce **niemieckiej** stosuje się różnorodne formy subsydiowania zatrudnienia bezrobotnych, w tym także osób starszych. Są to w szczególności: częściowa refundacja kosztów zatrudnienia (dla pracodawcy zatrudniającego pracownika w wieku co najmniej 50 lat, który był uznany za osobę bezrobotną znajdującą się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy – subsydia mogą być wypłacane maksymalnie przez okres 36 miesięcy); dotacja zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych, doznających istotnych przeszkód w podjęciu zatrudnienia – pracodawca może otrzymać wsparcie w wysokości do 75% kosztów zatrudnienia bez limitu czasowego; dotacja integracyjna, motywująca do zatrudniania starszych pracowników, gdy pracodawca obawia się zmniejszonej wydajności pracy ze względu na zaawansowany wiek (w tym przypadku rekompensata dotyczy osoby bezrobotnej doznającej szczególnych trudności w podjęciu zatrudnienia, zazwyczaj o zmniejszonej wydajności w zakresie wykonywania pracy; jej wysokość nie może przekroczyć 50% wynagrodzenia brutto pracownika i maleje wraz z czasem korzystania z dotacji, a maksymalny czas wsparcia w przypadku pracowników po 50. roku życia wynosi 36 miesięcy); tzw. *one-euro-job* – za każdą godzinę pracy osoba bezrobotna otrzymuje wynagrodzenie, nazywane też w literaturze odszkodowaniem za zwiększone nakłady, w wysokości od 1 do 1,5 euro, stanowiące dodatek do świadczenia z tytułu bezrobocia (w tygodniu wymiar czasu pracy nie powinien przekraczać 30 godzin); subsydiowanie stawki godzinowej wynagrodzenia dla bezrobotnych osób w wieku 55–64 lata, którego celem jest zachęcenie starszej osoby do podjęcia pracy niżej wynagradzanej w porównaniu z poprzednim zatrudnieniem (dopłata wypełnia różnicę między poziomem płacy progowej a wynagrodzeniem oferowanym przez pracodawcę, uwzględniającym brak zakładowego stażu pracy; czas udzielania dopłat jest limitowany nabyciem uprawnień emerytalnych a poziom świadczenia jest równy przeciętnie ok. 15% wynagrodzenia oferowanego przez pracodawcę); wsparcie finansowe w przypadku podjęcia

zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu (*In-work Credit*) – kierowane jest do osób w wieku 55–65 lat, które podjęły zatrudnienie w wymiarze nie mniejszym niż 16 godzin w tygodniu (wymagane jest nadto spełnienie kryterium dochodowego dla gospodarstwa domowego – gdy dochód nie przekracza rocznie 6750 euro gospodarstwo otrzymuje kredyt w wysokości 7100 euro w roku); subsydiowanie kosztów składek na ubezpieczenie społeczne w przypadku podjęcia nisko wynagradzanego zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu – instrument adresowany do osób w wieku 55–64 lata, które podejmują zatrudnienie za wynagrodzeniem nieprzekraczającym 1500 euro miesięcznie. Wysokość subsydium to maksymalnie 215 euro miesięcznie, z możliwością redukcji o 15% w przypadku przekroczenia maksymalnego progu wynagrodzenia).

W praktyce **węgierskiej** dominują roboty publiczne adresowane do osób długotrwale bezrobotnych, wśród których znaczącą grupę stanowią osoby starsze (stosowane programy robót publicznych dopuszczają odstępstwa od ochronnych standardów prawa pracy w zakresie minimalnego wynagrodzenia, wymiaru urlopu wypoczynkowego). Efektywność tego środka w postaci zwiększenia szans na zatrudnienie oceniana jest jako niska, a nadto prace takie nie prowadzą do nabycia kwalifikacji potrzebnych na otwartym rynku pracy i występuje silny efekt zamknięcia.

W **Danii** ze względu na koszty zatrudnienia subsydiowanego dąży się do jego ograniczania, choć także i tu takie formy są przewidziane. Jest to w szczególności stosowana w sektorze prywatnym refundacja kosztów zatrudnienia ze środków publicznych przez okres do 6 miesięcy osoby długotrwale bezrobotnej, która ukończyła 55 lat. W sektorze publicznym wsparcie takie polega na możliwości zatrudnienia w okresie do 5 lat osoby w wieku 55–59 lat do czasu uzyskania przez nią uprawnień do emerytury.

W **Belgii** stosuje się z kolei proste subwencjonowanie zatrudnienia pracowników starszych, oparte na założeniu, że koszty zatrudnienia tych osób przewyższają ich produktywność. Jeśli więc pracownik ukończył 57 lat, wsparcie pracodawcy ma charakter bezwarunkowy, zaś od ukończenia 54. roku życia zależy to od wysokości wynagrodzenia. Kwota wsparcia rośnie wraz z wiekiem pracownika – i może wynosić od 50 do 400 euro kwartalnie. Z kolei w przypadku samodzielnego podjęcia zatrudnienia przez osobę, która ukończyła 55 lat, na jej wniosek może być przyznany dodatek aktywizacyjny wypłacany bezterminowo lub przez okres do 3 lat (w zależności od posiadania 20 lat stażu pracy). Jeszcze inną formą są rozwiązania tzw. Planu *Activa*, w ramach którego pracodawca może skorzystać z częściowej redukcji składek na ubezpieczenie społeczne i z możliwości częściowego zmniejszenia kosztów wynagrodzenia w przypadku zatrudnienia długotrwale bezrobotnego, który ukończył 45 lat. Wymiar redukcji zależy od wieku osoby zatrudnionej oraz czasu pozostawania bez pracy. W odniesieniu do ostatniego programu podnosi się, że środki tam stosowane powinny być ponadto wsparte także innymi urządzeniami, w szczególności szkoleniami bezrobotnych. Wskazuje się ponadto, że ukształtowanie tych uprawnień powinno mieć charakter elastyczny, uzależniony od potrzeb

i dostosowany do aktualnej sytuacji na rynku pracy i oczekiwań podmiotów tego rynku – chodzi zwłaszcza o to, by przedmiotowe urządzenia służyły realnie przedłużeniu kariery zawodowej a nie wyłącznie dla „przetrzymania” pracownika do czasu nabycia przez niego uprawnień emerytalnych.

W **Holandii** wsparcie dla pracodawców zatrudniających w szczególności starszych bezrobotnych może polegać na zwolnieniu z obowiązku wypłacania wynagrodzenia za czas choroby w sytuacji, gdy choroba występuje w okresie 5-letnim, licząc od podjęcia pracy przez te osoby; zmniejszone są składki na ubezpieczenia społeczne; jest też możliwość ubiegania się o subsydia w razie zatrudnienia osoby, która została objęta świadczeniem z pomocy społecznej – pracodawca wypłaca wówczas minimalne wynagrodzenie, które nawet w 70% może odzyskać.

Charakterystyczne jest, że zwykle w krajach biedniejszych (**Litwa, Polska**) zatrudnienie subsydiowane bardzo często przewidziane było w ramach różnego rodzaju programów pomocowych. To oznacza, że rozwiązania te nie mają cechy stałości i zwykle obejmują tylko część (zwykle niewielką) populacji wymagającej wsparcia. W konsekwencji trudno takim akcjom przyznać miano trwałego elementu planowej polityki przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych.

Zadanie 9. Wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia i podejmowanie działalności na własny rachunek jako formy wsparcia powrotu na rynek pracy osób starszych

Rozpowszechnianie nietypowych czy elastycznych form zatrudnienia, zwłaszcza zatrudnienia terminowego, pracy tymczasowej oraz form zatrudnienia niepełnowymiarowego – uznane zostało za skuteczny środek ograniczania bezrobocia długotrwałego.

Wykorzystanie określonych form elastycznych zależy jednak od wielu czynników. W szczególności w krajach bogatych zastosowanie zatrudnienia terminowego jest zasadniczo marginalne, także w przypadku osób starszych; w krajach biedniejszych jest to forma wykorzystywana bardzo często. Ograniczanie jednak ich wykorzystania w polityce zatrudnienia osób starszych, zwłaszcza tych powracających z bezrobocia, winno być zawsze gruntownie przemyślane. Mogą być one bowiem wykorzystane także jako forma zatrudnienia pomostowego (do czasu nabycia uprawnień emerytalnych).

W **Niemczech** jednym z takich urządzeń jest redukcja czasu pracy pracowników starszych, nazywane też emeryturą częściową. Pracownik zachowuje wówczas prawo do większej części wynagrodzenia za pracę uzupełnionego częściową emeryturą, wynoszącą połowę emerytury w pełnej wysokości, która przysługiwałaby w powszechnym wieku emerytalnym. Z kolei zawarcie umowy o pracę na czas określony z pracownikiem, który ukończył 52 lata bez konieczności podawania obiektywnej przyczyny, jest dopuszczalne, jeśli uprzednio był on bezrobotny przez okres co najmniej 4 miesięcy lub był objęty działaniem aktywizacyjnym przez wskazany okres. W takim przypadku jednak maksymalny czas trwania umowy nie może przekroczyć 60 miesięcy (5 lat). Innym przykładem

elastycznych form jest wspomniane wcześniej tzw. *one-euro-jobs*. Jeszcze inną formę stanowią *mini-* i *midijobs* – dwie formy dorywczego zatrudnienia, często w niepełnym wymiarze czasu, połączone ze zwolnieniem z finansowania składek na ubezpieczenie społeczne. *Minijob* polega na świadczeniu pracy, za którą wynagrodzenie nie przekracza 450 euro miesięcznie lub na świadczeniu pracy nie dłużej niż 50 dni w roku; w ramach *midijob* zarobek nie może przekraczać 850 euro miesięcznie.

W praktyce **węgierskiej** można wskazać na umowę o pracę na czas określony, która bywa często stosowana przy zatrudnianiu osób starszych o niskim poziomie wykształcenia i trwać może łącznie do 5 lat.

W praktyce **litewskiej** zwraca się uwagę na przydatność instytucji dzielenia stanowiska pracy pomiędzy kilku pracowników, zatrudnienia w ramach pracy tymczasowej oraz przy pracach sezonowych.

Podejmowanie działalności na własny rachunek jako forma aktywizacji zawodowej osób starszych wymieniane jest w większości badanych krajów. Specjalne rozwiązania adresowane do osób starszych spotykane są już rzadziej. Zwraca się w szczególności uwagę na okoliczność, że ta forma aktywizacji nie cieszy się dużym zainteresowaniem starszych bezrobotnych, a przy tym wykazuje w tej grupie wiekowej niską efektywność. Stąd też bardzo często władze publiczne zasadniczo nie promują tej formy przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych (np. w **Danii**). Zwraca się też uwagę, że bardziej racjonalne jest wspieranie podejmowania takiej działalności we wcześniejszych etapach życia zawodowego – osoby starsze, choć na ogół można im przypisać niezbędne dla prowadzenia takiej działalności doświadczenie życiowe i zawodowe, a nierzadko także posiadają odpowiedni kapitał, jednak bardziej cenią możliwość osiągnięcia właściwej dla wieku równowagi życiowej i walory korzystania z czasu wolnego niż ryzyko rynkowe i pracochłonne zajęcia powiązane ze zorganizowaniem i prowadzeniem samodzielnej działalności (**Belgia**). Wydaje się natomiast uzasadnione rozważenie możliwości wspierania działalności na własny rachunek podjętej wcześniej i prowadzonej obecnie przez starsze już osoby w wypadku, gdy sygnalizują one określone trudności mogące spowodować zaprzestanie tej działalności i ich dezaktywizację zawodową (przejście w stan bezrobocia).

Z kolei, decydując się na wspieranie działalności na własny rachunek jako formy aktywizacji zawodowej osób starszych i opracowując rozwiązania prawne w tym zakresie, akcentuje się szczególnie warunki wstępne skorzystania ze środków publicznych – uwzględnia się zazwyczaj takie okoliczności, jak czas pozostawania w rejestrze bezrobotnych, wymiar pomocy, wkład własny w finansowanie działalności czy też dopuszczalność korzystania z jednej, czy z wielu form, gdy jest ich więcej. I tak w szczególności w **Niemczech** program wsparcia działalności na własny rachunek polega na wypłacaniu zryczałtowanego świadczenia na częściowe pokrycie kosztów utrzymania i składek na ubezpieczenie społeczne. Czas jego wypłaty jest uzależniony od posiadania dodatkowych źródeł utrzymania. Świadczenie ma charakter uznaniowy, a nadto osoba bezrobotna musi jednak spełniać określone

warunki – w szczególności powinna być uprawniona do zasiłku dla bezrobotnych jeszcze nie krócej niż przez konkretnie wskazany czas w chwili składania wniosku o wsparcie oraz wykazywać się wiedzą i umiejętnościami niezbędnymi do prowadzenia działalności na własny rachunek. Osoby bezrobotne podejmujące działalność na własny rachunek mogą przez określony czas zachować prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Na **Węgrzech** osoba podejmująca działalność na własny rachunek może starać się o bezzwrotną dotację do określonej wysokości albo o miesięczne subsydia do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. W **Belgii** osoby starsze podejmujące taką działalność mogą liczyć na różnego rodzaju zachęty finansowe w postaci udzielanych na preferencyjnych zasadach pożyczek, doradztwa świadczonego przez profesjonalistów oraz szkolenia z zakresu podstaw księgowości i zarządzania.

Zadanie 10. Zasiłek dla bezrobotnych jako forma łagodzenia skutków bezrobocia i stymulowania aktywizacji zawodowej osób starszych

Popularność i dostępność środków pasywnych (słabo motywujących do poszukiwania zatrudnienia) wpływa istotnie na utrwalanie bezrobocia długotrwałego. Kwestią kluczową we wszystkich dyskusjach jest w tym przypadku czas pobierania zasiłku dla bezrobotnych – krytykowane są zarówno rozwiązania przewidujące zbyt krótkie okresy, jak i przyznanie bezterminowo prawa do zasiłku (**Belgia**). Przyjmuje się zwykle, że okres ten powinien być limitowany – w przypadku osób starszych można rozważać dłuższe okresy korzystania z tego świadczenia, ale raczej w pewnych wyjątkowych okolicznościach (jak czas pozostały do nabycia uprawnień emerytalnych, sytuacja na lokalnym rynku pracy). Bierze się przy tym zawsze pod uwagę, że zasiłek dla bezrobotnych wypłacany osobom starszym przez długi czas może pełnić funkcję świadczenia pomostowego, umożliwiającego nabycie świadczeń z tytułu starości. W ramach polityki zatrudnienia osób starszych trzeba więc rozstrzygnąć, czy tworzyć systemy wcześniejszych emerytur, czy zastąpić je świadczeniem o charakterze zasiłkowym, powiązanym z aktywizacją zawodową.

