



Starzenie się i Polityka Zatrudnienia

POLSKA

LEPSZA PRACA WRAZ Z WIEKIEM





Starzenie się i Polityka Zatrudnienia

POLSKA 2015

LEPSZA PRACA WRAZ Z WIEKIEM

TŁUMACZENIE PUBLIKACJI WSPÓŁFINANSOWANE JEST ZE ŚRODKÓW UNI EUROPEJSKIEJ W RAMACH EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Centrum
Rozwoju
Zasobów
Ludzkich

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Niniejsze tłumaczenie publikowane jest w oparciu o porozumienie z OECD. Dokument nie stanowi oficjalnego tłumaczenia OECD. Jakość tłumaczenia oraz jego zgodność z oryginałem stanowią wyłączną odpowiedzialność autora(ów) tłumaczenia. W przypadku wystąpienia rozbieżności między oryginałem a tłumaczeniem, wersję nadrzędną stanowić będzie oryginał dokumentu.

Dokument opublikowany pierwotnie przez OECD w języku angielskim pod tytułem:
Ageing and Employment Policies: Poland 2015
© 2015 OECD Wszelkie prawa zastrzeżone.

© 2015 Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich dla polskojęzycznej wersji dokumentu

Tłumaczenie publikacji jest współfinansowane w ramach projektu
„Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+”

Publikacja bezpłatna

Słowo wstępne

W obliczu szybkiego starzenia się społeczeństwa, a także w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego i kontynuowania wypłat świadczeń w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, konieczne jest wspieranie osób starszych na rynku pracy. W związku z tym, w 2011 roku Dyrekcja ds. Zatrudnienia, Pracy i Spraw Społecznych OECD podjęła decyzję o przeprowadzeniu przeglądu bieżących polityk celem zachęcenia osób starszych do dłuższej aktywności zawodowej poprzez wspieranie zatrudnialności, mobilności na rynku pracy oraz popytu na siłę roboczą. Opracowanie stanowi kontynuację działań przeprowadzonych przez OECD w zakresie Polityki Starzenia się i Polityki Zatrudnienia, których wyniki zostały zebrane w międzynarodowym raporcie *Żyć Dłużej, Pracować Dłużej*, opublikowanym w 2006 roku.

W oparciu o wyniki przeglądu porównawczego najnowszych reform dotyczących przedmiotowych polityk, w 2015 roku opracowany zostanie raport *Lepsza praca wraz z wiekiem* stanowiący badanie rynku pracy oraz dogłębną analizę sytuacji w Polsce.

Raport dotyczący Polski stanowi jedną z przeprowadzonych przez OECD analiz wchodzących w skład szerszego opracowania. Bazując na raportach dotyczących Francji, Holandii, Norwegii i Szwajcarii, dokument wskazuje obszary wymagające zmian lub nowych reform, które zachęcą pracowników do dłuższej aktywności zawodowej i zwiększą szanse starszych pracowników na znalezienie zatrudnienia.

Raport został opracowany przez Hilde Olsen i Thomasa Manfredi pod nadzorem Anne Sonnet (Kierownik Projektu) i Marka Keese'a (Kierownik Wydziału). Wsparcia technicznego udzieliła Monica MezaEssid, a Peter Jarrett i Hervé Boulhol przekazali pomocne uwagi. Projekt raportu został omówiony podczas seminarium, które odbyło się 10 października 2014 roku w Warszawie. W seminarium, zorganizowanym przez polskie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej udział wzięli przedstawiciele władz publicznych, partnerzy społeczni oraz eksperci akademicy.

Niniejszy dokument opracowany został w ramach projektu „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+” realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz zainicjowanego przez Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Opinie i wnioski znajdujące się w dokumencie nie odzwierciedlają stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a jedynie stanowisko jego autorów.

Akronimy i skróty

APRP	Aktywny Program Rynku Pracy
ASPA	Aktywizacja potencjału osób starszych w starzejącej się Europie
CASE	Centrum Analiz Społeczno Ekonomicznych
EPL	Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
7PR	Siódmy Program Ramowy (Unia Europejska)
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IKE	Indywidualne Konto Emerytalne (wyplata środków z konta po ukończeniu 60 roku życia lub 55 roku życia w przypadku wcześniejszej emerytury)
IKZE	Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego (wyplata środków z konta po ukończeniu 65 roku życia)
ISCO	Międzynarodowy Standard Klasyfikacji Zawodów
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
NDC	Zdefiniowana składka nominalna
NGO	Organizacja pozarządowa
PIP	Państwowa Inspekcja Pracy
KFS	Krajowy Fundusz Szkoleniowy
OFE	Otwarty Fundusz Emerytalny
OHS	Opieka zdrowotna w zakresie medycyny pracy
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PBS	Partner in Business Strategies
PSZ	Publiczne Służby Zatrudnienia
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PIAAC	Badanie Kompetencji Osób Dorosłych
PPE	Pracownicze Programy Emerytalne
SHARE	Badanie Zdrowia, Starzenia się i Przechodzenia na Emeryturę w Europie
MŚP	Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Spis treści

Słowo wstępne.....	3
Akronimy i skróty	5
Streszczenie.....	10
Stosowanie zachęt do pozostawania w zatrudnieniu	10
Usuwanie barier związanych z zatrudnieniem po stronie pracodawców	10
Poprawa zatrudnialności starszych pracowników	11
Ocena i kluczowe zalecenia	12
Wzrost zatrudnienia w Polsce dotyczy głównie osób w wieku 55–59 lat; w mniejszym stopniu tych, które ukończyły 60 lat.	12
Obecnie wdrażane są reformy mające na celu wydłużenie aktywności zawodowej, jednak niezbędne jest opracowanie uzupełniającej i wszechstronnej strategii.....	13
Stosowanie zachęt do pozostawania w zatrudnieniu	14
Usuwanie przeszkód związanych z zatrudnieniem po stronie pracodawców	20
Poprawa szans na rynku pracy wśród starszych pracowników	23
Notatki	26
Rozdział 1.....	27
Wyzwanie dla Polski „Żyć dłużej, pracować dłużej”	27
Znaczenie wyzwań demograficznych	28
Najnowsze reformy dotyczące polityki starzenia się oraz polityki zatrudnienia	29
Uwagi.....	31
Bibliografia	31
Rozdział 2.....	32
Sytuacja starszych pracowników na rynku pracy w Polsce	32
Polski rynek pracy na tle innych krajów.....	33
Wzrost zatrudnienia osób w wieku powyżej 55 lat	34
Rola płci, wieku i wykształcenia	39
Mobilność starszych pracowników na rynku pracy	40
Wczesna dezaktywizacja zawodowa	44

Rozdział 3.....46

Zwiększanie korzyści uzyskiwanych przez osoby starsze podejmujące zatrudnienie w Polsce.....	46
Trendy w zakresie rzeczywistego wieku dezaktywacji zawodowej	47
Emerytura: Częste zmiany ograniczają przewidywalność	48
Główne wyzwania systemu emerytalnego.....	52
Wcześniejsza emerytura	59
Renta z tytułu niezdolności do pracy	62
Świadczenia z tytułu choroby i rehabilitacja	63
Zasiłek dla bezrobotnych	65
Pomoc społeczna	68
Kluczowe zalecenia dotyczące polityki.....	69
Uwagi.....	70
Bibliografia	70