Specjalne świadczenie kierowane do bezrobotnych osób starszych przewiduje prawo **węgierskie**. Uprawnione są do niego osoby, które otrzymywały zasiłek dla bezrobotnych przez co najmniej 45 dni i okres zasiłkowy zbliża się do końca, albo utraciły zasiłek dla bezrobotnych w związku z podjęciem zatrudnienia, osiągnęły wiek emerytalny w ciągu 5 lat i nie później niż w ciągu 3 lat od utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych, mają wymagany do nabycia prawa do emerytury okres składkowy, nie pobierają określonych świadczeń socjalnych, w tym wcześniejszej emerytury. Przedmiotowe świadczenie jest wypłacane do momentu nabycia prawa do emerytury bądź nabycia świadczeń z tytułu zmniejszonej zdolności do pracy; jego wymiar to 40% przeciętnych zarobków osoby uprawnionej, nie więcej niż 40% minimalnego wynagrodzenia. Kwota jest zwolniona z podatku, lecz jest podstawą wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne. Osoba pobierająca to świadczenie może podjąć zatrudnienie i nie ma to wpływu ani na prawo do późniejszego świadczenia emerytalnego, ani na jego wysokość.

W Niemczech od połowy lat 80. ubiegłego wieku wprowadzono wydłużony czas pobierania świadczeń dla bezrobotnych ze względu na wiek starszy. Obecnie ocenia się, że w połączeniu z liberalnym systemem wcześniejszych emerytur taka polityka wobec osób starszych doprowadziła do poważnego obniżenia stopy ich zatrudnienia, zwłaszcza w grupie wiekowej 55–65 lat i spowodowała znaczne obciążenie dla systemu zabezpieczenia społecznego. Od 2005 r. zaczęto skracać czas pobierania zasiłku, tym niemniej nadal jest on różny w zależności od wieku i wynosi: 15 miesięcy – gdy bezrobotny ukończył 50 lat i posiada co najmniej 30-miesięczny staż ubezpieczeniowy, 18 miesięcy – gdy bezrobotny ukończył 55 lat i posiada co najmniej 36 miesięcy stażu, oraz 24 miesiące – gdy bezrobotny ukończył 58 lat i posiada staż wynoszący 48 miesięcy.

W Danii w 2011 r. w zamian za skrócenie czasu pobierania zasiłku dla bezrobotnych przez osoby starsze (z 48 do 24 miesięcy) wprowadzono szereg konstrukcji mających aktywizować bezrobotne osoby starsze, takich jak tymczasowe zasiłki dla bezrobotnych (w wysokości 60–80% zasiłku), świadczenia szkoleniowe (do 6–12 miesięcy), tymczasowy dostęp do różnych świadczeń z pomocy społecznej dla bezrobotnych, których prawo do zasiłku zostanie wyczerpane w latach 2015–2017; specjalne formy pracy subsydiowanej. Środki te, dzięki swej tymczasowości, miały zapobiegać traktowaniu ich jako form wcześniejszej emerytury. W praktyce okazało się, że reformy te nie spowodowały wzrostu zatrudnienia bezrobotnych osób starszych, powiększyły natomiast liczbę osób korzystających z innych niż zasiłek dla bezrobotnych świadczeń z zabezpieczenia społecznego. W konsekwencji rozpowszechnia się model, w którym wiele osób starszych pobiera świadczenia socjalne albo wykonuje zatrudnienie subsydiowane pod koniec życia zawodowego. Zastąpienie jednych form zabezpieczenia społecznego innymi nie przynosi zwykle efektu w postaci wzrostu zatrudnienia na pierwotnym rynku pracy.

W Belgii specjalnym świadczeniem związanym z wiekiem jest obecnie dodatek do zasiłku dla bezrobotnych z tytułu wieku. Prawo do takiego świadczenia przysługuje pracownikom zwalnianym z powodu restrukturyzacji zakładu pracy, pracownikom wykonującym prace uciążliwe oraz pracownikom posiadającym 35-letni lub dłuższy staż pracy. Wysokość dodatku jest uzależniona od sytuacji rodzinnej bezrobotnego i jego wieku.

Zadanie 11. Pomoc społeczna a ograniczanie negatywnych skutków bezrobocia i wspierania aktywizacji zawodowej

System świadczeń z pomocy społecznej zawsze powinien być zharmonizowany z systemem świadczeń dla bezrobotnych – zwłaszcza gdy chodzi o osoby starsze. Świadczenia te bowiem bardzo często pełnią rolę pomostu pomiędzy wynagrodzeniem i świadczeniami pochodnymi od zatrudnienia (zasiłek dla bezrobotnych, świadczenie na wypadek niezdolności do pracy) a świadczeniami emerytalnymi. Zasadniczo nie powinny tych pierwszych zastępować – niemal zawsze bowiem mają wyłącznie charakter pasywny, nie motywujący do poszukiwania zatrudnienia. W różnych systemach prawodawcy starają się wyeliminować ten brak.

Na **Węgrzech** świadczenia z pomocy społecznej po utracie prawa do zasiłku dla bezrobotnych są zróżnicowane: dla osób zdolnych do pracy jest to świadczenie zastępujące zarobek, przysługuje w wysokości 80% minimalnej emerytury, a uzyskuje się je po wyczerpaniu prawa do zasiłku i pod warunkiem współpracy ze służbami zatrudnienia; czas jego pobierania nie jest limitowany. Z kolei osoby niezdolne do pracy uzyskują innego typu świadczenie – jako uzupełnienie dochodu rodziny.

W **Danii** osobom, które nie posiadają dostatecznych środków utrzymania, w szczególności z powodu bezrobocia, przysługuje świadczenie z pomocy społecznej, pod warunkiem jednak akceptowania ofert uczestnictwa w przedsięwzięciu aktywizacyjnym (jak kurs poszukiwania pracy, staż u pracodawcy itp.). Czas pobierania świadczeń generalnie nie jest limitowany, jednak ich wysokość ulega redukcji po 6 miesiącach ciągłego korzystania z prawa do nich

W **Niemczech** dla osób, które nie mogą podjąć zatrudnienia, pomimo czynienia najwyższych starań, albo których zarobki nie umożliwiają zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, przewidziano finansowane z podatków świadczenie specjalne. Zaś dla osób, które nie są zdolne do podjęcia pracy, przewidziane jest świadczenie socjalne, przyznawane na podstawie sytuacji dochodowej rodziny.

Z kolei w **Belgii** opiekuńczy charakter posiada świadczenie integracyjne, które może być przyznane osobie nie podlegającej ubezpieczeniu od bezrobocia. Warunkiem jest brak dostatecznych środków utrzymania i brak możliwości ich uzyskania własnym staraniem. Świadczenie takie zwykle łączone jest z obowiązkiem realizacji kontraktu socjalnego, którego celem, jeśli osoba uprawniona jest zdolna do pracy, może być skierowanie jej do pracy uwzględniającej jej kwalifikacje zawodowe i doświadczenie. Naruszenie warunków kontraktu socjalnego może spowodować zawieszenie wypłaty świadczenia lub obniżenie jego wysokości. Kwota świadczenia jest dostosowana do indywidualnych potrzeb danej osoby.

Zadanie 12. Zasady nabywania uprawnień emerytalnych

W badanych krajach w różnych okresach występujących zjawisk kryzysowych, a w krajach postkomunistycznych we wczesnych okresach transformacji ustrojowej, często jako ważny element ograniczania bezrobocia forsowano politykę wcześniejszych emerytur, co prowadziło do wczesnej dezaktywizacji osób starszych. W chwili obecnej takie rozwiązania postrzegane są jako niewłaściwe, wręcz szkodliwe dla gospodarki, a zwłaszcza dla systemów socjalnych. Bez wątpienia również są one nieprzyjemne dla samych zainteresowanych.

Kierunki zmian dokonywanych od ok. 20 już lat są wyraźne we wszystkich niemal badanych krajach. Są to: podwyższenie wieku emerytalnego, ograniczanie prawa do wcześniejszych emerytur i zwiększanie zachęt do opóźniania decyzji o skorzystaniu z emerytury.

W **Niemczech** w przypadku odroczenia decyzji o przejściu na emeryturę po osiągnięciu powszechnego wieku wysokość emerytury dożywotnio wzrasta o 0,5% za każdy miesiąc, czyli o 6% w skali roku. Tym niemniej w praktyce

niemieckiej wyróżnić można wiele świadczeń, które można zaliczyć do kategorii emerytur wcześniejszych. Do takich można zaliczyć wcześniejszą emeryturę przy długoletnim stażu: minimalny staż uprawniający do tego świadczenia podniesiono do co najmniej 45 lat, natomiast minimalny wiek do 65 lat. W przypadku kobiet podobne świadczenie uzależnione jest od wykazania 15-letniego stażu ubezpieczeniowego, a w tym 10 lat po ukończeniu przez nie 40. roku życia. Wcześniejsza emerytura przysługuje także osobom, które utraciły zdolność do zarabkowania w co najmniej 50%. Posiadają one prawo do emerytury wcześniejszej po ukończeniu 62. roku życia i pod warunkiem posiadania co najmniej 35-letniego stażu ubezpieczeniowego, zaś dopiero przy wieku 65 lat korzystanie z tego uprawnienia nie powoduje obniżenia jego wysokości. Kolejne uprawnienie to wcześniejsza emerytura bezpośrednio po okresie bezrobocia. Ponadto, w praktyce niemieckich stosunków zatrudnienia występowało i występuje wiele różnych konstrukcji, nazywanych wcześniejszymi emeryturami, których zasady przyznawania i wypłaty są ustalane w pakietach socjalnych. Zazwyczaj stanowią one połączenie odszkodowania i odprawy, a ich wysokość najczęściej obejmuje różnicę między ostatnio wypłacanym wynagrodzeniem a świadczeniami z tytułu bezrobocia. Taka nieoficjalna wcześniejsza emerytura może być wypłacana do momentu, w którym bezrobotny spełni warunki do nabycia emerytury po okresie bezrobocia.

Na **Węgrzech** prócz procesu podwyższenia wieku emerytalnego (do 65 lat) wprowadza się zachęty do odraczania decyzji o skorzystaniu z prawa do emerytury oraz wygaszono wcześniejsze emerytury przekształcając je głównie w świadczenie przedemerytalne. Ten ostatni proces powiązany był z możliwością podjęcia decyzji o momencie skorzystania z prawa do emerytury w różnym czasie – jest to powiązane z koniecznością ukształtowania elastycznego wieku emerytalnego. Prowadzone działania wywołują jednak dwa niepożądane zjawiska: wzrost bezrobocia wśród osób starszych (do tej pory kompensowany przez wcześniejsze emerytury) oraz powszechniejsze korzystanie ze świadczeń z tytułu trwałej niezdolności do pracy.

W **Danii** wcześniejsza emerytura finansowana z funduszu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia jest środkiem łagodzenia skutków bezrobocia. Wiek uprawniający do jej nabycia to 62 lata (docelowo 64 lata – po podwyższeniu wieku emerytalnego do 67. roku życia). Wysokość tego świadczenia to ok. 80% zasiłku dla bezrobotnych. Korzystanie z niego może obniżyć wysokość emerytury w wieku powszechnym – co ma zniechęcać do występowania o to świadczenie. Czas wypłaty tego świadczenia jest ograniczony do 3 lat. W przypadku łączenia tej wcześniejszej emerytury z zatrudnieniem może być ona formą stopniowego ograniczania aktywności zawodowej – takie rozwiązanie możliwe jest jednak na mocy odpowiedniej regulacji zawartej w porozumieniu zakładowym.

W **Danii** ponadto skorzystanie z emerytury powszechnej może być odroczone (nie więcej niż o 10 lat), co wiąże się z podwyższeniem jej wymiaru, zaś pracownik, który wcześniej nie korzystał z żadnej formy emerytury wcześniejszej, otrzymuje jednorazowo dodatek do kapitału emerytalnego.

W **Czechach** również dokonano zmian regulacji mających na celu podwyższenie wieku emerytalnego do 67. roku życia; interesującym rozwiązaniem jest uzależnienie tego wieku w przypadku kobiet od liczby urodzonych dzieci (podobne rozwiązanie przewidziano w **Słowacji**). Gdy chodzi o korzystanie z uprawnień emerytalnych, prawo czeskie dopuszcza, by po nabyciu prawa do emerytury nadal pozostawać w zatrudnieniu, pobierając to świadczenie; można też zawiesić pobieranie emerytury częściowo lub w całości, co spowoduje wzrost jej wysokości w przyszłości.

W **Belgii**, odmiennie niż wielu krajach, system wcześniejszych emerytur zasadniczo nadal jest uznawany za środek służący zmniejszaniu bezrobocia wśród osób starszych. Choć w chwili obecnej trendy demograficzne występujące w tym kraju także przemawiają za wprowadzeniem polityki zatrudnienia mającej na celu wydłużenie okresu aktywności zawodowej, to wysokie bezrobocie w niektórych regionach stało się przesłanką do zablokowania zmian zmierzających w tym kierunku. W Belgii funkcjonują trzy systemy wcześniejszych emerytur, które z założenia mają zapewnić takie świadczenia bezpośrednio przed osiągnięciem wieku emerytalnego – jednak system wyjątków od ogólnych zasad pozwala na uzyskanie takich świadczeń nawet w wieku 50 lat.

Prawo **Słowacji** przewiduje rozwiązania mające zniechęcać do pobierania wcześniejszej emerytury: z emerytury takiej można skorzystać nie wcześniej niż 2 lata przed osiągnięciem wieku emerytalnego, w tym okresie nie można podejmować zatrudnienia, a ponadto pobieranie tego świadczenia powoduje obniżenie emerytury w powszechnym wieku o 0,5% za każde 30 dni pobierania emerytury wcześniejszej. Z kolei odłożenie decyzji o przejściu na emeryturę po osiągnięciu wieku emerytalnego powoduje wzrost świadczenia w przyszłości o 6% w skali roku.

Zadanie 13. Specjalne formy organizacyjne pomocy osobom starszym na rynku pracy (służba zatrudnienia, udział partnerów społecznych, formy samoorganizacji)

Doświadczenia badanych krajów wskazują, że pozostające w sferze administracji publicznej decyzje dotyczące rynku pracy i obowiązki w zakresie ich realizacji należy rozdzielić pomiędzy różne podmioty usytuowane na trzech szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Zarazem jednak rola poszczególnych szczebli powinna być dopasowana do aktualnych potrzeb realizacji stawianych celów. W szczególności, w **Niemczech** w ostatnich latach główny ciężar realizacji usług i instrumentów rynku pracy przełożono na lokalne agencje zatrudnienia, ale zwiększono zarazem o ok. 30% liczbę doradców klienta. Krytycznie ocenia się z kolei na **Węgrzech** podział na szczeblu centralnym zadań dotyczących rynku pracy pomiędzy dwa resorty: ministerstwo gospodarki (nadzór na urzędami pracy oraz realizacja polityki zatrudnienia i rynku pracy) oraz ministerstwo spraw wewnętrznych (publiczne programy zatrudnienia).

Jako bardzo ważny warunek efektywnego działania publicznych służb zatrudnienia wskazuje się też odpowiednią liczbę urzędników – zbyt niska ich liczba to mankament tych służb w krajach biedniejszych (**Węgry, Polska**). Liczba

pracowników wprost wpływa na możliwość utrzymania kontaktu pomiędzy bezrobotnym a biurem zatrudnienia – już tylko częsta perspektywa kontaktów z tymi instytucjami wpływa pozytywnie na rokowania dotyczące poszukiwania zatrudnienia. By urealnić takie kontakty w **Danii**, każda osoba starsza w wieku 60 lat i więcej ma obowiązek w ciągu pierwszych 6 miesięcy po rejestracji uczestniczenia w programie rynku pracy trwającym do 6 tygodni. W **Belgii** każdy bezrobotny po upływie 12 miesięcy od zarejestrowania zostaje zobowiązany do aktywnego poszukiwania pracy, a w przypadku ustalenia przeszkód w podjęciu zatrudnienia tworzony jest dla niego indywidualny plan działania – jego niezrealizowanie, a następnie niezrealizowanie ponownego planu działania rodzi konsekwencje w postaci częściowego lub całkowitego pozbawienia prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Bardzo pozytywnie oceniany jest w praktyce przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych proces profilowania bezrobotnych (**Dania, Węgry, Polska**).