Rozdział 4.....73

Zachęcanie polskich pracodawców do zatrudniania i zatrzymywania starszych pracowników	73
Łatwiejszy dostęp do elastycznych form zatrudnienia wysokiej jakości	74
Ochrona zatrudnienia.....	82
Stwarzanie zachęt do różnorodności wiekowej w zatrudnieniu	84
Wspieranie mobilności starszych pracowników na rynku pracy.....	86
Produktywność i wynagrodzenie	89
Dyskryminacja ze względu na wiek i negatywne postawy	93
Promowanie zarządzania wiekiem	95
Kluczowe zalecenia dotyczące polityki.....	99
Uwagi.....	100
Bibliografia	101

Rozdział 5.....105

Poprawa zatrudnialności osób starszych w Polsce	105
Kluczowe wyzwania.....	106
Umiejętności i szkolenie.....	108
Stan zdrowia	115
Publiczne Służby Zatrudnienia (PSZ)	120
Kluczowe zalecenia dotyczące polityki.....	127
Uwagi.....	128
Bibliografia	128

Rysunki

Rysunek 1.1.	Współczynnik obciążenia demograficznego, kraje OECD, rok 2012 i 2050.....	28
Rysunek 1.2.	Oczekiwana długość aktywnego życia dla osób w wieku 50 lat, według płci, kraje europejskie, 2011 rok.....	29
Rysunek 2.1.	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata i 65-69 lat, kraje OECD, 2013 rok.....	36
Rysunek 2.2.	Bezrobocie wśród osób starszych, kraje OECD, 2007 i 2013 r.....	37
Rysunek 2.3.	Odsetek osób starszych, które nie są zatrudnione ale nieotrzymują pełnej emerytury, ^a średnia wybranych krajów i UE, ^b 2002 ^c i 2012 rok.....	38
Rysunek 2.4.	Spółeczno-demograficzne różnice w zatrudnieniu według wieku, płci i poziomu wykształcenia, Polska oraz kraje OECD, 2012 rok.....	39
Rysunek 2.5.	Oczekiwana liczba lat zatrudnienia ^a w grupie wiekowej 55-64 lata, według płci, 2011 i 2001 rok.....	40
Rysunek 2.6.	Wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu ^a po ukończeniu 60 roku życia, według płci, kraje OECD, 2013 rok.....	41
Rysunek 2.7.	Wskaźnik zatrudniania, wycofywania się z rynku pracy i zmiany zatrudnienia wśród starszych pracowników, w wieku 55-64 lata, Polska i UE21 ^a , 2001-13 rok.....	42
Rysunek 2.8.	Wskaźnik zatrudniania i wskaźnik wycofywania się z rynku pracy według wieku, kraje europejskie, 2013 rok.....	43
Rysunek 2.9.	Status zatrudnienia w oparciu o poszczególne lata (50-69 rok życia) oraz płeć, cztery kraje OECD, 2012 rok.....	44
Rysunek 3.1.	Rzeczywisty wiek dezaktywizacji zawodowej ^a według płci, kraje OECD, lata 1990-2012.....	47
Rysunek 3.2.	Oczekiwana długość życia na emeryturze ^a według płci, kraje OECD, 2012 rok.....	48
Rysunek 3.3.	Teoretyczne długoterminowe stopy zastąpienia netto, ^a kraje OECD.....	52
Rysunek 3.4.	Nowo przyznane renty z tytułu niezdolności do pracy według grup wieku, Polska, 1999-2012 rok.....	62
Rysunek 3.5.	Stopa bezrobocia rejestrowanego oraz stopa na podstawie danych MOP, według grup wiekowej, Polska, lata 2005-11.....	66
Rysunek 4.1.	Rozkład zatrudnienia według zawodów ^a oraz grupy wiekowej, Polska i wybrane kraje, 2013 r.....	74
Rysunek 4.2.	Wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników skorygowany ^a o strukturę przemysłu krajów UE, Polska, lata 2002-2013.....	75
Rysunek 4.3.	Zatrudnienie i udział w społeczeństwie po ukończeniu 55 roku życia, według regionu, Polska, 2011 rok.....	76
Rysunek 4.4.	Średnia tygodniowa liczba godzin pracy obowiązująca pracowników w wieku 55-64 lata, według płci, kraje OECD, 2012 rok.....	79
Rysunek 4.5.	Odsetek zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, według płci oraz grupy wiekowej, kraje OECD, 2012 r.....	80
Rysunek 4.6.	Skala pracy tymczasowej, według grupy wiekowej, 2012 r.....	81
Rysunek 4.7.	Ochrona pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony przed zwolnieniami indywidualnymi i grupowymi, ^a kraje OECD, 2013 rok.....	82
Rysunek 4.8.	Wskaźnik zatrudniania ^a i odchodzenia z pracy ^b według grupy wiekowej, Polska, lata 2001-13.....	86

Rysunek 4.9. Profile ukazujące zależność wieku i wysokości wynagrodzenia ^a , według płci, w Polsce i wybranych krajach Europy wschodniej, 2010 rok	90
Rysunek 4.10. Skorygowane profile ukazujące zależność wieku i wysokości wynagrodzenia ^a w wybranych krajach OECD, 2012 rok	91
Rysunek 4.11. Dyskryminacja ze względu na wiek w miejscu pracy, kraje europejskie, 2011 rok	94
Rysunek 5.1. Wskaźnik zatrudnienia kobiet według grup wiekowych, Polska, kraje OECD i UE21, lata 1992-2013	107
Rysunek 5.2. Poprawa umiejętności pisania i czytania na przykładzie dwóch pokoleń, wybrane kraje OECD, 2012 rok.	109
Rysunek 5.3. Podział grupy osób w wieku 55-64 lata według poziomu wykształcenia, Polska i Unia Europejska, lata 2003-13	110
Rysunek 5.4. Szkolenie zawodowe w grupie wiekowej 55-64 lata, według płci i poziomu wykształcenia, ^a kraje europejskie, 2012 rok.	110
Rysunek 5.5. Odsetek osób z grupy wiekowej 50-64 lata o poważnych problemach zdrowotnych, kraje UE, 2012 rok.	115
Rysunek 5.6. Szacowane prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia według roku życia i stanu zdrowia, ^a Polska i Kraje Europejskie, 2011 rok.....	116
Rysunek 5.7. Wskaźnik uciążliwych warunków pracy, według grupy wiekowej i zawodu, Polska i Europa, 2010 rok ^{a,b}	119

Tabele

Tabela 1.1. Polityka starzenia się i polityka zatrudnienia: Polska, sytuacja w połowie 2012 roku.....	30
Tabela 2.1. Wyniki starszych pracowników, Polska, Unia Europejska i kraje OECD, 2003, 2007 i 2013 rok	35
Tabela 3.1. Wprowadzenie podwyższonego wieku emerytalnego, Polska.....	52
Tabela 3.2. Liczba osób otrzymujących emeryturę w ramach systemu ubezpieczenia społecznego dla rolników (KRUS), według płci i grupy wiekowej, 2013r.....	58
Tabela 3.3. Emerytury pomostowe według płci i wieku, Polska, 2012 rok	60
Tabela 3.4. Liczba dni pracy opuszczonych z powodu choroby w różnych grupach wiekowych, Polska, 2012 rok	64
Tabela 3.5. Beneficjenci świadczeń przedemerytalnych według płci, Polska, lata 2011-13	68
Tabela 5.1. Osoby bezrobotne biorące udział w APRP, Polska lata 2005-13	123

Streszczenie

Polskie społeczeństwo starzeje się w znacznie szybszym tempie niż społeczeństwa wielu innych krajów. Mimo tego znaczący wzrost wskaźników zatrudnienia wśród starszych pracowników, który nastąpił w ciągu ostatniej dekady, jest obiecujący. Działania wdrażane w ramach realizowanej obecnie polityki mają na celu przyspieszenie tego wzrostu. W ostatnich latach zniesiono możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę. Wdrożono także reformy ograniczające napływ osób, które mogłyby być objęte systemem świadczeń rentowych. Dodatkowo, ustawowy wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn będzie stopniowo podwyższany i zrównywany do 67 lat – do 2020 roku dla mężczyzn oraz do 2040 roku dla kobiet.