W procesie udzielania pomocy bezrobotnym (także starszym) przez służby zatrudnienia wykorzystywane są zwłaszcza trzy formy działania: poradnictwo i przekwalifikowanie zawodowe, szkolenie w miejscu pracy oraz zatrudnienie subydiowane. Służby zatrudnienia, z racji swoich możliwości zawsze niemal ograniczają swoją pomoc do pierwszej formy, podczas gdy największe efekty przynosi wykorzystanie wszelkich szkoleń i form podnoszenia kwalifikacji zawodowych, zwłaszcza w miejscu pracy.

W **Belgii** interesującą formą organizacyjną aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych, w tym także osób starszych, jest zatrudnienie w ramach lokalnych agencji zatrudnienia. Agencje takie działają na całym obszarze kraju, a osoby bezrobotne mogą za ich pośrednictwem wykonywać prace polegające na świadczeniu usług sąsiedzkich na rzecz innych osób fizycznych, dla władz lokalnych, szkół czy organizacji *non profit*, jak i polegające na prowadzeniu domu albo wypełnianiu popyt na pracę w zawodach deficytowych. Zaangażowany do takiej pracy bezrobotny zachowuje prawo do zasiłku dla bezrobotnych oraz otrzymuje dodatek wypłacany przez agencję na podstawie zrealizowanych czeków lub tzw. voucherów usługowych, które są nabywane przez mieszkańców zainteresowanych wykonaniem takiej pracy. Praca w ramach agencji jest limitowana. Zwraca się jednak uwagę, że ta forma aktywizacji zawodowej należy do kosztownych – stąd też ograniczenie ilości voucherów, które może nabyć jeden mieszkaniec.

Na Litwie w celu wsparcia procesu poszukiwania pracy dla osób starszych utworzony został pod patronatem publicznej służby zatrudnienia tzw. Bank Seniorów – jest to internetowa baza danych, w ramach której osoby w wieku powyżej 50. roku życia zainteresowane pozyskaniem pracy rejestrują się elektronicznie na stronie właściwego urzędu, oczekując na zgłoszenia ze strony pracodawców, zainteresowanych zatrudnieniem przede wszystkim osób w wieku przedemerytalnym lub emerytalnym.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż rola partnerów społecznych powinna być znaczna w realizacji polityki rynku pracy (w tym w odniesieniu do osób starszych) – efektywność ich działań zależy jednak w dużym stopniu od uzwiązkowania,

a więc od zakresu oddziaływania związków zawodowych na stosunki zatrudnienia. Gdzie to jest możliwe, rozwiązania dotyczące implementacji różnych konstrukcji prawnych, jak i polityk dotyczących osób starszych powinny być przyjmowane w drodze uzgodnień pomiędzy partnerami społecznymi na szczeblu zakładu pracy, branży (regionu) lub kraju.

Szczególnie interesująca w tym zakresie jest realizacja polityki zatrudnienia w **Danii**. Stosunki zatrudnienia formowane są głównie na drodze dialogu partnerów społecznych za pomocą porozumień zbiorowych (przede wszystkim branżowych). Instytucje państwa ingerują w ten proces dopiero, gdy partnerzy społeczni nie są w stanie samodzielnie uregulować określonych spraw. Zadanie państwa to przede wszystkim powinnośc zagwarantowania bezpieczeństwa socjalnego, w szczególności na wypadek bezrobocia. W tym też trybie ustala się występowanie problemów dotyczących pracowników starszych w miejscu pracy i opracowuje sposoby ich rozwiązania. Dla utrzymania ich w zatrudnieniu wykorzystuje się środki pozostające w zasięgu partnerów społecznych, jak modyfikowanie organizacji czasu pracy lub jego redukcja, zmiana rodzaju czy sposobu wykonywania pracy.

Jako przykład szczególnej, także pod względem efektywności, formy organizacyjnej działania z zakresu partnerstwa społecznego można wskazać wspierane ze środków publicznych w **Danii** lokalne i regionalne sieci bezrobotnych osób starszych, tzw. sieci seniorów. Sieci te są formą samoaktywizacji i samopomocy bezrobotnych osób starszych, które ukończyły 50. rok życia. Podstawowym celem ich działania jest pomoc w znalezieniu zatrudnienia, która jest oferowana wzajemnie przez członków sieci oraz propagowanie wśród pracodawców wiedzy na temat korzyści z zatrudniania starszych pracowników.

W **Niemczech** porozumienia branżowe ustalają odrębne normy dobowe i tygodniowe czasu pracy, porę nocną czy liczbę dni urlopu wypoczynkowego, w tym rozwiązania adresowane wprost do starszych pracowników w celu zmniejszenia uciążliwości świadczonej przez nich pracy i wydłużania ich aktywności zawodowej.

Bibliografia

Akty prawne

Belgijska ustawa z dnia 19 marca 2012 r. wprowadzająca przepisy różne (I), Loi portant des dispositions diverses (I), 29 Mars 2012, Moniteur belge 30–03–2012, No. 21057, s. 20537 et modifié plusieurs fois.

Council Decision 2013/315/EU of 21 June 2013 abrogating Decision 2004/918/EC on the existence of an excessive deficit in Hungary, O.J. UE L 173, 26.06.2013, s. 43–45.

Czeska ustawa o inspekcji pracy – Czech Law on Labour Inspection of 3 May 2005 (No. 251/2005 Coll), ze zm.

Czeska ustawa o niedyskryminacji – Czech Law on Anti-Discrimination of 23 April 2008 (No. 198/2009 Coll), ze zm.

Czeska ustawa o zabezpieczeniu emerytalnym – Czech Law on Basic Pension Insurance (Zákon o důchodovém pojištění) of 30 June 1995 (No 155/1995), ze zm.

Czeska ustawa o zatrudnieniu – Czech Law on Employment (Zákon o zaměstnanosti) of 13 May 2004 (No 435/2004), ze zm.

Czeski Kodeks Pracy – Czech Labour Code (Zákoník práce) of 21 April 2006 (No. 262/2006 Coll). http://www.mpsv.cz/files/clanky/3221/Labour_Code_2012.pdf.

Dyrektywa ramowa Parlamentu Europejskiego i Rady WE 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, O.J.L 303, 02.12.2000, s. 16–22.

Holenderska ustawa o emeryturach – Dutch Law on Old-Age Pensions (Algemene Ouderdomswet, AOW).

Holenderska ustawa o pracy i zabezpieczeniu – Dutch Law on Work and Security (Wet Werk en Zekerheid) of 14 June 2014.

Holenderska ustawa o uczestnictwie – Dutch Law on Participation (Participatiewet) of 2 July 2014.

Holenderska ustawa o zabezpieczeniu bezrobocia – Dutch Law on Unemployment Benefits (WW, Werkloosheidswet) of 6 November 1986.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

- Konwencja nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 25 czerwca 1958 r. dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, Dz.U. 1961, nr 42, poz. 218.
- Litewska ustawa o edukacji osób dorosłych – Lithuanian Act on Education of Older (Lietuvos respublikos neformaliojo suaugusiųjų švietimo įstatymo), (No. VIII-822).
- Litewska ustawa o emeryturach – Lithuanian Law on State Social Insurance Pensions (Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas), of 18 July 1994 (No. I-549).
- Litewska ustawa o równych prawach – Lithuanian Act on Equal Rights (Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas) of 18 November 2003 (No. IX-1826).
- Litewska ustawa o ubezpieczeniu społecznym – Lithuanian Law on Social Insurance (Valstybinio socialinio draudimo įstatymas) of 21 May 1991 (No. I-1336).
- Litewska ustawa o wcześniejszych emeryturach – Lithuanian Law on Earlier Retirement Pensions (Valstybinių socialinio draudimo senatvės pensijų išankstinio mokėjimo įstatymas), of 16 October 2003 (No. IX-1828).
- Litewska ustawa o wspieraniu zatrudnienia – Lithuanian Law on Support for Employment (Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatymas) of 15 June 2006 (No. X-694).
- Litewska ustawa o wspieraniu zatrudnienia – Lithuanian Law on Support for Employment (Užimtumo rėmimo įstatymas) of 14 July 2009 (No. XI-334).
- Litewska ustawa o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia – Lithuanian Law on Unemployment Insurance (Nedarbo socialinio draudimo įstatymas) of 16 December 2003 (No. IX-1904).
- Litewska ustawa o zatrudnieniu – Lithuanian Law on Employment (Užimtumo įstatymas) of 21 June 2016 (No. XII-2470), in force on 1 July 2017 and replaces the Law on Support for Employment.
- Niemiecka ustawa z dnia 3 września 1953 r. o czasie pracy, Arbeitsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1979 (BGBl. I S. 853, 1036), das zuletzt durch Artikel 19 Absatz 6 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist.
- Niemiecka ustawa z dnia 11 sierpnia 2014 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Mindestlohngesetz vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348), das durch Artikel 2 Absatz 10 des Gesetzes vom 17. Februar 2016 (BGBl. I S. 203) geändert worden ist.
- Niemiecki kodeks socjalny księga II z dnia 24 grudnia 2003 r., Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das durch Artikel 20 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2541) geändert worden ist.
- Niemiecki kodeks socjalny księga III z dnia 24 marca 1997 r., Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2581) geändert worden ist.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, Dz.U., nr 4, poz. 27.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego, Dz.U., poz. 639 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2067.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 1997 r. w sprawie zasad wcześniejszego przechodzenia na emeryturę pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, Dz.U., nr 29, poz. 159.
- Słowacka ustawa o emeryturach – Slovak Law on Old-age Pension Savings (Zákon o starobnom dôchodkovom sporení) of 10 January 2004 (No. 43/2004).
- Słowacka ustawa o pomocy społecznej – Slovak Law on Social assistance and services (Zákon o sociálnych službách) of 30 October 2008 (No 448/2008), ze zm.
- Słowacka ustawa o pomocy finansowej – Slovak Law on Assistance in Material Need (Zákon o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov) of 26 November 2013 (No 417/2013), effective on July 2014.
- Słowacka ustawa o równym traktowaniu – Slovak Law on Equal Treatment in Certain Areas and Protection against Discrimination, and on amending and supplementing certain other laws as amended (Antidiscrimination Act) of 20 May 2004 (No 365/2004), ze zm.
- Słowacka ustawa o służbach zatrudnienia – Law on Employment Services (Zákon o službách zamestnanosti) of 4 December 2003 (No. 5/2004).
- Słowacka ustawa o ubezpieczeniu zdrowotnym – Slovak Law on Health Insurance (Zákon o zdravotnom poistení) of 1 November 2011 (No. 580/2004), valid since January 2017.
- Słowacka ustawa o uczeniu się – Slovak Law on Lifelong Learning of 1 December 2009 (No 568/2009).
- Słowacki Kodeks pracy – Slovak Labour Code (Zákonník práce) of 2 July 2001 (No 311/2000), ze zm.
- Uchwała Rady Ministrów nr 16 z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, M.P., poz. 121.
- Uchwała Rady Ministrów nr 238 z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, M.P. z 2014 r., poz. 118.
- Uchwała Rady Ministrów nr 239 z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Programu Solidarność pokoleń. Działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+, M.P. 2014, poz. 115.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1666 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, Dz.U., nr 75, poz. 446.
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz.U., nr 106, poz. 457.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U. 1995, nr 1, poz. 1.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1184 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 887 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 372.
- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 847.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 2003, nr 6, poz. 65.
- Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1474.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1828.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 930.

- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst pierwotny, Dz.U., nr 99, poz. 1001; tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1065.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 170 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1256 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 664.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1219.
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U., poz. 637.
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 842.
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 598.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U., poz. 1240 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 38.
- Węgierska ustawa z dnia 12 lutego 1991 r. o promocji zatrudnienia oraz świadczeniach na wypadek bezrobocia, 1991. évi IV. Törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, Magyar Közlöny, 1991–02–23, No. 20, s. 519–539.
- Węgierska ustawa z dnia 12 stycznia 1997 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu zdrowotnym, 1997. évi LXXXIII. Törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól, Magyar Közlöny, 1997–07–12, No. 107, s. 7647–7662.
- Węgierska ustawa z 22 grudnia 2003 r. o równym traktowaniu oraz promowaniu równości szans, 2003. évi CXXV. törvény az egyenlo bánásmódról és az esélyegyenlőség elmozdításáról, Magyar Közlöny, 2003–12–28, No. 157, s. 13044–13054.
- Węgierska ustawa z dnia 21 listopada 2011 r. o składkach na kształcenie zawodowe oraz edukację dorosłych, 2011. évi CLV. törvény a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról, Magyar Közlöny, 2012–11–25, vol. 139, s. 33342–33353.
- Węgierska ustawa z dnia 1 października 2012 r. o planie ochrony miejsc pracy, 2012. évi CXLVI. törvény a munkahelyvédelmi akciótervben foglaltak megvalósítása érdekében szükséges egyes törvények módosításáról, Magyar Közlöny, 2012–10–15, vol. 136, s. 23365–23373.
- Węgierska ustawa z dnia 3 czerwca 2013 r. o edukacji dorosłych, 2013. évi LXXVII. törvény a felnőttképzésről, Magyar Közlöny, 2013–06–13, vol. 96, s. 54681–54701.
- Węgierski kodeks pracy z dnia 13 grudnia 2011 r., 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, Magyar Közlöny, 2012–01–6, vol. 2, s. 257–316.

Wykaz orzeczeń

Wyrok TSUE z dnia 12 października 2010 r. w sprawie *Ingeniørforeningen i Danmark vs. Region Syddanmark*, C499/08, Zbiór Orzeczeń 2010 I-09343.