Pomimo tego pozytywnego trendu, wskaźnik zatrudnienia wśród osób starszych wciąż utrzymuje się znacznie poniżej średniej dla krajów OECD. Niezbędne jest zatem opracowanie bardziej wszechstronnej i spójnej strategii. Poniższe zalecenia zostały przedstawione w ramach trzech wzajemnie uzupełniających się obszarów. Stanowią również ewentualne elementy strategii ogólnej, służącej wydłużeniu okresu aktywności zawodowej poprzez: 1) stosowanie zachęt do pozostawania w zatrudnieniu; 2) usuwanie przeszkód związanych z zatrudnieniem po stronie pracodawców; oraz 3) poprawa zatrudnialności starszych pracowników.

Stosowanie zachęt do pozostawania w zatrudnieniu

- Przepisy i regulacje obowiązujące w zakresie powszechnego systemu emerytalnego powinny być takie same dla wszystkich systemów emerytalnych.
- Reformy powinny uwzględniać sytuację kobiet na rynku pracy i przyszłe emerytury.
- Należy podjąć działania zapobiegające wycofywaniu się z rynku pracy poprzez system rent z tytułu niezdolności do pracy.
- Ważne jest także wzajemne uzupełnianie się systemów zasiłków dla bezrobotnych z systemem pomocy społecznej.

Usuwanie barier związanych z zatrudnieniem po stronie pracodawców

- Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia (EPL) powinny zostać ujednolicone dla wszystkich grup wiekowych poprzez zniesienie przepisów przewidujących szczególną ochronę starszych pracowników. Działania podejmowane w ramach aktywnej polityki rynku pracy powinny być wdrażane celem ograniczenia możliwych negatywnych, krótkoterminowych skutków utraty pracy.
- Należy również promować zarządzanie i organizację pracy z punktu widzenia cyklu życia (zarządzanie wiekiem). Inicjatywy mające na celu poprawę warunków pracy powinny obejmować działania o szczególnym znaczeniu dla kobiet, takie jak poprawa warunków oraz dostępu do elastycznych form zatrudnienia o wysokiej jakości.

- Dobre praktyki winny być sprawniej rozpowszechniane, a sieci służące wymianie doświadczeń powinny być szerzej dostępne.
- Siłą napędową opracowywania i wdrażania polityki służącej wydłużeniu okresu aktywności zawodowej powinien być dialog społeczny, realizowany np. poprzez projekty zapisane w programie „Solidarność Pokoleń”, który został odnowiony w 2013 roku.

Poprawa zatrudnialności starszych pracowników

- Należy podjąć działania mające na celu wsparcie kobiet w wydłużeniu okresu aktywności zawodowej poprzez tworzenie nowoczesnych placówek opiekuńczych, które pozwoliłyby odciążać starsze kobiety z funkcji sprawowania opieki nad członkami rodziny.
- Szkolenia przeznaczone dla dorosłych oraz starszych pracowników powinny być bardziej ukierunkowane na zdobycie zatrudnienia.
- Opieka zdrowotna w zakresie medycyny pracy winna koncentrować się na profilaktyce. Działania priorytetowe, których wdrożenie planowane jest w lokalnych placówkach zdrowotnych, obejmują działania profilaktyczne oraz szybsze wykrywanie zagrożeń zdrowotnych.
- Analiza porównawcza działań Publicznych Służb Zatrudnienia winna być systematyczna i koordynowana w sposób centralny. Analiza ta powinna obejmować kontrolę i pomiar efektywności działań oraz usług świadczonych na szczeblu lokalnym na rzecz bezrobotnych osób starszych.

Ocena i kluczowe zalecenia

Wzrost zatrudnienia w Polsce dotyczy głównie osób w wieku 55–59 lat; w mniejszym stopniu tych, które ukończyły 60 lat.

Polskie społeczeństwo starzeje się w znacznie szybszym tempie niż społeczeństwa wielu innych krajów. Zgodnie z przewidywaniami, stosunek liczby osób powyżej 65 roku do populacji w wieku od 20 do 64 lat zwiększy się niemal trzykrotnie: od około 0,2 w 2012 roku do około 0,6 w roku 2050. Obecnie, Polska należy do krajów OECD o stosunkowo niskim odsetku osób starszych. Odsetek ten wynosi blisko 0,3 czyli plasuje się poniżej średniej OECD. Jednakże, zgodnie z przewidywaniami w 2050 roku Polska znajdzie się wśród krajów z odsetkiem osób starszych wyższym niż prognozowana średnia OECD wynosząca 0,5.

Obiecujący jest zatem fakt, że wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku 55-59 lat wzrósł z 36% w 2003 roku do 55% w roku 2013. Niemniej jednak, jest on wciąż znacznie niższy od średniej OECD z 2013 roku równej 67%. Wzrost wskaźnika zatrudnienia wśród osób w wieku 60-64 lata, który nastąpił w tym samym okresie był bardziej umiarkowany, tj. z 19% do 24%, znacznie poniżej średniej OECD (42%). W przypadku osób w wieku 65-69 lat wskaźnik zatrudnienia w 2013 roku był nieznacznie niższy niż dekadę wcześniej: 9% w porównaniu do 10% w 2003 roku czyli 10 punktów procentowych poniżej średniej OECD z 2013 roku.

Jedną z cech charakterystycznych polskiego rynku pracy jest wczesny wiek wycofywania się z rynku pracy. Problem dotyczy szczególnie kobiet. W celu wydłużenia okresu aktywności zawodowej konieczne będzie ograniczenie rozbieżności w zatrudnieniu w zależności od płci, wieku i wykształcenia. Stosunek wskaźników zatrudnienia wśród mężczyzn do wskaźników zatrudnienia wśród kobiet w wieku 55-64 lata występujący w Polsce jest wyższy (1,6) od średniej OECD (1,4). Ponadto, w krajach OECD różnice płciowe zmniejszyły się w ciągu ostatnich 10 lat, w Polsce pozostają one na tym samym poziomie.

Zarówno w przypadku mężczyzn, jak i kobiet, wskaźnik zatrudnienia wzrasta wraz z poziomem wykształcenia. Podczas, gdy w 2012 roku zatrudnionych było ponad 70% mężczyzn w wieku 55-64 lata z wykształceniem wyższym, procent osób zatrudnionych, które zakończyły naukę nie uzyskawszy wykształcenia średniego wynosił poniżej 35%. W przypadku kobiet, wpływ edukacji na prawdopodobieństwo zatrudnienia w starszym wieku był nawet większy, a procent zatrudnionych wynosił odpowiednio 52% i 18%. Stosunkowo niski poziom wykształcenia wśród obecnego pokolenia starszych osób w Polsce może zatem stanowić poważną przeszkodę: w roku 2012 wyższe wykształcenie posiadało 16% osób w wieku 55-64, czyli dużo mniej niż w krajach

OECD, w których średnia wynosi 27%. Jednakże, podobnie jak w pozostałych krajach należących do obszaru OECD, przyszłe pokolenia starszych osób w Polsce będą lepiej wykształcone, co powinno przełożyć się na wydłużenie okresu aktywności zawodowej.

W 2013 roku, stopa bezrobocia wśród osób między 55 a 64 rokiem życia wynosiła 8% i była zbliżona do średniej unijnej ale wyższa od średniej OECD równej 6%. Skala długoterminowego bezrobocia (trwającego 12 miesięcy lub dłużej) w Polsce dla tej samej grupy wiekowej wynosiła 46% – nieco mniej od średnich OECD i krajów europejskich wynoszących odpowiednio 47% i 57%, ale więcej niż w przypadku bezrobotnych Polaków w wieku 25-54 lata, dla których skala ta wynosiła 39%. Zatrudnialność osób starszych w Polsce pozostaje na niskim poziomie w porównaniu do osób młodszych, podobnie jak w innych krajach OECD. Odzwierciedla to niechęć pracodawców do zatrudniania osób starszych oraz mniejszą mobilność na rynku pracy w przypadku starszych pracowników. Fakt ten może stanowić przeszkodę w powrocie do pracy osób bezrobotnych z tej grupy wiekowej.

Segmentacja rynku pracy oraz brak elastycznych warunków zatrudnienia mogą hamować aktywność zawodową starszych osób. W porównaniu ze średnią OECD, w Polsce duża część osób starszych ma pracę tymczasową lub jest samozatrudniona, podczas gdy liczba pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin jest niewielka.

Obecnie wdrażane są reformy mające na celu wydłużenie aktywności zawodowej, jednak niezbędne jest opracowanie uzupełniającej i wszechstronnej strategii.

Zgodnie ze Strategią Lizbońską, Rząd Polski dąży do osiągnięcia celu, jakim jest wzrost wskaźnika zatrudnienia wśród osób z grupy wiekowej 55-64 do 50% w roku 2020, co oznacza blisko pięćdziesięcioprocentowy wzrost w porównaniu do poziomu z roku 2013. Rząd podjął szereg działań służących osiągnięciu tego celu. Ustawowy wiek emerytalny będzie stopniowo podwyższany i zrównywany z obowiązującym w 2013 roku, tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, do 67 lat dla pracowników obu płci – w terminie do 2020 roku dla mężczyzn oraz do 2040 roku dla kobiet. Począwszy od 2009 roku zniesiono możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Wdrożono także reformy ograniczające liczbę pracowników objętych systemem rent z tytułu niezdolności do pracy.

W 2008 roku, przyjęty został rządowy program „Solidarność Pokoleń” mający na celu stosowanie zachęt dla pracodawców, aby zatrudniali osoby powyżej 50 roku życia, poprawiając w ten sposób ich poziom zatrudnialności. Niestety, informacje dotyczące skuteczności działań są ograniczone. Niemniej, w 2013 roku Rząd Polski przyjął nowy program, którego głównym celem jest rozszerzenie zakresu działań służących osiągnięciu docelowego poziomu unijnego. Nowe elementy programu obejmują doskonalenie umiejętności, poprawę kompetencji zarządzania personelem oraz promocję zdrowego i aktywnego stylu życia. Dzięki wprowadzeniu zmian do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, pracodawcy uprawnieni są do otrzymywania dofinansowania w przypadku zatrudnienia osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia, a utworzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS) pozwala na finansowanie szkoleń i kształcenia pracowników, w pierwszym etapie obejmujących właśnie starszych pracowników.

Mimo, że różnica między wskaźnikiem zatrudnienia osób starszych w Polsce a średnią OECD zmniejsza się, konieczne jest wdrożenie dalszych działań mających na celu stawienie czoła wyzwaniu, jakie stanowi szybkie starzenie się siły roboczej. Starsi pracownicy wciąż pozostają wyłączeni

z wielu regulacji dotyczących świadczeń socjalnych, a niektóre grupy starszych pracowników są skutecznie zniechęcane do pozostania na rynku pracy. Różnica płci występująca w przypadku przechodzenia na emeryturę zmniejszy się, jednak będzie to proces stopniowy, trwający kolejne 25 lat.

Zarówno mężczyźni, jak i kobiety pracujący w Polsce mogą oczekiwać, że okres zatrudnienia po ukończeniu przez nich 55 roku życia będzie znacznie krótszy niż w przypadku ich rówieśników z innych krajów OECD. Szczególnie w przypadku osób o niższym wykształceniu, których liczba lat pracy nie zwiększyła się w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Ta grupa pracowników może napotkać znaczne trudności związane z wydłużeniem aktywności zawodowej w związku z podniesieniem wieku emerytalnego.

W przypadku wydłużenia aktywności zawodowej kluczowe znaczenie ma poprawa zdrowia. Jest to zatem niepokojące, że szczególnie wielu mężczyzn doświadcza ograniczenia aktywności jeszcze zanim osiągną ustawowy wiek emerytalny. Co więcej, Polska jest jednym z krajów europejskich o najwyższej różnicy w oczekiwanej długości życia między osobami z wysokim i niskim poziomem wykształcenia. Należy zatem nadać wysoki priorytet działaniom mającym na celu wydłużenie długości życia w dobrym zdrowiu wśród grup o zwiększonym ryzyku.

Pomimo zwiększającego się wskaźnika zatrudnienia wśród starszych pracowników, kobiety oraz określone grupy mężczyzn są wciąż szczególnie narażone na pozostanie w tyle. Z uwagi na zbyt niskie składki na ubezpieczenie społeczne niezbędne w celu otrzymania przyszłych minimalnych świadczeń emerytalnych, takie osoby są zagrożone ubóstwem. Niezbędne jest zatem wprowadzenie bardziej wszechstronnej i spójnej strategii. Poniższe zalecenia zostały przedstawione w ramach trzech wzajemnie uzupełniających się obszarów. Stanowią również ewentualne elementy strategii ogólnej, służącej wydłużeniu okresu aktywności zawodowej poprzez: 1) stosowanie zachęt do pozostawania w zatrudnieniu; 2) usuwanie przeszkód związanych z zatrudnieniem po stronie pracodawców; oraz 3) poprawę zatrudnialności starszych pracowników.

Sukces tak szerokiej strategii będzie zależeć od wyznaczenia priorytetów. Lepsze zrozumienie następstw poszczególnych działań stanowi solidną podstawę procesu decyzyjnego. W związku z tym, zarówno w ramach procesu opracowywania projektu, jak i procesu decyzyjnego, kluczowe znaczenie ma precyzyjna ocena oraz monitorowanie. Mimo iż polityka musi zostać ściśle dostosowana do warunków panujących w kraju, porównania na skali międzynarodowej mogą stanowić pomocne wytyczne do dalszych działań. Warto zaznaczyć, że w porównaniu z większością krajów OECD w Polsce, udział starszych pracowników w szkoleniach oraz edukacji jest niski, współczynnik osób zatrudnionych w oparciu o umowy na czas określony lub samozatrudnionych jest wysoki, dostęp do elastycznych warunków zatrudnienia jest ograniczony, a odsetek starszych pracowników z problemami zdrowotnymi jest stosunkowo wysoki.

Stosowanie zachęt do pozostawania w zatrudnieniu

Pomimo reform, proces przejścia na bardziej jednolity system emerytalny jest zbyt wolny.

System emerytalny w Polsce składa się z kilku systemów. Najważniejszym z nich jest system ubezpieczeń społecznych zarządzany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). System obejmuje wszystkich pracowników sektora prywatnego, pracowników samozatrudnionych spoza

sektora rolniczego oraz większość pracowników sektora publicznego. Rolnicy, służby militarne i policja, a także sędziowie i prokuratorzy objęci są specjalnymi systemem. Blisko 80% emerytur zarządzanych jest przez ZUS. KRUS czyli Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zarządza natomiast 17% emerytur.