Literatura

- Albanese A., Cockx B., *Permanent Wage Cost Subsidies for Older Workers: An Effective Tool for Increase Working Time and Postponing Early Retirement?*, „The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper” 2015, April, no. 8988.
- Albert F., *Public works in Hungary: an efficient active labour market tool?*, European Social Policy Network – Flash report 2015/35, European Commission, Brussels 2015.
- Andersen R.V., Petersen M.V., Fries-Tersch E., *Safer and healthier work at any age. Country Inventory: Denmark*, European Agency for Safety and Health at Work 2016.
- Andersen T.M., *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The case of Denmark*, „De Economist” 2012, no. 160.
- Arnkil R. i in., *The National Programme on Ageing Workers. Evaluation*, Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki, Finland 2002.
- Arntz M., Wilke R. A., *Unemployment duration in Germany: Individual and regional determinants of local job finding, migration and subsidized employment*, „ZEW Discussion Paper” 2006, no. 06–092.
- Barancova H., Olsovska A., *Labour Law in the Slovak Republic*, 2 ed., Netherlands 2014.
- Barslund M., *Extending working lives: the case of Denmark*, „CEPS Working Document” 2015, February, no. 404.
- Barslund M., *National report for Denmark. Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe (MoPAAct)*, Centre for European Policy Studies (CEPS) 2013.
- Bernaïs J., *Klasyfikacja metod i środków przeciwdziałania bezrobociu*, „Rynek Pracy” 1996, nr 4.
- Bielak-Jomaa E., *Komentarz do art. 40–42a, 69a–69b, 70*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.
- Bisom-Rapp S., Sergeant M., *Lifetime disadvantage, discrimination and the gendered workforce*, Cambridge: Cambridge University Press 2016.
- Blackham A., *Extending working life for older workers*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2016.
- Błędowski P., Szatur-Jaworska B., Szweda-Lewandowska Z., Kubicki P., *Report on the situation of older in Poland*, IPISS, Warszawa 2012.
- Błędowski P., Szweda-Lewandowska Z., *Polityka wobec starości i starzenia się w Polsce w latach 2015–2035. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, IPISS, Warszawa 2016.
- Bodis L., *The quality of policy making*, [w:] K. Fazekas, A. Scharle (eds), *From pensions to public employment. Hungarian employment policy from 1990 to 2010*, Budapest 2012.
- Bonin H., *15 Years Pension Reform in Germany: Old Successes and New Threats*, „ZEW Discussion Paper” 2009, no. 09–035.

- Boockmann B., Brändle T., *Coaching, Counselling, Case-Working: Do They Help the Older Unemployed Out of Benefit Receipt and Back into the Labour Market*, „IZA Discussion Paper” 2015, January, no. 8811.
- Bördös K., *Public work programmes in Hungary*, [w:] K. Fazekas, J. Varga (eds), *The Hungarian Labour Market 2015*, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., Budapest 2015.
- Börsch-Supan A., Weiss M., *Productivity and the age composition of work teams: Evidence from assembly line*, „MEA Discussion Paper” Series 07148_2011.
- Börsch-Supan A., Wilke Ch.B., *The German Public Pension System: How it Was, How it Will be*, „NBER Working Paper” 2004, May, no. 10525.
- Börsch-Supan A.H., Coppola M., Reil-Held A., *Riester Pensions in Germany: Design, Dynamics, Targeting Success and Crowding-in*, „National Bureau of Economic Research (NBER) Discussion Paper” 2012, April, no. 18014.
- Brazienė R., Mikutavičienė I., Dorelaitienė A., Žalkauskaitė U., Jurkevičienė J., *Vyresnio amžiaus žmonių (socialinės įtraukties) į(si)traukimo į darbo rinką galimybių atsakaita*, Vilnius 2014.
- Buccholz S., Rinklake A., Blossfeld H.-P., *Reversing Early Retirement in Germany. A Longitudinal Analysis of the Effects of Recent Pension Reforms on the Timing of the Transition to retirement and on Pension Incomes*, „Comparative Population Studies – Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft” 2013, vol. 38, no. 4.
- Bugajska J., *Pracownicy starsi – możliwości i uwarunkowania fizyczne*, Centralny Instytut Ochrony Pracy, Warszawa 2007.
- Bundesagentur für Arbeit: Host Country PES Issues Paper, Peer Review ‘PES and Older Workers’, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, European Commission March 2012.
- Bundesagentur für Arbeit, *Unemployment Benefit II/Social Assistance. Basic Security Benefits for Jobseekers*, Bonn 2016.
- Busch I., Cseres-Gergely Z., *Institutional environment of the labour market between September 2010 and September 2011*, [w:] K. Fazekas, G. Kezdi, (eds), *The Hungarian Labour Market, 2012. In focus: The evaluation of labour market programs*, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., Budapest 2012.
- Caliendo M., *Start-Up Subsidies in East Germany: Finally, a Policy that Works?*, „IZA Discussion Paper” 2008, February, no. 3360.
- Caliendo M., Hogenacker J., *The German Labor Market after The Great Recession: Successful Reforms and Future Challenges*, „IZA Discussion Paper” 2012, August, no. 6810.
- Caliendo M., Hujer R., Thomsen S.L., *The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany: A Macroeconomic Evaluation*, „IZA Discussion Paper” 2015, March, no. 1512.
- Caliendo M., Hujer R., Thomsen S.L., *Individual Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany with Respect to Sectoral Heterogeneity*, „IAB Discussion Paper” 2005, no. 13.
- Caliendo M., Künn S., *Start-Up Subsidies for the Unemployed: Long-Term Evidence and Effect Heterogeneity*, „IZA Discussion Paper” 2010, February, no. 4790.
- Clauwaert S., Schömann I., *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. Country report: Belgium*, European Trade Union Institute (ETUI) 2013.

- Contreras N., Martelucci E., Thum A.-E., *Active ageing in Belgium, Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe (MoPAct)*, Country Report 2014.
- Contreras N., Martelucci E., Thum A.-E., *Extending Working Life in Belgium*, „The Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document” 2013, November, no. 386.
- Cseres-Gergely Z., *Hungary, EEO Review: Employment policies to promote active ageing*, European Employment Observatory, European Commission 2012.
- Cseres-Gergely Z., Molnar G., *Labour market situation following exit from public works*, [w:] K. Fazekas, J. Varga (eds), *The Hungarian Labour Market 2015*, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., Budapest 2015.
- Cseres-Gergely Z., Scharle A., Földessy Á., *Evaluating the impact of a well-targeted wage subsidy using administrative data*, „Budapest Working Paper on Labour Market” 2015, no. 3, Hungarian Academy of Sciences, Budapest 2015.
- Cseres-Gergely Z., Varadovics K., *Labour Market Policy Interventions September 2012–January 2014*, [w:] K. Fazekas, L. Neumann (eds), *The Hungarian Labour Market 2014*, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy for Sciences and National Employment Non – Profit Public Company Ltd., Budapest 2014.
- Csoba J., Nagy Z.E., *The evaluation of training, wage subsidy and public works programs in Hungary*, [w:] K. Fazekas, G. Kezdi (eds), *The Hungarian Labour Market 2012. In Focus: the evaluation of active labour market programs*, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., Budapest 2012.
- Danish Chambers of Commerce and Oxford Research, *Living and Working in Denmark. An Expat Perspective*, Copenhagen 2010.
- Dejemeppe M., Smith C., Van der Linden B., *Did the Intergenerational Solidarity Pact Increase the Employment Rate of Older Workers in Belgium? A Macro-Econometrics Evaluation*, „The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper” 2015, June, no. 9115.
- Dekkers G.J.M., *The pension bonus in the first-pillar pension system for employees in Belgium: simulations with the model MEP*, „Retraite et société” 2009, vol. 2, no. 58.
- Dietz M., Walwei U., *Germany – No Country for Older Workers?*, „Research Paper, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung” 2011, vol. 44.
- Đlugosz S., Stephan G., Wilke R.A., *Fixing the Leak: Unemployment Incidence Before and After the 2006 Reform of Unemployment Benefits in Germany*, „ZEW Discussion Paper” 2009, no. 09–079.
- Doerr A., Fitzenberger B., Kruppe T., Paul M., Strittmatter A., *Employment and Training Effects of Awarding Training Vouchers in Germany*, „IZA Discussion Paper” 2014 September, no. 8454.
- Duell N., Vogler-Ludwig K., *EEO Review: Employment policies to promote active ageing, Germany*, European Commission 2012.
- Dustmann Ch., Fitzenberger B., Schönberg U., Spitz-Oener A., *From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy*, „Journal of Economic Perspectives” 2014, vol. 28, no. 1.
- Ebbinghaus B., Eichhorst W., *Employment Regulation and Labour Market Policy in Germany, 1991–2005*, „IZA Discussion Paper” 2006, December, no. 2502.
- Eichhorst W., Tobsch V., *Not so standard anymore? Employment duality in Germany*, „Journal of Labour Market Research” 2015, vol. 48.

- European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), *Vocational education and training in Denmark. Short description*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012.
- European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), *Working and ageing. The benefits of investing in an ageing workforce*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012.
- Fahr R., Sunde U., *Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions*, „German Economic Review” 2009, vol. 10(3).
- Faniel J., *Unemployment insurance caught between pressure from Europe, regional controversy and fall-out from the crisis*, [w:] F. Lefresne (ed.), *Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis*, ETUI, IRES, Brussels 2010.
- Fazekas K., Scharle A., *Diagnosis and lessons*, [w:] K. Fazekas, A. Scharle (eds), *From pensions to public works. Hungarian employment policy from 1990 to 2010*, Budapest 2012.
- Filges T., Larsen M., Pedersen P.J., *Retirement: Does Individual Unemployment Matter? Evidence from Danish Panel Data 1980–2009*, „IZA Discussion Paper” 2012, May, no. 6538.
- Foubert P., Langhendries E., Marocchi N., Peeters J., *An EU Perspective on Age as a Distinguishing Criterion for Collective Dismissal: The Case of Belgium and The Netherlands*, „The International Journal Of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 2013, vol. 29.
- Frey M., *The legal and institutional environment of the Hungarian labour market*, [w:] K. Fazekas, A. Lovasz, A. Telegdy (eds), *The Hungarian Labour Market. Review and analysis 2010*, Institute of Economics, IE HAS National Employment Foundation, Budapest 2010.
- German Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *The Countries of Europe. Facts and key figures*, Bonn, November 2015.
- German Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Social Security at a Glance 2015*, Referat Information, Bonn 2015.
- Giesecke M., Kind M., *Bridge Unemployment in Germany. Response in Labour Supply to an Increased Early Retirement Age*, „Rurh Economic Papers” 2013, no. 410.
- Główny Urząd Statystyczny, *Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w 2015 r.*, Warszawa–Bydgoszcz 2017.
- Główny Urząd Statystyczny, *Związki zawodowe w Polsce w 2014 r. Notatka informacyjna*, Warszawa 2015.
- Goździewicz G., *Wpływ działań zbiorowych na indywidualne stosunki pracy*, [w:] H. Lewandowski (red.), *Polskie prawo pracy w okresie transformacji w oświeceniu prawa wspólnotowego*, Warszawa 1997.
- Góral Z., *Dyferencjacja statusu prawnego bezrobotnych*, [w:] M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI w. Księga jubileuszowa Prof. T. Zielińskiego*, Warszawa 2002.
- Góral Z., *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, [w:] Z. Salwa (red.), *Prawo pracy*, Warszawa 2004.
- Góral Z., Włodarczyk M., *Komentarz do ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu*, Łódź 1992.
- Góral Z., Włodarczyk M., *Prawne problemy rynku pracy*, [w:] H. Lewandowski (red.), *Polskie prawo w okresie transformacji w oświeceniu prawa wspólnotowego*, Warszawa 1997.
- Góral Z. (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, wyd. I, Warszawa 2011.

- Góral Z. (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.
- Graversen B.K., van Ours J.C., *How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program*, „IZA Discussion Paper” 2006, December, no. 2504.
- Greve B., *Denmark a Nordic Welfare State – Are the Active Labour Market Policy Withering Away?*, „The Open Social Science Journal” 2012, vol. 5.
- Gundt N., *The protection of unemployed persons in the Netherlands*, [w:] T. Bazzani, R. Singer (eds), *Security in the EU. An overview of the passive and active labour market policies in the Netherlands, Poland, Italy, Spain and Greece*, Humboldt Universität zu Berlin 2016.
- Haan P., Steiner V., *Making Work Pay for the Elderly Unemployed: Evaluating Alternative Policy Reforms for Germany*, „IZA Discussion Paper” 2006, November, no. 2424.
- Härmä M., *Adding more years to the work careers of an aging workforce – what works?*, „Scandinavian Journal of Work Environment & Health” 2011, vol. 37(6).
- Hermans V., Motmans R., Himpens A., *The Professional Experience Fund – a Belgian Example for Support of the Quality of Work for Elderly Workers*, Proceedings of the European Conference on Ergonomics, Delft, Netherlands, 25–27 August 2010.
- Heywood J.S., Jirjahn U., *The German Labor Market for Older Workers in Comparative Perspective*, Universität Trier, „Research Paper in Economics” 2015, no. 2.
- Heywood J.S., Jirjahn U., *The hiring and employment of older workers in Germany: A comparative perspective*, „Journal for Labour Market Research” 2016, vol. 49, Issue 4.
- Hochmeyer K., *Effectiveness of One-Euro-Jobs. Do programme characteristics matter?*, „IAB Discussion Paper” 2009, no. 20.
- Høeg Madsen S., *Denmark*, [w:] N. ten Bokum, R. Sands, R. von Steinau-Steinrück (eds), *Age Discrimination Law in Europe*, The Netherlands 2009.
- Høj J., *Enhancing the inclusiveness of the labour market in Belgium*, „Economics Department Working Paper” OECD 2013, no. 1009.
- Ilmakunnas S., Takala M., *Promoting Employment among Ageing Workers: Lessons from Successful Policy Changes in Finland*, „The Geneva Papers” 2005, no. 30.
- International Labour Organization, *Public Employment services in Europe: Germany*, Geneva 2015.
- Jacobi L., Kluge J., *Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany*, „IZA Discussion Paper” 2006, April, no. 2100.
- Jaworska K., *Standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy i Rady Europy a polski system zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 24.
- Jensen P.H., *Employment and labour market policies for an ageing workforce and initiatives at the workplace. National overview report: Denmark*, EUROFOUND, Dublin 2007.
- Jensen P.H., *Reversing the Trend from „Early” to „Late” Exit: Push, Pull, and Jump Revisited in Danish Context*, „The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice” 2005, vol. 30.
- Jensen V., Lundager B., Luther Christensen A., Fonager K., *Unemployment under the flex job scheme increases the risk of permanent social security benefits*, „Danish Medical Journal”, April 2014.
- Jousten A., Lefebvre M., *Retirement incentives in Belgium: Estimations and Simulations using Share Data*, „IZA Discussion Paper”, 2013, no. 7387.
- Jousten A., Lefebvre M., Perelman S., *Disability in Belgium. There is more than meets the eye*, [w:] D.A. Wise (ed.), *Social Security Programs and Retirement around the World: Historical Trends in*

- Morality and Health Employment, and Disability Insurance Participation and Reforms*, University of Chicago Press, September 2012.
- Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Warszawa 1997.
- Kemmerling A., Bruttel O., *New Politics in German Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State*, „Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) Discussion Paper”, February 2005.
- Kertesi G., Kollo J., *Fighting „Low Equilibria” by Doubling Minimum Wage? Hungary’s Experiment*, „IZA Discussion Paper” 2003, December, no. 970.
- Kisiel R., Nowińska S., *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy na tle doświadczeń międzynarodowych*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6.
- Knabe A., Schöb R., *Minimum Wage Incidence: The Case of Germany*, „CESifo Working Paper” 2008, October, no. 2432.
- Knapińska M., *Polityka rynku pracy w Polsce w latach 2000–2008*, [w:] E. Kwiatkowski, L. Kucharski (red.), *Rynek pracy w Polsce – tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, Łódź 2010.
- Kollo J., *Minimum wage regulation*, [w:] K. Fazekas, A. Scharle (eds), *From pensions to public works. Hungarian employment policy from 1990 to 2010*, Budapest 2012.
- Kollo J., Scharle A., *The impact of the expansion of public work programs on long-term unemployment*, [w:] K. Fazekas, G. Kezdi (eds), *The Hungarian Labour Market 2012. In Focus: the evaluation of active labour market programs*, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., Budapest 2012.
- Koltai L., *Work instead of social benefit? Public works in Hungary*, Mutual Learning Programme: Peer country comments paper – Hungary, Mutual Learning Programme 2012, European Commission 2012.
- Kołodziejczyk-Olczak I., *Zarządzanie wiekiem a polityka wspierania starszych pracowników. Doświadczenia polskie na tle innych krajów*, „Studia Demograficzne” 2014, nr 2(166).
- Korosi G., *Labour Adjustment and Efficiency in Hungary*, „Budapest Working Papers” 2002, no. 4, Budapest University of Economic Sciences, Budapest 2002.
- Krisch I., Kürti N., *Hungary*, [w:] N. ten Bokum, T. Flanagan, R. Sands, R. von Steinau-Steinbrück (eds), *Age Discrimination Law in Europe*, The Netherlands 2009.
- Kryńska E., Krzyszkowski J., Urbaniak B., *Wnioski generalne*, [w:] E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak, J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Łódź 2013.
- Kryńska E., Kukulak-Dolata I., Poliwczyk I., Wojtaszczyk K., *Perspektywa instytucji rynku pracy*, [w:] E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak, J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Łódź 2013.
- Kryńska E., Kukulak-Dolata I., Poliwczyk I., Wojtaszczyk K., *Wsparcie oferowane przez instytucje rynku pracy*, [w:] E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak, J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Łódź 2013.
- Kryńska E. (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a aktywność zawodowa osób starszych. Raport syntetyczny w ramach projektu: Badanie wpływu elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy na aktywność zawodową zasobów pracy w wieku 45+, Warszawa 2013.*

- Kryńska E., Szukalski P. (red.), *Rozwiązania sprzyjające aktywnemu starzeniu się w wybranych krajach Unii Europejskiej. Raport końcowy*, Łódź 2013.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2014.
- Kwiatkowski E., *Kluczowe wyzwania dla polskiego rynku pracy*, [w:] E. Kwiatkowski, L. Kucharski (red.), *Rynek pracy w Polsce – tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, Łódź 2010.
- Laaksonen M., Gould R., *Return to work after temporary disability pension in Finland*, Finnish Centre for Pensions.
- Lauzadyte A., *Unemployment. Employment and Inactivity in Denmark: An Analysis of event History Data*, „Economics Working Papers” 2007, no. 18.
- Lehoczky C.K., *Legal instruments guaranteeing equal treatment in the wake of accession to the European Union*, [w:] K. Fazekas, A. Lovasz, A. Telegdy (eds), *The Hungarian Labour Market 2010. Review and analysis*, Institute of Economics, IE HAS National Employment Foundation, Budapest 2010.
- Leschke J., Schmid G., Griga D., *On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany*, „Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) Discussion Paper”, April 2006.
- Lovasz A., *Labour market discrimination*, [w:] K. Fazekas, A. Scharle (eds), *From pensions to public works. Hungarian employment policy from 1990 to 2010*, Budapest 2012.
- Madsen P.K., *EEO Review: Employment policies to promote active ageing: Denmark*, European Employment Observatory, European Commission 2012.
- Meyer T., Bridgen P., Riedmüller B. (eds), *Private pensions versus social inclusion? Non-state provision for citizens in Europe*, Edwar Elgar, Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA) 2007.
- Michalska K., *Jak zwiększyć aktywność zawodową osób w wieku przedemerytalnym? Przykład Finlandii*, „Analiza FOR” 2012, nr 16.
- MISSOC, *Your social security rights – Belgium*, European Commission 2013.
- MISSOC, *Your social security rights in Denmark*, European Commission 2013.
- MISSOC, *Your social security rights in Germany*, European Commission 2013.
- MISSOC, *Your social security rights in Hungary*, European Commission 2013.
- Nacsa B., *Fixed-term contracts in law on paper and in practice. Remarks to the flexisecurity debate*, „Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica” 2008, t. XLIX.
- Nyklewicz K., *Nowa strategia aktywizacji bezrobotnych w Niemczech*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 2.
- OECD, *Ageing and employment policies: Denmark 2015: Working better with age*, Paris 2015.
- OECD, *Assessment and key recommendations – Working better with age in Denmark*, Paris 2015.
- OECD, *Detailed description of employment protection legislation 2012–2013, Belgium*, Employment Protection Database 2013.
- OECD, *Detailed description of employment protection legislation 2012–2013, Denmark*, Employment Protection Database 2013.
- OECD, *Detailed description of employment protection legislation 2012–2013, Hungary*, Employment Protection Database 2013.
- OECD, *Detailed description of employment protection legislation 2012–2013, Germany*, Employment Protection Database 2013.
- OECD, *Economic Surveys: Hungary, May 2016*, Paris 2016.

- OECD, *Thematic follow-up review of policies to improve labour market prospects for older workers, Belgium (situation mid-2012)*, Paris 2012.
- OECD, *Thematic follow-up for review of policies to improve labour market prospects for older workers, Czech Republic (situation mid-2012)*, Paris 2015.
- OECD, *Thematic follow-up review of policies to improve prospects of labour market situation of older workers, Denmark*, Paris 2012.
- OECD, *Thematic follow-up review of policies to improve labour market prospects for older workers, Germany, situation mid-2012*, Paris 2012.
- Organiściak-Krzykowska A., *Współczesne problemy polskiego rynku pracy na tle krajów UE*, [w:] E. Kwiatkowski i L. Kucharski (red.), *Rynek pracy w Polsce – tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, Łódź 2010.
- Pacud R., *Utracona sprawiedliwość międzypokoleniowa w ubezpieczeniu emerytalnym?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 2.
- Paluszkiewicz M., *Agencje zatrudnienia po nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 6.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do Rozdziału 13a*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.
- Paluszkiewicz M., *Wybrane środki prawne wspierające bezrobotne osoby starsze w podjęciu zatrudnienia w Niemczech*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 2.
- Paluszkiewicz M., *Wybrane środki prawne wspomagające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy w Danii*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2017, nr 3, 24.
- Paluszkiewicz M., *Wybrane środki prawne wspomagające powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy w Belgii*, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2016, t. 6.
- Paluszkiewicz M., *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia pracowników starszych w Belgii*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 10.
- Paluszkiewicz M., *Wybrane środki prawne wspomagające utrzymanie zatrudnienia przez pracowników starszych w Niemczech*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, t. CI.
- Paluszkiewicz M., *Wyrównywanie szans pracowników starszych w zatrudnieniu w świetle prawa międzynarodowego a prawo polskie*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 12.
- Parsons D.O., Tranæs T., Lilleør H.B., *Voluntary Public Unemployment Insurance*, „IZA Discussion Paper” 2015, January, no. 8783.
- Plasman R., Boujaja J., de Wind L., Flament S., Goosens A., *Belgium. Employment policies to promote active ageing*, European Employment Observatory, EEO Review: Employment policies to promote active ageing, European Commission 2012.
- Pennings F., *Social Security Law in the Netherlands*, ed. R. Blanpain, Netherlands 2013.
- Pichrt J., Stefko M., *Labor Law in the Czech Republic*, eds R. Blanpain, F. Hendrickx, 2 ed., Netherlands 2015.
- Podgórnjak-Krzykacz A., Przywojska J., *Krajowe i regionalne programy rynku pracy wobec aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+/45+*, [w:] B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), *Raport z analizy programów skierowanych do osób 50+ zrealizowanych w Polsce w latach 2004–2009*, Łódź 2011.
- Program RM, *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, Warszawa 2008.

- Punakallio A., *Employment and labour market policies for an ageing workforce and initiatives at the workplace. National overview report: Finland*, Part I & II, EUROFOUND, Dublin 2007.
- Rigo M., Vandenberghe V., Waltenberg F., *Ageing and employability. Evidence from Belgian firm-level data*, „Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) Discussion Paper” 2012, no. 11.
- Rosholm M., Svarer M., Hammer B., *A Danish Profiling System*, „IZA Discussion Paper” 2004, November, no. 1418.
- Salonen J., Takala M., *Working career and income of part-time pensioners in Finland*, „Finnish Centre for Pensions, Working Papers” 2011.
- Sanetra W., *Zatrudnienie i bezrobocie. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1993.
- Scharle A., *Activation and wage adjustments*, [w:] K. Fazekas, A. Scharle (eds), *From pensions to public works. Hungarian employment policy from 1990 to 2010*, Budapest 2012.
- Scharle A., *Labour Market Policy Tools (May 2015–March 2016)*, [w:] Z. Blazsko, K. Fazekas (eds), *The Hungarian Labour Market 2016*, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., Budapest 2016.
- Scharle A., Varadi B., *The pros and cons of differentiating the minimum wage in Hungary*, [w:] K. Fazekas, P. Benczur, A. Telegdy (eds), *The Hungarian Labour Market 2013*, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences and National Employment Non – Profit Public Company Ltd., Budapest 2013.
- Singer Ch., Toomet O.-S., *On government-subsidized training programs for older workers*, „IAB Discussion Paper” 2013, no. 2.
- Sobočka-Szczapa H. (red.), Poliwczyk I., *Diagnoza sytuacji osób w wieku 45+ na rynku pracy w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej. Aspekt ekonomiczny*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Łódź 2011.
- Spermann A., *How to Fight Long-Term Unemployment: Lessons from Germany*, „IZA Discussion Paper” 2015, June, no. 9134.
- Staszewska E., *Komentarz do art. 38, 49, 53, 53a–53m, 57, 59*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.
- Staszewska E., *Komentarz do art. 50*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, wyd. I, Warszawa 2011.
- Staszewska E., *Pojęcie „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy” w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2010, t. 10.1.
- Staszewska E., *Status prawny osób bezrobotnych z grup szczególnego ryzyka*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 1.
- Stox Y., *Belgium*, [w:] N. ten Bokum, R. Sands, R. von Steinau-Steinrück (eds), *Age Discrimination Law in Europe*, The Netherlands 2009.
- Szerman Z., Kucsera C., *Employment and labour market policies for an ageing workforce and initiatives at the workplace – National overview report: Hungary*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2007.
- Szikra D., *Democracy and welfare in hard Times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014*, „Journal of European Social Policy” 2014, no. 24(5).

- Sztanderska U., *Przyczyny wczesnej dezaktywizacji zawodowej i emerytalnej osób ubezpieczonych w ZUS, Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Szukalski P., *Ageizm na polskim rynku pracy*, [w:] R. Horodeński i C. Sadowska-Snarska (red.), *Gospodarowanie zasobami pracy na początku XXI wieku. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa–Białystok 2009.
- Szukalski P., *Trzy kolory: srebrny. Co to takiego silver economy?*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 5–6.
- Szukalski P., *Zagrożenia dla aktywności osób starszych na rynku pracy w Polsce*, [w:] P. Szukalski, B. Szatur-Jaworska (red.), *Aktywne starzenie się – Przeciwdziałanie barierom*, Łódź 2014.
- Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004.
- Taylor P. (ed.), *Ageing Labour Forces. Promises and Prospects*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Edgar 2008.
- Taylor Ph., *New policies for older workers*, University of Cambridge 2002.
- The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers. The Concluding Report on the Programme*, Publications of the Ministry of Social Affairs and Health 2002.
- Urbaniak B., *Podstawowe charakterystyki zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku 45/50+*, [w:] E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Łódź 2013.
- Urbaniak B., *Sytuacja zawodowa kobiet i mężczyzn w wieku 45/50+*, [w:] E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Łódź 2013.
- Uścińska G., *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005.
- Van Bael & Bellis (eds), *Business Law Guide to Belgium*, Brussels 2003.
- Van Gerven M., *The broad tracks of path dependent benefit reforms. A longitudinal study of social benefit reforms in three European countries, 1980–2006*, Helsinki 2008.
- Van Gerven M., *Changing paradigms? The genesis of the British, Dutch and Finnish unemployment insurances in the era of activation*, [w:] *The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities*, Urbino, 17–19 September 2009.
- Van Looy B., Kovalenko M., Mortelmans D., De Preter H., *Working hour-reduction in the move to full retirement: How does this affect retirement preferences of 50+ individuals in Flanders?*, Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie/Antwerpen: CELLO, Universiteit Antwerpen 2014.
- Von Steinau-Steinrück R., Vernuft C., *Germany*, [w:] N. ten Bokum, T. Flanagan, R. Sands, R. von Steinau-Steinrück (eds), *Age Discrimination Law in Europe*, The Netherlands 2009.
- Waas B., *Labour Policy and Fixed-Term Employment Contracts in Germany*, Labor Policy on Fixed-term Employment Contracts, Comparative Labour Law Seminar, The Japan Institute for Labour Policy and Training, Tokyo 2010.
- Waas B., Reinhard J., *Ustawowa płaca minimalna w Niemczech*, „Monitor Prawa Pracy” 2015, nr 3.
- Walczak K., *Staż jako podstawa różnicowania wynagrodzenia pracowników – teoria i praktyka*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 3.
- Wasilewska A., Rogala H., *Programy specjalne – szansa, która czeka na wykorzystanie*, „Służba Pracownicza” 2012, nr 3.

- Wiktorowicz J., *Streszczenie*, [w:] E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Łódź 2013.
- Wilthagen T., Tros F., *The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets*, Trans 2002; 10: 166–85, za: B. Greve, *Denmark a Nordic Welfare State – Are the Active Labour Market Policy Withering Away?*, „The Open Social Science Journal” 2012, vol. 5.
- Wiśniewski Z., *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Toruń 1999.
- Wratny J., *Rada Dialogu Społecznego. Czy jeszcze instytucja zbiorowego prawa pracy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 10.
- Wrocławska T., *The analyses of the legal measures taken to combat unemployment (to boost employability) among older people according to the last amendments of the Polish law on employment promotion and labour market institutions*, [w:] T. Davulis (ed.), *Labour law reforms in Eastern and Western Europe*, Brussels 2017.
- Wrocławska T., *Employment permanence (stability) of employment relationship of older employees – analysis of changes*, [w:] Z. Góral, I. Florczak (eds), *Developments in Labour Law from a Comparative Perspective*, Łódź 2015.
- Wrocławska T., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2017 r., II PK 375/15*, OSP 2017, nr 11.
- Wrocławska T., *Idea międzypokoleniowego podziału pracy jako kryterium obowiązkowego przejścia na emeryturę w świetle stanowiska Trybunału Sprawiedliwości UE*, [w:] T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Warszawa 2015.
- Wrocławska T., *Kodeksowa szczególna ochrona trwałości stosunku pracy pracowników w wieku przedemerytalnym*, [w:] Z. Góral, M. Mielczarek (red.), *40 lat Kodeksu pracy*, Warszawa 2015.
- Wrocławska T., *Komentarz do rozdziału 11, art. 104b*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.
- Wrocławska T., *Protection and guarantees for older employees with chronic diseases (cancer) through labour legislation in Poland* [w druku].
- Wrocławska T., *The right to choose or having no choice: retirement or employment. Dilemmas related to old age (remarks based on Polish legal regulations)*, „Economic and Environmental Studies”, Opole [w druku].
- Wrocławska T., *Umowy na czas określony a zatrudnienie osób starszych*, [w:] M. Mędrala (red.), *Terminowe umowy o pracę*, Warszawa 2017.
- Wrocławska T., *Uwagi na tle wyroku SN z dnia 18 grudnia 2014 r., II PK 50/145*, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2016, t. 6.
- Włodarczyk M., *Komentarz do art. 36–36a* [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.
- Włodarczyk M., Paluszkievicz M., *Formy prawne wyrównywania szans osób 50+/45+ na rynku pracy w Polsce*, [w:] B. Urbaniak i J. Wiktorowicz (red.), *Raport z analizy programów skierowanych do osób 50+ zrealizowanych w Polsce w latach 2004–2009*, Łódź 2011.
- Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi, *Informacja z realizacji Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia w województwie łódzkim w 2013 r.*, Łódź 2014.
- Wolff J., Stephan G., *Subsidized work before and after the German Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt*, „IZA Journal of Labor Policy” 2013, vol. 2.