W 1999 roku wdrożony został system emerytalny złożony z trzech filarów: system reparycyjny zdefiniowanej składki nominalnej (NDC) zarządzany przez ZUS (pierwszy filar); obowiązkowe konta indywidualne w ramach całkowicie finansowanego funduszu (drugi filar); oraz dobrowolny uzupełniający program oszczędzania na emeryturę (trzeci filar). Z uwagi na konieczność poprawy ogólnej stabilności systemu finansów publicznych, reforma z 1999 roku została częściowo zmieniona w roku 2011. Od 1 lutego 2014 roku obowiązuje konieczność wpłacanie składek do pierwszego filaru, jednak pracownicy mogą również przekazywać 2,92% otrzymywanego wynagrodzenia brutto do prywatnie zarządzanego drugiego filaru.

Nowy system emerytalny obowiązujący w Polsce opiera się o zasadę NDC. Prawo do emerytury jest przeliczane na coroczne rozliczenia świadczeń z wykorzystaniem tabel przeciętnej długości życia na emeryturze, takich samych dla obu płci. Takie przeliczenie nie może odbyć się przed ukończeniem 65 roku życia. Kobiety, które przeszły na emeryturę przed ukończeniem tego wieku otrzymują świadczenia wypłacane z ich indywidualnych kont emerytalnych dopóki nie osiągną wieku 65 lat. Kwota, która pozostała na ich kontach emerytalnych z chwilą ukończenia 65 lat, zostanie wykorzystana na rzecz świadczeń dożywotnich. Jeśli emerytura wynosi poniżej minimalnej miesięcznej kwoty równej 844,45 złotych (w 2014 roku), a okres składkowy i nieskładkowy wynosi co najmniej 20 lat w przypadku kobiet oraz 25 lat w przypadku mężczyzn, na wyrównanie emerytury do minimalnego progu gwarantowanego przeznaczają się środki z budżetu państwa.

Należy zwiększyć zachęty do podejmowania zatrudnienia

Bliska zależność składek i świadczeń emerytalnych w modelu NDC stanowi bodziec, który skutecznie zachęca do dalszej pracy. Jednakże, przyszłe wydłużenie oczekiwanej długości życia oraz mechanizm waloryzacji składek mogą w przyszłość znacząco obniżyć wskaźnik zastępowalności. Waloryzacja składek w pierwszym filarze odbywa się w oparciu o połączenie płacy nominalnej oraz wzrostu zatrudnienia. Z uwagi na przyszły spadek liczebności siły roboczej, taka sytuacja może doprowadzić do waloryzacji, która będzie niższa od stopy wzrostu wynagrodzeń. Dłuższa praca może znacząco zrekompensować niższy wskaźnik zastępowalności. Wymaga to opłacania składek na ubezpieczenie społeczne oraz zwalczania szarej strefy i nietrwałych umów o pracę w gospodarce, a także utworzenia dostatecznej liczby dobrej jakości stanowisk pracy.

Z drugiej strony, dobrowolne programy trzeciego filaru są korzystne z uwagi na ulgi podatkowe. W 2014 roku zwiększyła się maksymalna wysokość składek potrącanych z dochodu podlegającego opodatkowaniu, dzięki czemu możliwe będzie dalsze uniezależnienie zamożnej części społeczeństwa od dobrze funkcjonującego powszechnego systemu emerytalnego. Znaczące korzyści podatkowe wynikające z uczestnictwa w trzecim filarze obniżają powszechne wpływy podatkowe. Takie wpływy mogłyby poprawić stabilność pierwszego filaru. Straty w powszechnych wpływach podatkowych oraz negatywne skutki dystrybucyjne ulg podatkowych powinny być zatem ściśle monitorowane.

Niższy udział kobiet w rynku pracy oraz niższy wiek emerytalny osłabiają ochronę kobiet przed ubóstwem w podeszłym wieku. Promowanie równości płci na polu aktywności zawodowej

jest znaczące dla złagodzenia trudnej sytuacji ekonomicznej kobiet. Należy także ściśle monitorować trendy dotyczące faktycznego wieku przejścia na emeryturę wśród mężczyzn i kobiet, a także różnice płciowe. Inny cel stanowi zweryfikowanie, czy dynamika rynku pracy jest wystarczająco silna, aby możliwe było skrócenie okresu wprowadzającego taki sam wiek emerytalny obu płci. Przesunięcie w stronę systemu opartego na opodatkowaniu indywidualnym mogłoby zmniejszyć czynniki zniechęcające do podjęcia pracy z uwagi na wysokie marginalne stawki podatkowe obowiązujące dla osób posiadających drugie źródło dochodów.

W obecnym powszechnym systemie emerytalnym nie ma ogólnych przepisów dotyczących wcześniejszego wypłacania emerytur. Jednakże, kobiety, które ukończyły 62 lata a ich okres składkowy i nieskładkowy wynosi co najmniej 35 lat, oraz mężczyźni, którzy ukończyli 65 lat, a ich okres składkowy i nieskładkowy wynosi co najmniej 40 lat, mają prawo do pobierania częściowej emerytury, której wysokość wynosi 50% pełnej emerytury. Możliwe jest pobieranie emerytury częściowej przy jednoczesnej aktywności zawodowej.

Łatwiejszy dostęp do emerytury częściowej w połączeniu z zatrudnieniem może stanowić jeden z elementów elastycznego przejścia z aktywności zawodowej na emeryturę. Mogłoby to umożliwić szybsze wyrównanie wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet, poprzez łączenie pracy w niepełnym wymiarze godzin oraz emerytury częściowej.

Cechą szczególną systemu emerytalnego w Polsce jest program ubezpieczeń społecznych dla rolników, zarządzany przez KRUS. Od 2009 roku, wysokość miesięcznych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników zależy od wielkości gospodarstwa, wyrażonej w równoważnej liczbie hektarów. Wzajemna zależność między składkami a świadczeniami jest jednak niska. System nie dostarcza zatem żadnych bodźców zachęcających do wydłużenia okresu składkowego. Istnieją również inne specjalne systemy emerytalne obejmujące, na przykład, policję, służbę mundurową, sędziów oraz prokuratorów i oferujące korzystniejsze warunki i świadczenia od systemu powszechnego. Obecność wielu różnych programów o odmiennych zasadach zmniejsza przejrzystość w przypadku osób zatrudnionych w więcej niż jednym miejscu pracy oraz może prowadzić do efektu zamknięcia.

Potrzebna jest dalsza harmonizacja systemu emerytalnego w Polsce. Dysproporcja w zasadach obowiązujących w przypadku systemu powszechnego a pozostałymi systemami emerytalnymi, które są w dużej mierze finansowane z budżetu państwa, może generować coraz więcej problemów w przyszłości, z uwagi na przewidywany spadek adekwatności emerytur w systemie powszechnym. W związku z tym, należy dolożyć wszelkich starań, aby ujednoczyć zasady i regulacje obowiązujące we wszystkich systemach. Może to również ostatecznie umożliwić połączenie różnych systemów.

Zapobieganie wczesnej rezygnacji z zatrudnienia poprzez pobieranie renty rodzinnej

Jedną z grup osób uprawnionych do otrzymania renty rodzinnej są wdowy/wdowcy, którzy mieli co najmniej 50 lat w chwili śmierci współmałżonka. Osoba pozostała przy życiu otrzymuje 85% emerytury zmarłej osoby ubezpieczonej. Jeśli osoba zmarła nie była uprawniona do otrzymania emerytury renta taka obliczana jest na podstawie renty z tytułu niezdolności do pracy.