Zgliczyński W.S., *Wynagrodzenia w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych, Infos 22(159)/2013.

Zwick T., *The Employment Cosequences of seniority wages*, „ZEW Discussion Paper” 2008, no. 08–039.

Wykaz źródeł internetowych

Akty prawne

Belgijska ustawa z dnia 3 lipca 1978 r. o umowie o pracę, Loi relative aux contrats de travail, Moniteur belge 1978.08.22, No. 70303, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=13103 (dostęp 22.04.2016).

Belgijska ustawa z dnia 23 grudnia 2005 r. o pakcie solidarności między pokoleniami, Loi relative au pacte de solidarité entre les générations, 23 Decembre 2005, Moniteur belge 30.12.2005, no 21175, pp. 57266 et modifié plusieurs fois, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2005122330&table_name=loi (dostęp 04.04.2016).

Belgijska ustawa z dnia 19 marca 2012 r. o zwalczaniu niektórych form dyskryminacji, Moniteur belge, 2012–06–05, n° 192, pp. 31670–31677 et modifié plusieurs fois, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=90258&p_country=BEL&p_count=3102&p_classification=05&p_classcount=171 (dostęp 04.04.2016).

Belgijskie porozumienie zbiorowe nr 10 z 1973 r., Convention collective de travail n° 10 du 8 mai 1973 relative aux licenciements collectifs, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-010.pdf> (dostęp 22.04.2016).

Belgijskie porozumienie zbiorowe nr 17 z 1974 r., Convention collective de travail n° 17 du 19 décembre 1974 Instituant un régime d’indemnité complémentaire pour certains travailleurs âgés, en cas de licenciement, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-017.pdf> (dostęp 07.04.2016).

Belgijskie porozumienie zbiorowe nr 24 z 1975 r., Convention collective de travail n° 24 du 2 octobre 1975 concernant la procédure d’information et de consultation des représentants des travailleurs en matière de licenciements collectifs, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-024.pdf> (dostęp 22.04.2016).

Belgijskie porozumienie zbiorowe nr 38 z 1983 r., Convention collective de travail n° 38 du 6 décembre 1983 concernant le recrutement et la sélection de travailleurs, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-038.pdf> (dostęp 11.04.2016).

Belgijskie porozumienie zbiorowe nr 46 z 1990 r., Convention collective de travail n° 46 du 23 mars 1990 relative aux mesures d’encadrement du travail en équipes comportant des prestations de nuit ainsi que d’autres formes de travail comportant des prestations de nuit, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-046.pdf> (dostęp 25.04.2016).

Belgijskie porozumienie zbiorowe nr 77 z 2001 r., Convention collective de travail n° 77 du 14 février 2001 Instaurant un système de crédit temps, de diminution de carrière et de réduction des prestations de travail à mi-temps, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-077-bis.pdf> (dostęp 25.04.2016).

- Belgijskie porozumienie zbiorowe nr 95 z 2008 r., Convention collective de travail n° 95 du 10 octobre 2008 concernant l'égalité de traitement Durant toutes les phases de la relation de travail, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-095.pdf> (dostęp 11.04.2016).
- Belgijskie porozumienie nr 104 z 2012 r., Convention collective de travail n° 104 du 27 juin 2012 concernant la mise en œuvre d'un plan pour l'emploi des travailleurs âgés dans l'entreprise, <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-104.pdf> (dostęp 25.04.2016).
- Belgijski dekret królewski z dnia 25 listopada 1991 r. dotyczący ograniczania bezrobocia, Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, Moniteur belge, 31.12.1991, no 255, pp. 29888–29937 et modifié plusieurs fois, <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/26783/83639/F1945733832/BEL-26783.pdf> (dostęp 04.04.2016).
- Belgijski dekret królewski z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie ustalania kryteriów, warunków i procedur przyznawania dotacji na rzecz wspierania jakości warunków pracy starszych pracowników oraz ustalający wysokość dotacji, L'arrêté royal du 30 janvier 2003 fixant les critères, les conditions et les modalités pour l'octroi de la subvention de soutien des actions relatives à la promotion de la qualité des conditions de travail des travailleurs âgés et fixant le montant de cette subvention, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=su mmmary&pub_date=03-02-07&numac=2002013466 (dostęp 25.04.2016).
- Belgijski dekret królewski z dnia 1 lipca 2006 r. w sprawie promowania możliwości zatrudnienia, jakości warunków pracy lub organizacji pracy starszych pracowników w Funduszu Doświadczenia Zawodowego (Arrêté royal portant sur la promotion des possibilités d'emploi, la qualité des conditions de travail ou l'organisation du travail des travailleurs âgés dans le cadre du Fonds de l'expérience professionnelle, Moniteur belge 2006.08.01, No. 12178, pp. 37425–37560 et modifié plusieurs fois, <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm> (dostęp 04.04.2016).
- Duńska ujednolicona ustawa z dnia 3 lutego 2009 r. o stosunku pracy, Bekendtgørelse af lov om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer, LBK nr 81 af 03/02/2009, <https://www.lovtidende.dk/Forms/L0700.aspx?s31=10&s21=Funktion%c3%a6roven+> (dostęp 28.07.2016).
- Duńska ujednolicona ustawa z dnia 10 października 2014 r. o pracowniczych programach emerytalnych, Bekendtgørelse af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, LBK nr 1110 af 10/10/2014, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=164210> (dostęp 29.07.2016).
- Duńska ujednolicona ustawa z dnia 12 stycznia 2015 r. o emeryturze socjalnej, Bekendtgørelse af lov om social pension, LBK nr 10 af 12/01/2015, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=165512> (dostęp 29.07.2016).
- Duńska ujednolicona ustawa z dnia 7 lipca 2015 r. o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia, Bekendtgørelse af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., LBK nr 832 af 07/07/2015, <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=173166> (dostęp 29.07.2016).
- Duńska ustawa z dnia 24 maja 1996 r. zakazująca dyskryminacji na rynku pracy, Bekendtgørelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., LBK nr 1349 af 16/12/2008, <https://www.lovtidende.dk/Forms/L0700.aspx?s31=10&s21=lov+om+forbud+mod+forskelsbe handling+p%c3%a5+arbejdsmarkedet+m.v.> (dostęp 28.07.2016).
- Duńska ustawa z dnia 4 stycznia 2016 r. o elastycznym zatrudnieniu, Bekendtgørelse om fleksjob, BEK nr 2 af 04/01/2016, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=176435> (dostęp 29.07.2016).

- Government Resolution of the Czech Republic No. 108, dated 13 February 2013 http://www.mpsv.cz/files/clanky/21727/NAP_EN_web.pdf (dostęp 01.02.2017).
- Konwencja nr 168 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 1 czerwca 1988 r. dotycząca popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k168.html> (dostęp 29.07.2017).
- Litewski Kodeks pracy – Lithuanian Labour Code (No. XII-2603). The text of the new code is available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/en/TAD/TAIS.191770> (dostęp 02.07.2017).
- Niemiecka ustawa ogólna o równym traktowaniu z dnia 14 sierpnia 2006 r., Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/agg/gesamt.pdf> (dostęp 10.07.2016).
- Niemiecka ustawa z dnia 10 sierpnia 1951 r. o ochronie przed nieuzasadnionym rozwiązaniem stosunku pracy, Kündigungsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1317), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kschg/gesamt.pdf> (dostęp 10.07.2016).
- Niemiecka ustawa z dnia 23 lipca 1996 r. o systemie stopniowego przechodzenia na emeryturę, Altersteilzeitgesetz vom 23. Juli 1996 (BGBl. I S. 1078), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 28. März 2009 (BGBl. I S. 634) geändert worden ist, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/alttztg_1996/gesamt.pdf (dostęp 10.07.2016).
- Niemiecka ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o pracy w niepełnym wymiarze godzin i na czas określony, Teilzeit- und Befristungsgesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/tzbf/gesamt.pdf> (dostęp 10.07.2016).
- Niemiecki kodeks cywilny z dnia 18 sierpnia 1896 r., Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1190) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgb/gesamt.pdf> (dostęp 10.07.2016).
- Niemiecki kodeks socjalny księga IV z dnia 23 grudnia 1976 r., Das Vierte Buch Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 2009 (BGBl. I S. 3710, 3973; 2011 I S. 363), das zuletzt durch Artikel 28 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010) geändert worden ist, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/sgb_4/gesamt.pdf (dostęp 10.07.2016).
- Niemiecki kodeks socjalny księga VI z dnia 18 grudnia 1989 r., Das Sechste Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2517) geändert worden ist, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/sgb_6/gesamt.pdf (dostęp 10.07.2016).
- Postanowienie Rządu Republiki Litewskiej – Lithuanian Government Decision (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas) 13 July 2011, (No. 836), available on <http://www.pensijusistema.lt/index.php?619557871> (dostęp 02.01.2016).
- Rezolucja węgierskiego Parlamentu nr 81/2009 w sprawie narodowej strategii dla seniorów na lata 2010–2012, <http://www.parlament.hu/irom38/10500/10500.pdf> (dostęp 07.06.2017).

- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 października 2008 r., <http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/program-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50/> (dostęp 27.06.2017).
- Węgierska ustawa z dnia 5 maja 1992 r. o statusie prawnym urzędników państwowych, Magyar Közlöny, 1992–06–02, no 56, pp. 1953–1964 http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=31681 (dostęp 16.06.2017).
- Węgierska ustawa z dnia 19 grudnia 2011 r. w sprawie kształcenia zawodowego, 2011. évi CLXXXVII. törvény – a szakképzésről, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=100096&p_country=HUN&p_count=937 (dostęp 16.06.2017).
- Węgierska ustawa z 30 grudnia 2011 r. o służbie cywilnej, 2011. évi CXCV. törvény – a közszoigazgatási tisztviselőkrol, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=99864&p_country=HUN&p_count=831&p_classification=22.10&p_classcount=45 (dostęp 16.06.2017).

Wykaz orzeczeń

- Wyrok belgijskiego sądu konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2011 r., Arrêt n°125/2011 du 7 juillet 2011, <http://www.const-court.be/public/f/2011/2011-125f.pdf> (dostęp 29.04.2016).
- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie Mangold vs. Helm, C-144/04, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=65973&pageIndex=0&doclang=EN&part=1> (dostęp 30.09.2016).

Literatura

- Actiris, *Living and working in Belgium*, http://www.actirisinternational.be/documents/BELGI-QUE%20-%20BELGIUM%20-%20BELGI%C3%8B/Living%20and%20Working%20in%20Belgium%20%28brochure%29_PDF.pdf (dostęp 04.04.2016).
- Ajzen M., *Belgium: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2013, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/belgium/belgium-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 08.04.2016).
- Ajzen M., *Local employment agencies, Belgium*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2013, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe/local-employment-agencies-belgium> (dostęp 08.04.2016).
- Ajzen M., *Services vouchers, Belgium*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2013, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe/services-vouchers-belgium> (dostęp 08.04.2016).
- Ajzen M., *Social Partners Involvement in Unemployment Benefit Regimes*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin 2012, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/belgium/belgium-social-partners-involvement-in-unemployment-benefit-regimes> (dostęp 04.04.2016).
- Andel R., *Aging in the Czech Republic*, „The Gerontologist” 2014 vol. 54, no. 6, <https://academic.oup.com/gerontologist/article/54/6/893/565685/Aging-in-the-Czech-Republic> (dostęp 01.02.2017).

- Balogh K., *Employment of older workers and lifelong learning*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2005, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/employment-of-older-workers-and-lifelong-learning#> (dostęp 07.06.2017).
- Belgian Federal Public Service, *Social Security. Everything you have always wanted to know*, March 2015, <http://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/alwa-03-2015-en.pdf> (dostęp 05.04.2016).
- Berthold N., Fehn R., *Unemployment in Germany: reasons and remedies*, CESIFO Working Paper No. 871, Center for Economic Studies, February 2003, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2003/wp-cesifo-2003-02/cesifo_wp871.pdf (dostęp 10.07.2016).
- Błaszczak B., *Sytuacja osób starszych na rynku pracy w Polsce*, „Gerontologia Polska” 2016, nr 24, http://gerontologia.org.pl/wp-content/uploads/2016/05/Gerontologia-Polska_1_2016.pdf (dostęp 01.02.2017).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Old age security report 2012*, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/PDF-Publikationen/old-age-security-report-2012-en.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (dostęp 19.07.2016).
- Burokaitė G., Pagyvenė žmonės Lietuvoje, *Gyventojai ir socialinė statistika, Socialinė apsauga. Gyventojai ir socialinė statistika. Socialinė apsauga*, Lietuvos statistikos departamentas, Vilnius 2014 (December), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/ess/-/older-people-in-lithuania> (dostęp 01.02.2017).
- Büchring T., *Denmark: New reform targets unemployment*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, Dublin 2014, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/labour-market-social-policies/denmark-new-reform-targets-unemployment> (dostęp 29.07.2016).
- Clauwaert S., Schömann I., *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. Country report: Czech republic*, European Trade Union Institute (ETUI) 2013.
- Communication from the Commission, *An Agenda for New Skills and Jobs: A European contribution towards full employment*, Strasbourg 23.11.2010, COM (2010)682 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:EN:PDF> (dostęp 01.02.2017).
- Crizia L., *Governments schemes support employment*, EurWORK, European Observatory of Working Life, published on 7 April 2013, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/government-schemes-support-employment> (dostęp 01.02.2017).
- Crizia L., *Slovakia: The role of the governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, Observatory: EurWork, published on 2 June 2013, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 01.02.2017).
- Czapiński J., Błędowski P., *Aktywność społeczna osób starszych w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa 2014, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty_tematyczne/Aktywnosc_spoleczna_osob_starszych.pdf (dostęp 01.02.2017).
- Czech Social Security Administration, *Old-age pension*, <http://www.cssz.cz/en/pension-insurance/old-age-pension.htm> (dostęp 01.02.2017).
- Danish Government Platform, *Together for the Future*, June 2015, http://stm.dk/multimedia/TOGETHER_FOR_THE_FUTURE.pdf (dostęp 30.07.2016).

- Deutsche Bundesbank, *The current economic situation in Germany*, Monthly Report, August 2016, https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Monthly_Report_Articles/2016/2016_08_overview.pdf?__blob=publicationFile (dostęp 28.04.2016).
- Devisscher S., *The Career Break (Time Credit) Scheme in Belgium and the Incentive Premiums by the Flemish Government*, Peer Review 19–20 February 2004, Mutual Learning Programme (MLP) under the European Employment Strategy, <http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/belgium%2004/Discussion%20paperBEL04.pdf> (dostęp 28.04.2016).
- Duńska Sieć Seniorów, <http://www.seniorerhvervdanmark.dk/> (dostęp 30.07.2016).
- Duńskie Ministerstwo Zatrudnienia (Beskæftigelsesministeriet), *Praca w Danii – przewodnik po duńskim rynku pracy*, Kopenhaga 2009, <http://uk.bm.dk/en/Themes/Residence%20and%20Work.aspx> (dostęp 28.07.2016).
- Duński program rządowy w sprawie dobrobytu oraz inwestycji w przyszłość, *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden*, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/aftale-om-fremtidens-velstand-og-velfrd-og-investeringer-i-fremtiden---aftale-om-fremtidig-indvandring> (dostęp 25.07.2016).
- EAEA (2011), *Country report Slovakia*. (Helsinki). www.eaea.org/country/slovakia. Accessed 1 June 2017, http://www.eaea.org/media/resources/ae-in-europe/slovakia_country-report-on-adult-education-in-slovakia.pdf (dostęp 01.02.2017).
- EUROFOUND, *Protection against dismissal: Germany*, <http://www.eurofound.europa.eu/efemire-dictionary/protection-against-dismissal-1> (dostęp 13.07.2016).
- European Commission, *The 2015 Ageing Report, European Commission*, European Economy 8/2014, UE 2014, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf (dostęp 01.02.2017).
- European Commission, *The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015, Economic and Financial Affairs, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf (dostęp 01.02.2017).
- European Commission, *Age and Employment*, as of July 2011, https://www.age_and_employment_en.pdf (dostęp 01.02.2017).
- European Commission, *Belgium – Unemployment, Employment, Social Affairs & Inclusion*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1102&langId=en&intPageId=2411> (dostęp 07.04.2016).
- European Commission, *Communication from the Commission, Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 3.3.2010 com (2010) 2020, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/complet%20en%20barroso%20%2020007%20-%20europe%202020%20-%20en%20version.pdf> (dostęp 01.02.2017).
- European Commission, *Commission staff working document, Country Report, The Netherlands 2017: Including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, Brussels, 22.2.2017, SWD (2017) 84 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-netherlands-en.pdf> (dostęp 01.02.2017).
- European Commission, *Education and Training Monitor 2015: Slovakia*, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/tools/docs/2015/monitor2015-slovakia_en.pdf (dostęp 01.02.2017).

- European Commission, *Education and Training Monitor, Netherlands*, as of 15 September 2016, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016-nl_en.pdf (dostęp 01.02.2017).
- European Commission, *Education and Training Monitor, Netherlands 2016*: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016-nl_en.pdf (dostęp 01.02.2017).
- European Commission, *European Employment Observatory Review, Employment Policies to Promote Active Ageing 2012*, Luxembourg 2012, <https://www.ifa-fiv.org/wp-content/uploads/2015/03/6--EU-Active-Ageing-2012.pdf> (dostęp 01.02.2016).
- European Commission, Brussels, 22.5.2015, COM (217) 518 final, *Recommendation for a Council Recommendation on the 2017 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of the Netherlands*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_netherlands.pdf (dostęp 01.02.2017).
- European Council, *Council of the European Union Recommendation on the 2016 national reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2016 convergence Programme of Poland*, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_pl.htm (dostęp 01.02.2017).
- Eurostat, *News release, Employment rates for the age group 55–64*, Europe 2020 employment indicators, issued by Eurostat Press Office, Eurostat news release 81/2015 – 7 May 2015. Available at: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6823708/3-07052015-AP-EN.pdf/7e507ea0-43c7-452f-8e6a-b479c89d2bd6> (dostęp 01.02.2017).
- Federal Antidiscrimination Agency, *Age-based Discrimination in Small and Medium-sized Enterprises*, Berlin 2013, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/EN/publikationen/factsheet_engl_Benachteiligung_aufgrund_des_Lebensalters_in_KMU.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (dostęp 20.09.2016).
- Federal Public Service, *Social Security. Everything you have always wanted to know*, March 2015, <http://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/alwa-03-2015-en.pdf> (dostęp 05.04.2016).
- Fric K., *Statutory minimum wages in the EU 2017*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2017, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/statutory-minimum-wages-in-the-eu-2017> (dostęp 19.06.2017).
- Galli da Bino C., Blomsma M., *Netherlands: Latest working life developments – Q2 2017*, Eurowork, European Observatory of Work, Retirement Youth Gender equality Health and well-being at work, Published on: 02 Sierpień 2017, <https://www.eurofound.europa.eu/pl/observatories/eurowork/articles/netherlands-latest-working-life-developments-q2-2017> (dostęp 02.09.2017).
- Garlicki L., Zubik M., *Komentarz do art. 20, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, wyd. II* [online], Wydawnictwo Sejmowe 2016, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587734548/531988> (dostęp 27.07.2017).
- Government of Hungary, *National Reform Programme of Hungary*, April 2012, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_hungary_en.pdf (dostęp 07.06.2017).
- Government Platform, *Together for the Future*, June 2015, http://stm.dk/multimedia/TOGETHER_FOR_THE_FUTURE.pdf (dostęp 30.07.2016).
- Hala J., *Czech Republic: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labor market*, published on: 02 June 2013, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/>

- eurwork/comparative-information/national-contributions/czech-republic/czech-republic-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour (dostęp 01.02.2017).
- Halaskova M., Halaskova R., Slavata M., *Concept of flexicurity in the conditions of labour market of the Czech Republic*, [w:] K. Lordoğlu, D. Keskin Demirer, I. Şiriner (eds), *Labour Markets and Employment*, London 2012, https://books.google.pl/books?id=WN0nMB6_3_gC&pg=PA149&lpg=PA149&dq=disadvantaged+groups+in+Czech+labour+market&source=bl&ots=7kSlJPK4bh&sig=vgNGibQetpwrjD_d8jTBp26p_i8&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKEwjxr_HwpszVAhUGKlAKHTG5DIEQ6AEIQDAD#v=onepage&q=disadvantaged%20groups%20in%20Czech%20labour%20market&f=false (dostęp 01.02.2017).
- ILO, *Decent work and the 2030 Agenda for sustainable development*, <http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang-en/index.htm> (dostęp 01.02.2017).
- Jørgensen C., *Denmark: Collective bargaining and continuous vocational training*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, Dublin 2009, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/denmark/denmark-collective-bargaining-and-continuous-vocational-training> (dostęp 29.09.2016).
- Jørgensen C., *The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2013, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/denmark/denmark-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 28.07.2016).
- Jørgensen C., *Denmark: Working life country profile*, European Working Life Observatory, EUROFOUND, Dublin 2015, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/denmark/denmark-working-life-country-profile> (dostęp: 28.07.2016).
- Kahancová M., *The rise of the dual labour market: fighting precarious employment in the new member states through industrial relations (PRECARIR)* Country report: Slovakia. CELSI Research Report 19, Central European Labour Studies Institute, 2016, https://celsi.sk/media/research_reports/19_CELSI_RR_1.pdf (dostęp 01.02.2017).
- Kahancová M., Sedláková M. (Central European Labor Studies Institute, Eurofund), *New forms of employment. Job sharing and casual work*, Slovakia, Case study 41: Policy analysis, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/page/field_ef_documents/41_-_ef1461_-_sk-job_sharing_and_casual_work_-_final.pdf (dostęp 01.02.2017).
- Kahanec M., Sedlakova M., *Social and employment situation in Slovakia and outlook of the Slovak EU Presidency 2016*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, economic and Scientific Policy, The Study for EMPL Committee, May 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578982/IPOL_STU\(2016\)578982_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578982/IPOL_STU(2016)578982_EN.pdf) (dostęp 01.02.2017).
- Kaiser L., *Sweeping modernisation of labour market policy proposed*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2002, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/sweeping-modernisation-of-labour-market-policy-proposed> (dostęp 13.07.2016).

- Keune M., *Sector-level bargaining and possibilities for deviations at company level: Belgium*, Eurofound 2011, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2011/belgium/industrial-relations/sector-level-bargaining-and-possibilities-for-deviations-at-company-level-belgium> (dostęp 04.04.2016).
- Kéthel G., *Hungary: Employment opportunities for people with chronic diseases*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2014, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/hungary/hungary-employment-opportunities-for-people-with-chronic-diseases> (dostęp 07.06.2017).
- Kiss A., *Hungary: Bleak prospects for public sector workers under economic programme*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2015, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions/hungary-bleak-prospects-for-public-sector-workers-under-economic-programme> (dostęp 19.06.2017).
- Kiss A., *Hungary: Closure of national employment office*, EURWork, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2015, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/labour-market-law-and-regulation/hungary-closure-of-national-employment-office> (dostęp 01.06.2017).
- Kiss Z., Balogh K., *Increasing reliance on older workers in the labour market*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2007, <https://www.eurofound.europa.eu/ga/observatories/eurwork/articles/other/increasing-reliance-on-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 07.06.2017).
- Kiss A., Belyó P., Kunert A., Komiljovics M., György K., *Hungary: Working life country profile*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2015, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/hungary/hungary-working-life-country-profile> (dostęp 09.06.2017).
- Kiss A., Kunert A., *Hungary: Latest working life developments – Q1 2017*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2017, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/hungary-latest-working-life-developments-q1-2017> (dostęp 19.06.2017).
- Komiljovics M., *Reform of pension system stirs controversy*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2011, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/reform-of-pension-system-stirs-controversy> (dostęp 19.06.2017).
- Kordošová M. (Institute for Labour and Family Research), *Unfair treatment of older people in the labour market*, EurWORK, European Observatory of Working Life, published on 22 April 2014, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/unfair-treatment-of-older-people-in-the-labour-market> (dostęp 01.02.2017).
- Kraemer B., *Germany: Working life country profile*, European Observatory of Working Life, European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2015, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/germany/germany-working-life-country-profile> (dostęp 11.05.2016).

- Lengvinienė S., Rutkienė A., Tandzegolskienė I., *Vyresnio amžiaus asmenų išlikimo darbo rinkoje teoriniai aspektai*, "Profesinis rengimas: tyrimai ir realijos" 2014/25, https://eltalpykla.vdu.lt/bitstream/handle/1/467/ISSN2029-8447_2014_N_24.PG_128-137.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostėp 01.02.2016).
- Leroy F., *Living and working in Belgium*, EURES 2013, http://www.actirisinternational.be/documents/BELGIQUE%20-%20BELGIUM%20-%20BELGI%C3%8B/Living%20and%20Working%20in%20Belgium%20%28brochure%29_PDF.pdf (dostėp 01.04.2016).
- Lietuvos Darbo Birza, *ESF projektas „Vyresnio amžiaus bedarbių rėmimas“*, https://www.ldb.lt/Informacija/ESParama/Puslapiai/vyresnio_amziaus_bed_remimas.aspx (dostėp 01.01.2016).
- Lietuvos Darbo Birza, *Projektas „Ilgalaikių bedarbių įdarbinimo rėmimas“*, https://www.ldb.lt/Informacija/ESParama/Puslapiai/esf_ilgalaik_bedarb_remimas.aspx (dostėp 01.01.2016).
- Lietuvos Darbo Birza, *Projektas „Pagalba įsidarbinant“*, <https://www.ldb.lt/Informacija/ESParama/gyvendinti%20ES%20projektai/UserDispForm.aspx?ID=29> (dostėp 01.01.2016).
- Lietuvos Respublikos Socialinės Apsaugos ir Darbo Ministro įsakymas Dėl aktyvios darbo rinkos politikos priemonių įgyvendinimo sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo 2009 m. rugpjūčio 13 d., Nr. A1-499, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=350927&p_query=&p_tr2 (dostėp 01.01.2016).
- Lipták K., *Hungary: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, European Observatory of Working Life, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2013, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/hungary/hungary-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostėp 07.06.2017).
- Lovens P.-F., *Agreement on outplacement for older workers*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2002, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/agreement-on-outplacement-for-older-workers> (dostėp 08.04.2016).
- Mažionienė D., Valeckienė L., Mažionytė I., Beržinytė D., Aleksandravičiūtė T., Bliudžiūtė D., Razmutė R., Zakarauskaitė K., *Ageing in Lithuania*, Klaipėda 2011, http://www.mep_activeageing.ipleria.pt/files/2012/01/Klaipeda-State-College1.pdf (dostėp 01.01.2016).
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Program 45/50 Plus. Program działań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób w wieku niemobilnym*, Warszawa 2008, <http://psz.praca.gov.pl/documents/10828/182467/Program%2045-50%20PLUS.pdf/6a7ead58-71ca-46e5-bac7-49901c557cc9?t=1403859201000> (dostėp 28.07.2017).
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Departament Rynku Pracy, *Warunki życia i pracy w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Litwa*, www.eures.praca.gov.pl/zal/warunki_zycia/litwa/litwa.pdf (dostėp 01.01.2016).
- Ministry of Labour and Social Affairs, *Old-age pension*, <http://www.mpsv.cz/en/12954> (dostėp 01.01.2016).
- MISSOC, *Organisation of social protections. Charts and descriptions*, European Commission 2014, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5660&langId=en> (dostėp 05.04.2016).
- Navaitis G., Burneikienė A., Trinkūnienė R., *Lygių galimybių pažeidimai (amžiaus aspektas)*, Socialinis Darbas 2008, no. 7 (3), https://www.mruni.eu/upload/iblock/5b7/5_navaitis_burneikienė_trinkuniene.pdf (dostėp 01.01.2016).