Stosunkowo korzystne świadczenia w porównaniu z możliwymi zarobkami osłabiają bodźce motywujące do pracy osoby w wieku produkcyjnym pozostałe przy życiu. Należy zatem podjąć odpowiednie kroki mające na celu zwiększenie zachęt do pozostania lub powrotu do pracy, szczególnie w przypadku najmłodszych wdów/wdowców. Można to osiągnąć między innymi poprzez

przyznanie świadczeń przysługujących wdowom/wdowcom w wieku produkcyjnym wyłącznie na czas określony oraz przez wprowadzenie środków aktywizujących, które pomogą osobom niepracującym od dłuższego czasu znaleźć zatrudnienie. Ułatwienie podjęcia pracy w niepełnym wymiarze godzin w połączeniu z otrzymywaniem częściowych świadczeń może także zwiększyć współczynnik aktywności.

Kontynuacja zniechęcania do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę

Od 2009 roku trwa proces reformy systemu wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i wprowadzenia w jego miejsce tak zwanych emerytur pomostowych. W ramach obecnych przepisów kwalifikowalność opiera się o definicję pracy wykonywanej w specjalnych warunkach lub o określonym charakterze, a także o listę określonych rodzajów pracy. Celem jest lepsze dostosowanie systemu wcześniejszego przechodzenia na emeryturę do pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Reformy ograniczyły możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Mimo to nadal istnieją wyjątki od głównych zasad dla osób poniżej określonego wieku emerytalnego. Wszyscy obywatele powinni mieć w największym możliwym zakresie wystarczające zachęty oraz możliwość pracy aż do uzyskania określonego wieku emerytalnego. Aby wzmocnić inwestowanie w poprawę warunków pracy, należy wprowadzić finansowanie emerytur pomostowych oparte o składki uiszczane przez pracodawców na podstawie stażu pracy pracowników, a nie środki z budżetu państwa.

Poprawa monitorowania wykorzystania pozostałej zdolności do pracy

W 1997 roku zostały zaostrzone kryteria przyznawania świadczeń dla osób niepełnosprawnych. Niepełnosprawność definiowana jest obecnie na podstawie niezdolności do pracy, a nie (jak wcześniej) na podstawie stanu zdrowia. Prawo osób niepełnosprawnych do otrzymywania świadczeń z tytułu niezdolności do pracy przyznawane jest na czas określony: nie dłuższy niż pięć lat, z wyjątkiem sytuacji gdzie niepełnosprawność jest trwała lub długotrwała. Zaostrzenie kryteriów znacząco ograniczyło liczbę osób przechodzących na rentę oraz zmniejszyło wydatki w tym obszarze w ciągu ostatnich dziesięciu lat o połowę. Jednakże, w przypadku grupy osób powyżej 55 roku życia w ciągu ostatnich lat zwiększyła się skala pobierania zasiłku. W 2012 roku, jedna na trzy nowe renty dla osób niezdolnych do pracy przyznana została mężczyznom w wieku 55-59 lat.

Aby osoba została uznana za całkowicie niezdolną do pracy, musi być niezdolna do wykonywania jakiegokolwiek pracy, a nie tylko pracy wykonywanej w ramach wcześniejszego zatrudnienia. Częściowa niezdolność do pracy orzekana jest w przypadku osób, które w znacznym stopniu utraciły zdolność do wykonywania pracy zgodnej z posiadanymi przez nie kwalifikacjami. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce jest stosunkowo niski, chociaż pracodawcy ponoszą kary, jeśli co najmniej 6% ich personelu nie stanowią osoby o orzeczonej niepełnosprawności. Udział w zatrudnieniu może zostać zwiększony poprzez nałożenie wymogu podjęcia jakiegokolwiek pracy przez osoby kwalifikujące się do uzyskania świadczeń z tytułu częściowej niezdolności do pracy. W Holandii na przykład, osoby otrzymujące rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz jednocześnie pracujące kwalifikują się do uzyskania dodatkowego świadczenia celem rekompensaty za utratę zarobków, w wysokości opartej o wysokość zarobków jakie otrzymywały przed wystąpieniem niepełnosprawności. Taka rekompensata wzmacnia bodźce motywujące do podjęcia gorzej płatnej pracy.

Proces rehabilitacji w Polsce jest dość skomplikowany i wymaga zaangażowania kilku podmiotów. Szczególnie w przypadku starszych pracowników, długi okres braku aktywności zawodowej może zmniejszyć prawdopodobieństwo powrotu do pracy. Ocena oraz monitorowanie nieobecności z powodu choroby, których celem jest rozpoczęcie rehabilitacji oraz, w razie konieczności, możliwie najszybsza aktywizacja, są bardzo ważne, a proces usprawnienia struktur administracyjnych oraz odpowiedzialności za proces rehabilitacji powinien zostać przyspieszony. W przypadku starszych pracowników, powrót do pracy do poprzedniego pracodawcy stanowi często najlepsze i najprostsze rozwiązanie, jednak konieczne jest także udzielenie pomocy pracodawcom – na przykład w formie przystosowania stanowiska pracy. Takie kompleksowe podejście, mające na celu szybki powrót do pracy byłoby skuteczne oraz mogłoby zapobiec zniechęceniu zarówno po stronie pracodawców, jak i pracowników. Pierwszy krok mogłyby polegać na przekazaniu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) funkcji przewodniej oraz nadzorującej w zakresie rehabilitacji zawodowej na przykład osób w wieku powyżej 50 roku życia.

Świadczenia dla osób niezdolnych do pracy stanowią połączenie stawki podstawowej oraz wszystkich wcześniejszych składek, ale nie są objęte zmianami dotyczącymi oczekiwanej długości życia. Może to doprowadzić do tego, że otrzymywanie świadczeń z tytułu niezdolności do pracy stanowić będzie bardziej atrakcyjną drogę opuszczania rynku pracy w celu uniknięcia skutków takich zmian. W przypadku renty z tytułu niezdolności do pracy i emerytury ważna jest odpowiednia korekta systemu wyliczeń, aby zapobiec rozprzestrzenianiu się takich niekorzystnych zjawisk.

Ograniczenie wykorzystania zasiłków dla bezrobotnych oraz świadczeń przedemerytalnych jako sposobów na opuszczenie rynku pracy

Zasiłek dla bezrobotnych w Polsce stanowi niską kwotę ryczałtową, niezależną od wcześniej otrzymywanego wynagrodzenia czy wpłaconych składek, ale zróżnicowaną ze względu na staż pracy: poniżej 5 lat, między 5-20 lat oraz powyżej 20 lat pracy. Podczas gdy standardowy maksymalny okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych wynosi 180 dni, okres ten może w określonych przypadkach zostać wydłużony do 365 dni; jednym z takich przypadków są osoby bezrobotne w wieku powyżej 50 lat, których okres składkowy wynosi co najmniej 20 lat. Osoby bezrobotne muszą być gotowe do podjęcia pracy w pełnym wymiarze czasu pracy; odmowa przyjęcia pracy lub udziału w aktywnych programach rynku pracy (APRP) podlega sankcjom, ale oficjalne wymogi dotyczące sposobu poszukiwania pracy są stosunkowo ograniczone.

Pomimo ograniczonych świadczeń w ramach zasiłków dla bezrobotnych, istnieją silne zachęty motywujące bezrobotnych do rejestrowania się. Osoby bezrobotne muszą zarejestrować się w lokalnym urzędzie pracy w celu uzyskania opieki zdrowotnej dla siebie oraz swojej rodziny. Co więcej, taka rejestracja zapewnia lepszy dostęp do systemu pomocy społecznej. W związku z tym, stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce jest wyższa niż stopa bezrobocia mierzona na podstawie badania siły roboczej zgodnie z definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy, a różnica ta jest jeszcze wyższa w przypadku starszych grup wieku. W przypadku osób starszych powody do zarejestrowania się są silniejsze, z uwagi na wzmożone zapotrzebowanie na opiekę zdrowotną. Ponadto, odsetek osób bezrobotnych zniechęconych do poszukiwania pracy może wzrastać wraz z wiekiem.