- Neumann L., *Hungary: Wage formation*, European Observatory of Working Life, European Foundation for Improvement of Working and Living Conditions, Dublin 2009, <https://www.eurofound.europa.eu/pl/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/hungary/hungary-wage-formation> (dostęp 19.06.2017).
- OECD, *Economic Surveys: Czech Republic 2014*, Paris 2014, https://books.google.pl/books?id=WN0nMB6_3_gC&pg=PA149&lpg=PA149&dq=disadvantaged+groups+in+Czech+labour+market&source=bl&ots=7kSlJPK4bh&sig=vgNGibQetpwjD_d8jTBp26p_i8&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKEwjxr_HwpszVAhUGKIAKHTG5DIEQ6AEIQDAD#v=onepage&q=disadvantaged%20groups%20in%20Czech%20labour%20market&f=false (dostęp 01.01.2016).
- OECD, *Insights. Debate the issue: Health systems are still not prepared for an ageing population*, last modified April 29, 2015, <http://oecdinsights.org/2015/04/29/health-systems-are-still-not-prepared-for-an-ageing-population/> (dostęp 01.02.2017).
- OECD, *Labour Force Statistics 2016, Czech Republic*, Paris 2017, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-labour-force-statistics-2016/czech-republic_oecd_lfs-2016-8-en#WWCg9Lgso7Q#page1 (dostęp 01.07.2017).
- OECD, *Overview of the system of unemployment – Belgium*, Paris 1995, www.oecd.org/els/soc/29728474.PDF (dostęp 07.04.2016).
- OECD, *Pensions at a glance 2015: Country profiles – Slovak Republic*, Paris 2015, <http://static.politico.com/d9/2d/a9fe45a241eba663b8e935d4e41d/oecd-pensions-at-a-glance-2015.pdf> (dostęp 01.02.2016).
- OECD, *Thematic follow-up for review of policies to improve labour market prospects for older workers, Czech Republic (situation mid-2012)*, <https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20Czech%20Republic-MOD.pdf> (dostęp 01.02.2017).
- OECD, *Working better with age, Netherlands, Assessment and main recommendations*, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, April 2014, https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20NETHERLANDS_Assessment%20and%20main%20recommendations.pdf (dostęp 01.01.2016).
- PATHWAYS PROJECT, *Report on the comparison of the available strategies for professional integration and reintegration of persons with chronic diseases and mental health issues, Czech Republic: Country Report*, http://www.path-ways.eu/wp-content/uploads/country_report-cz.pdf (dostęp 01.02.2017).
- Petrylaite D., *Four years of Lithuanian labour reforms*, Lithuanian National Report, International Society for Labor and Social Security, available at: <http://isssl.org/wp-content/uploads/2014/08/Lithuanian-National-Report.pdf> (dostęp 01.07.2017).
- Rosholm M., Svarer M., Pedersen J.M., *Why is Unemployment so Low in Denmark? Evidence from Four Social Experiments*, Paper presented at the EEA-ESEM 2012 Conference, https://www.empiwifo.uni-freiburg.de/lehre-teaching-1/winter-term-12-13/Mat-Microeco/Lecture/rosholm_dp_12 (dostęp 26.07.2016).
- Shilling J., *Who retires and why? A comparative study analyses of retirement processes on the case study Denmark*, University of Bamberg Press, Bamberg 2016, [https://books.google.pl/books?id=H18SDQAQBAJ&pg=PA80&lpg=PA80&dq=Dutch+Law+on++Old-Age+Pensions+\(Algemene+Ouderdomswet,+AOW\)+of&source=bl&ots=PF39s34XJe&sig=WqDcExUpkKBLRewSy319A-Pq318&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKEWj6_fLX-43XAhWMZFAKHRKBDVIQ6AEIRjAf#v=onepage&q=Dutch%20](https://books.google.pl/books?id=H18SDQAQBAJ&pg=PA80&lpg=PA80&dq=Dutch+Law+on++Old-Age+Pensions+(Algemene+Ouderdomswet,+AOW)+of&source=bl&ots=PF39s34XJe&sig=WqDcExUpkKBLRewSy319A-Pq318&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKEWj6_fLX-43XAhWMZFAKHRKBDVIQ6AEIRjAf#v=onepage&q=Dutch%20)

- Law%20on%20%20Old-Age%20Pensions%20(Algemene%20Ouderdomswet%2C%20AOW)%%20of&f=false (dostęp 01.02.2017).
- Slovak Academic Association for International Cooperation, *Lifelong guidance system in Slovakia*, Bratislava 2014 Euroguidance, SAAIC, http://web.saaic.sk/nrcg_new/kniznica/2014/EG_CounselingSystem_Slovakia.pdf (dostęp 01.02.2017).
- Stettes O., *ECJ limits fixed-term employment for older workers*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, Dublin 2005, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/ecj-limits-fixed-term-employment-for-older-workers> (dostęp 08.07.2016).
- Stettes O., *Germany: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, European Observatory of Working Life, European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2013, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/germany/germany-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 12.05.2016).
- Stettes O., *Wage incentives aim to boost employment of older workers*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, Dublin 2006, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/wage-incentives-aim-to-boost-employment-of-older-workers> (dostęp 13.07.2016).
- Szukalski P., *Ludzie bardzo starzy – niewidoczna grupa docelowa polityki społecznej?*, „Studia Demograficzne” 2014, nr 2(166), http://dSPACE.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/11159/SD%202014-2_Szukalski.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp 01.07.2017).
- Tamutienė I., Klercq J., Joosten J., *Vyresnio amžiaus moterų ir vyrų lankstaus darbo metodai ir praktinis taikymas*, vėl „socializacijos ir darbinio mokymo centras“ įgyvendinamo projekto „socialinę riziką ir socialinę atskirtį patiriančių asmenų integracija į darbo rinką taikant lankstaus darbo modelį“, nr. vp1(1.3(sadm(02(k(01(020, Vilnius 2009, http://www.sidmc.org/project_020/wp-content/uploads/IV_vyresni_zmones_santrauka.pdf (dostęp 01.02.2017).
- UN Economic Commission for Europe, European Commission, *Active Ageing index for 28 European Countries*, November 2014, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/WG7/Documents/Policy_Brief_AAI_for_EG_v2.pdf (dostęp 10.01.2017).
- UNECE, AAI 2014, *Active ageing index for 28 European countries*, November 2014, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/WG7/Documents/Policy_Brief_AAI_for_EG_v2.pdf (dostęp 01.02.2017).
- UNECE, *National Report, The situation of older people in Slovakia. Combating poverty*, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/country_rpts/SVK_report.pdf (dostęp 01.02.2017).
- Vagač L., European Employment Observatory, EEO Review: *Employment Policies to Promote Active Ageing*, 2012, Slovakia, February 2012, www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12258&langId=en (dostęp 01.02.2017).
- Van het Kaar R., Tros F., *The Netherlands: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, Eurofund, Observatory: EurWork, published on 2 June 2013, s. 209. <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp 01.02.2017).

- Vidovičová L., *Conceptual framework of the active ageing policies in employment in Czech Republic*, „CASE Research Paper”, 2014, no. 469, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2406880 (dostęp 01.02.2017).
- Vidovičová L., *Extending working life and active impact in the Czech Republic*, <http://mopact.group.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2013/10/Country-report-Czech-Republic.pdf> (dostęp 01.06.2017).
- Vogel S., *Agreement on partial retirement in metal and electrical industry*, European Observatory of Working Life, European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2008, <http://www.eurofound.europa.eu/printpdf/observatories/eurwork/articles/agreement-on-partial-retirement-in-metal-and-electrical-industry> (dostęp 12.05.2016).
- Vogel S., *Germany: Social partners involvement in unemployment benefit regimes*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, Dublin 2012, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/germany/germany-social-partners-involvement-in-unemployment-benefit-regimes> (dostęp 13.07.2016).
- Vogel S., *Young workers to substitute for older employees*, European Observatory of Working Life, European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND), Dublin 2009, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/young-workers-to-substitute-for-older-employees> (dostęp 12.05.2016).
- WHO, *The Global Strategy and Action Plan on Ageing and Health considered and adopted by the WHA*, Multisectoral action for a life course approach to healthy ageing: draft global strategy and plan of action on ageing and health, Document A69/17, 22 April 2016, http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_17-en.pdf (dostęp 01.07.2017).
- WHO, *World Report on Ageing and Health*, Luxembourg 2015, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186463/1/9789240694811_eng.pdf?ua=1 (dostęp 01.06.2017).
- Wrocławska T., *Non-discrimination principle and the need for special treatment of older employees (considerations based on polish statutory regulations)*, Wei International Academic Conference Proceedings 2015, <https://www.westeastinstitute.com/wp-content/uploads/2016/05/Tatiana-Wroclawska-1.pdf> (dostęp 01.06.2017).
- Zabarauskaitė R., Blaziene I., *Lithuania: Role of social dialogue in industrial policies*, published on: 02 September 2014, EurWORK, European Observatory of Working Life, EUROFUND, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/lithuania/lithuania-role-of-social-dialogue-in-industrial-policies> (dostęp 01.06.2017).
- Zbyszewska A., *Sustainability, Active Aging through Employment and the Question of Care in Poland A social reproduction perspective*, 9–11, draft paper, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/a31ae2ac-bedd-4590-85c8-897bce0b5e01.pdf> (dostęp 01.06.2017).

Strony internetowe

- Age discrimination Info, Czech Republic, August 19, 2016, <http://www.agediscrimination.info/international-age-discrimination/czech-republic> (dostęp 01.06.2017).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Occupational-Safety-and-Health/the-new-quality-of-work-initiative.html> (dostęp 12.07.2016).
- ENCC, European Monitoring Centre on Change, Slovakia: notice period for employees, last modified 6 July 2017, available at: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/legislation/slovakia-notice-period-to-employees> (dostęp 01.02.2017).
- ETUI, News, Netherlands: marked increase in flexible workers, 10 April 2017, available at: <https://www.etui.org/News/Netherlands-marked-increase-in-flexible-workers> (dostęp 01.02.2017).
- EURES, Short overview of the labour market, <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=en&acro=Imi&catId=7552&countryId=BE®ionId=BE1> (dostęp 04.04.2016).
- EUROFUND, EMCC-European Monitoring Centre of Changes, Czech: Notice period for employees, last modified 6 July 2017, available at: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/legislation/czech-republic-notice-period-to-employees> (dostęp 01.02.2017).
- Europe 2020 employment indicators, Employment rates for the age group 55–64 issued by Eurostat Press Office, Eurostat newsrelease 81/2015, 7 May 2015. Available at: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6823708/3-07052015-AP-EN.pdf/7e507ea0-43c7-452f-8e6a-b479c89d2bd6> (dostęp 01.02.2017).
- Europe 2020 employment indicators, EUROSTAT, May 2015, 81/2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6823708/3-07052015-AP-EN.pdf/7e507ea0-43c7-452f-8e6a-b479c89d2bd6> (dostęp 01.01.2016).
- European Commission, Regional Innovation Monitor, Flanders, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/base-profile/flanders> (dostęp 04.04.2016).
- European Commission, Regional Innovation Monitor, Wallonia, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/base-profile/wallonia> (dostęp 04.04.2016).
- EUROSTAT, <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=en&acro=Imi&catId=7552&countryId=BE®ionId=BE1> (dostęp 04.04.2016).
- EUROSTAT, http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_ergan (dostęp 19.06.2017).
- EUROSTAT, http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_urgaed (dostęp 19.06.2017).
- EUROSTAT, http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsa_upgan (dostęp 19.06.2017).
- EUROSTAT, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tssde100&plugin=1> (dostęp 20.04.2017).
- EUROSTAT, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (dostęp 20.04.2017).
- EUROSTAT, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tsdde100> (dostęp 20.04.2017).
- EUROSTAT, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tipsun20> (dostęp 20.04.2017).
- Hungarian Central Statistical Office, *Earnings, January 2017*, <https://www.ksh.hu/docs/eng/xftp/gyor/ker/eker1701.html> (dostęp 19.06.2017).
- German Federal Antidiscrimination Agency http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Home/home_node.html (dostęp 19.06.2017).
- Initiative Neue Qualität der Arbeit, http://www.inqa.de/SharedDocs/PDFs/EN/memorandum-english.pdf?__blob=publicationFile (dostęp 12.07.2016).

- Inspires, <http://www.inspires-research.eu/innovativesocialpolicy/292-The-Professional-Experience-Fund-%28PEF%29-is-a-project-implemented-by-FPS-Employment,-Labor-and-Social-Dialogue-in-Belgium-It-is-a-budget-fund> (dostęp 12.06.2016).
- MISSOC, Comparative Tables, Belgium, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>, stan na 1 lipca 2016 r.
- MISSOC, Comparative Tables, Denmark, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>, stan na 1 lipca 2016 r.
- MISSOC, Comparative Tables, Germany, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>, stan na 1 lipca 2016 r.
- MISSOC, Comparative Tables, Hungary, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>, stan na 1 lipca 2016 r.
- MISSOC, Comparative Tables in Social Protection, Czech Republic: Old-age, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, stan na 1 stycznia 2016 r.
- MISSOC, Comparative Tables on Social Protection – results, Old-age pension, The Netherlands, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, stan na 1 stycznia 2017 r.
- MISSOC, Comparative Tables on Social Protection Results, Old-age pension, Slovakia, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, stan na 1 stycznia 2017 r.
- MISSOC, Comparative Tables on Social Protection Results, Unemployment, Slovakia, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, stan na 1 stycznia 2017 r.
- MISSOC, Comparative Tables on Social Protection, Unemployment, Netherlands, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, stan na 1 stycznia 2017 r.
- MISSOC Information Base, Comparative Tables on Social Protection, Unemployment, Lithuania, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, stan na 1 stycznia 2017 r.
- Office National de l'Emploi, <http://www.onem.be> (dostęp 30.11.2016).
- Social Security Administration, Research, Statistics, and Policy Analysis, Social Security Programs Through the World, Europe 2016 (released September 2016), Netherlands, <http://ssa.gov> (dostęp 01.07.2017).
- Sociale Verzekeringsbank, AOW Pension, https://www.svb.nl/int/en/aow/wat_is_de_aow/wanneer_aow/index.jsp (dostęp 01.07.2017).
- Sodra, Senatves pensija, <http://www.sodra.lt/lt/situacijos/informacija-gyventojams/noriu-gauti-pensija/senatves-pensija> (dostęp 10.01.2016).
- Węgierski Centralny Urząd Statystyczny, Unemployment, February–April 2017, <http://www.ksh.hu/docs/eng/xftp/gyor/mun/emun1704.html> (dostęp 19.06.2017).

- Węgierski portal prac publicznych (Közfoglalkoztatási Portal), Average monthly number of participants in the Public Work Scheme, <http://kozoglalkoztataskormany.hu/information-on-the-current-status-of-public-work-scheme-pws-in-hungary> (dostęp 14.06.2017).
- Węgierski portal prac publicznych (Közfoglalkoztatási Portal), Information on the current status of Public Work Scheme (PWS) in Hungary, [http://kozoglalkoztataskormany.hu/download/8/3a/51000/Information%20on%20the%20current%20status%20of%20Public%20Work%20Scheme%20\(PWS\)%20in%20Hungary.pdf](http://kozoglalkoztataskormany.hu/download/8/3a/51000/Information%20on%20the%20current%20status%20of%20Public%20Work%20Scheme%20(PWS)%20in%20Hungary.pdf) (dostęp 14.06.2017).
- World Bank, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=BEL&series=&period=> (dostęp 29.04.2016).

Publikacja ma dużą wartość praktyczną z uwagi na obserwowane w Polsce wysokie bezrobocie wśród osób starszych i brak spójnego programu polityczno-społecznego w tej kwestii. Założeniem badawczym projektu była próba przedstawienia w ujęciu modelowym zespołu przedsięwzięć i środków prawnych, które należy podjąć, by doprowadzić do ograniczenia rozmiarów prezentowanego zjawiska. Poszukiwania rozwiązań zaczęto od analizy regulacji prawnych wybranych państw europejskich: Belgii, Czech, Danii, Finlandii, Holandii, Litwy, Niemiec, Słowacji i Węgier. Zakres przedmiotowy badań obejmował instytucje prawne, które w danym kraju z pozytywnym skutkiem wykorzystywano do ograniczania lub eliminowania bezrobocia, została także rozważona ich przydatność w warunkach polskich. Książka jest adresowana do teoretyków i praktyków polityki społecznej, prawa rynku pracy, prawa zabezpieczenia społecznego oraz do podmiotów i osób podejmujących trud procesu legislacyjnego.

Książka dostępna również
jako e-book

 **WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO**

 wydawnictwo.uni.lodz.pl
 ksiegarnia@uni.lodz.pl
 (42) 665 58 63

ISBN 978-83-8088-911-8



9 788380 889118