Co więcej, w określonych przypadkach starsze osoby są uprawnione również do otrzymania świadczeń przedemerytalnych. Świadczenia takie przyznawane są osobie zarejestrowanej jako bezrobotna, która otrzymywała świadczenia przez sześć miesięcy bezpośrednio poprzedzające

złożenie wniosku o zasiłek oraz która spełnia określone kryteria dotyczące długości stażu pracy oraz powodów rozwiązania stosunku zatrudnienia. Zgodnie z obowiązującym prawem, beneficjenci muszą, w większości przypadków, mieć ukończone 56 lat w przypadku kobiet oraz 61 lat w przypadku mężczyzn. Liczba osób pobierających świadczenia przedemerytalne osiągnęła minimum w roku 2009 ale od tego czasu wzrasta. Możliwym wyjaśnieniem takiej sytuacji jest zniesienie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz niska gotowość pracodawców do zatrudniania bezrobotnych osób starszych.

Działanie docelowe winno obejmować eliminację rozwiązań związanych z wiekiem, takich jak świadczenia przedemerytalne. W ich miejsce należy wprowadzić aktywne środki, które nakładałyby na odbiorców świadczeń takie same zobowiązania do poszukiwania pracy, jakie obowiązują wszystkie osoby otrzymujące zasiłek dla bezrobotnych. Jednym ze sposobów na zniesienie tego systemu powinno być stopniowe podnoszenie minimalnego wieku kwalifikowalności.

Podsumowując, należy rozważyć poniższe działania:

- Zasady i regulacje obowiązujące w zakresie powszechnego systemu emerytalnego powinny być takie same w przypadku wszystkich systemów emerytalnych. Należy dokonać dalszych starań celem ujednoczenia zasad i regulacji pozostałych specjalnych systemów emerytalnych (obejmujących rolników, górników, służbę militarną, policję, sędziów oraz prokuratorów) z systemem powszechnym. Straty w powszechnych wpływach podatkowych oraz skutki dystrybucji ulg podatkowych w przypadku programów objętych trzecim filarem powinny być ściśle monitorowane w celu uniknięcia negatywnych skutków dla grup pracowników o niskim wynagrodzeniu.
- Reforma powinna obejmować sytuację kobiet na rynku pracy oraz przyszłe emerytury. Lepszy dostęp do elastycznych form zatrudnienia oraz możliwość łączenia pracy i emerytury umożliwiłyby szybsze wprowadzenie takiego samego wieku emerytalnego dla mężczyzn oraz kobiet. Więcej opodatkowania indywidualnego pomogłoby obniżyć krańcowe stawki podatkowe i zachęcić osoby zapewniające drugie źródło dochodów do podjęcia pracy. Renty rodzinne powinny wzmocnić zasadę samowystarczalności, zarówno w przypadku mężczyzn, jak i kobiet; samowystarczalność może być osiągnięta poprzez przyznawanie świadczenia wdowom/wdowcom w wieku produkcyjnym tylko na czas określony oraz połączenie takich świadczeń ze środkami aktywizującymi, które pomogą im znaleźć zatrudnienie oraz ułatwienie łączenia zatrudnienia z otrzymywaniem świadczeń.
- Należy także podjąć działania zapobiegające przechodzeniu na emeryturę poprzez system świadczeń rentowych, co stanowi atrakcyjny sposób wycofywania się z rynku pracy. Proces rehabilitacji obowiązujący starszych pracowników powinien zostać uproszczony a jego celem powinny być działania sprzyjające wcześniejszemu i szybszemu powrotowi do pracy. Liczba osób korzystających z tego systemu mogłaby zostać ograniczona poprzez zaostrzenie wymogów przyjęcia ofert pracy przez osoby o częściowej niezdolności do pracy w połączeniu z ewentualną rekompensatą wynagrodzenia w przypadku podjęcia gorzej płatnej pracy.
- Ważne jest także egzekwowanie wzajemnych zobowiązań dotyczących zasiłku dla bezrobotnych oraz programów pomocy społecznej. Strategia dążąca do ograniczenia, a następnie zamknięcia programu powinna obejmować aktywne działania ułatwiające bezrobotnym osobom starszym szybszy powrót do pracy oraz stopniowe podwyższenie minimalnego wieku uprawniającego do otrzymania świadczeń przedemerytalnych.

Usuwanie przeszkód związanych z zatrudnieniem po stronie pracodawców

Szybkie starzenie się siły roboczej w Polsce oraz zmniejszająca się liczba młodych osób wkraczających na rynek pracy powinny zachęcić pracodawców do rozważenia zatrudnienia osób starszych. W rzeczywistości, wzrost zatrudnienia w ciągu ostatniej dekady obejmował głównie osoby między 55 a 59 rokiem życia, a mniej te, które skończyły 60 lat. Jednakże, taka tendencja wydaje się być w dużym stopniu uzależniona od zniesienia możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, podczas gdy zainteresowanie pracodawców różnicowaniem wiekowym personelu wciąż jest bardzo niewielkie.

Elementy struktury gospodarczej

W Polsce występuje stosunkowo wysoki odsetek starszych pracowników wykonujących prace fizyczne oraz niższy odsetek pracowników zatrudnionych w sektorze usług, w porównaniu ze średnią unijną. W szczególności, w takich sektorach jak rolnictwo, rybołówstwo i leśnictwo zatrudnionych jest najwięcej osób w wieku 55-64 lata – odsetek ten równy jest liczbie profesjonalistów, a także trzykrotnie przewyższa średnią unijną. Nie jest zaskakujące, że starsi pracownicy rezygnują z prac fizycznych i uciążliwych w wieku niższym niż pracownicy innych zawodów. Można też zauważyć, że w porównaniu z innymi krajami w tych sektorach znajduje się również wysoki odsetek pracowników młodych. Oznacza to, że odejście starszych pracowników z upadających gałęzi przemysłu nie będzie stanowiło czynnika wystarczającego do osiągnięcia niezbędnych zmian strukturalnych w Polsce oraz uwypukla zapotrzebowanie na wprowadzenie dodatkowych działań.

Nawet w przypadku znacząco różniących się prognoz można stwierdzić, że szara strefa stanowi znaczący obszar polskiej gospodarki. Praca „na czarno” oznacza obniżenie wpływów podatkowych oraz może wiązać się z nadużywaniem świadczeń socjalnych. Oznacza to również brak oficjalnych umów o pracę oraz zabezpieczenia, które zapewnione jest poprzez płacenie składek na ubezpieczenie społeczne, w tym składek emerytalnych. Starsze osoby są zatem mniej skłonne do podejmowania pracy „na czarno”.

Zwalczanie istnienia szarej strefy w ramach rynku pracy może zwiększyć liczbę stanowisk wysokiej jakości oraz wzmocnić bodźce motywujące do podjęcia zatrudnienia. Oprócz prowadzenia dochodzenia w sprawie naruszeń regulacji prawnych, skuteczna może okazać się również współpraca z firmami oraz pracownikami zachęcająca do przestrzegania takich regulacji. Uproszczenie procedury rejestracji małych przedsiębiorstw oraz osób samozatrudnionych może wpłynąć na ograniczenie udziału szarej strefy spowodowanego zbyt biurokratycznymi wymogami proceduralnymi.

Innym sposobem na zmniejszenie atrakcyjności pracy w szarej strefie jest rozwój elastycznych form zatrudnienia. Średnia tygodniowa liczba godzin pracy obowiązująca w Polsce jest stosunkowo wysoka, a elastyczne formy zatrudnienia nie są zbyt powszechne. Niemniej, niskie wynagrodzenie w wielu zawodach może obniżyć atrakcyjność pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, ponieważ zwykle nie gwarantuje godnych dochodów. Należy rozważyć wprowadzenie bardziej elastycznych warunków pracy, takich jak krótsze lub bardziej elastyczne godziny pracy, możliwość pracy z domu, job-sharing, czyli współdzielenie pracy i zadań, częściowe przejście na emeryturę, zmiana rytmu pracy oraz systemu zmianowego, rotacja stanowisk oraz mniejsza liczba nadgodzin.

Zwiększenie ochrony pracowników względem ochrony miejsc pracy

W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu prawnej ochrony zatrudnienia (EPL) należy zachować równowagę między zapotrzebowaniem na ochronę pracy wśród pracowników oraz potrzebami pracodawców w zakresie elastyczności oraz możliwości dostosowania personelu do zmieniających się warunków gospodarczych. Ogólny poziom wskaźnika EPL w Polsce jest zbliżony do średniej OECD. Umowa na czas nieokreślony, umowa na czas określony oraz inne umowy o pracę tymczasową regulowane są przez Kodeks Pracy. Ponadto, w stosunku do zatrudnienia zastosowanie może mieć również Kodeks Cywilny. Umowy, w przypadku których zastosowanie ma Kodeks Cywilny są tańsze dla pracodawców, ponieważ podlegają mniejszej liczbie wymogów dotyczących ochrony społecznej.

Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia (EPL) chronią przed zwolnieniem starszych pracowników, którym pozostało mniej niż cztery lata do wieku emerytalnego. Może to zniechęcić pracodawców do zatrudniania starszych pracowników, którzy znajdują się lub wkrótce będą objęci tą kategorią. W związku z tym, że ustawowy wiek emerytalny wynosi 60 lat, kobiety w wieku ponad 50 lat mogą mieć znaczące trudności w znalezieniu pracy z powodu ich wieku.

Szybkie zmiany w gospodarce oraz podwyższenie wieku emerytalnego oznaczają, że w przyszłości starsi pracownicy będą zmuszeni do częstszej zmiany pracy. Jednym ze skutków takiej sytuacji będzie trudność w znalezieniu nowej pracy w oparciu o standardową umowę, co może stać się argumentem za zniesieniem ochrony pracowników w wieku przedemerytalnym. Ponadto, zwiększenie podobieństw między umowami objętymi przepisami Kodeksu Cywilnego oraz Kodeksu Pracy może spowodować neutralność pracodawców i pracowników w zakresie wyboru umów. Polski Rząd planuje objąć wszystkie umowy regulowane przez Kodeks Cywilny koniecznością opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości równej lub niższej od minimalnego wynagrodzenia za pracę w pełnym wymiarze czasu pracy. Byłby to korzystny krok, szczególnie dla pracowników, którzy nie opłacali składek przez okres wystarczający, aby zakwalifikować się do otrzymania minimalnej emerytury (25 lat dla mężczyzn i 20 lat dla kobiet).

Zmiana przepisów EPL może mieć skutki krótkofalowe oraz długofalowe. Ograniczenie ochrony starszych pracowników miałyby pozytywny wpływ na mobilność na rynku pracy; niemniej jednak, w przypadku pracowników, którzy zostali zwolnieni po ukończeniu 50 lat, największe wyzwanie stanowiłoby przywrócenie ich do pracy oraz uniknięcie długotrwałego bezrobocia. Jednoczesne zniesienie ochrony dla pracowników, którym zostały niecałe cztery lata do emerytury oraz zwiększenie prawa do świadczeń dla osób posiadających umowy objęte Kodeksem Cywilnym pomogłoby złagodzić krótkoterminowe negatywne skutki. Ponadto, reforma EPL powinna zostać uzupełniona działaniami aktywującymi osoby, które straciły pracę, w celu wzmocnienia sieci zabezpieczenia społecznego i ułatwienia powrotu do pracy.

Zarządzanie wiekiem jest nadal w fazie początkowej

W ostatnich latach, coraz więcej pracodawców wprowadziło elementy zarządzania wiekiem, tj. bieżące zarządzanie oraz organizacja pracy z punktu widzenia cyklu życia. Program rządowy „Solidarność Pokoleń” stanowi krok we właściwym kierunku. Jednakże, obecnie nie istnieją wystarczające sieci i fora, które służyłyby dzieleniu się dobrymi praktykami, a wiedza na temat samych praktyk jest wciąż ograniczona. Stosunkowo duża liczba inicjatyw wdrożonych niezależnie od siebie, może

wpłynąć na wzrost kreatywności, jednak doprowadzenie do efektu skali jest w ich przypadku bardzo trudne. Uzyskanie większych korzyści byłoby najprawdopodobniej możliwe w przypadku skoncentrowania się na szerszym wdrażaniu kilku wybranych inicjatyw, rozpowszechnianiu i dzieleniu się dobrymi praktykami oraz na systematycznym dokonywaniu oceny oraz monitorowaniu.

Odpowiednia struktura służy zapewnieniu ciągłości

„Niezależny koordynator” mógłby przyczynić się do zapewnienia, że działania skupią się na kwestiach, które są wykonalne i mają praktyczne znaczenie dla życia codziennego zarówno pracodawców, jak i pracowników. Inspirację stanowić mogą przykłady z innych krajów, na przykład Norweskie Centrum Polityki Senioralnej. Ta niewielka jednostka prowadzi bliską współpracę z władzami, partnerami społecznymi, badaczami oraz innymi podmiotami w celu wsparcia działań służących wydłużeniu aktywności zawodowej oraz zróżnicowaniu wiekowemu. Bliska współpraca jest znacząca dla zapewnienia synergii między stronami zainteresowanymi oraz ułatwienia kontaktu z małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP).

Zarządzanie wiekiem wymaga podejścia dwutorowego. Pierwsze działanie obejmuje promowanie przystosowania zawodowego pracowników przez cały okres ich aktywności zawodowej, co pozwoli zapobiec wielu problemom; drugie działanie ma na celu ograniczenie i wyeliminowanie znaczących problemów dotyczących zatrudnienia w późniejszych etapach życia. Zarządzanie wiekiem dotyczy zatem całej populacji w wieku produkcyjnym, niezależnie od wieku. Taka wszechstronna koncepcja mogłaby zostać dużo szybciej przyjęta i wdrożona poprzez prowadzenie ścisłego dialogu pracowników z pracodawcami.

Niektóre kraje posiadają długą tradycję współpracy trójstronnej, w której znaczącymi elementami procesu kształtowania polityki są konsultacje i negocjacje między przedstawicielami rządu, pracodawcami i pracownikami. Przykład stanowi Umowa Społeczna z 2013 roku zawarta w Holandii między rządem a partnerami społecznymi. Umowa stanowi podstawę do rozwoju dalszych inicjatyw służących zamknięciu programów przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, zwiększaniu bodźców motywujących do podjęcia pracy oraz poprawie stabilności finansowej programów świadczeń socjalnych zaprezentowanych w parlamencie przez Rząd Holandii w ramach Memorandum Budżetowego z 2014 roku.

Należy zatem rozważyć poniższe rozwiązania:

- Przepisy EPL powinny zostać ujednoczone dla wszystkich grup wiekowych poprzez zniesienie zasad specjalnej ochrony starszych pracowników. Ponadto, zwiększenie konwergencji przepisów chroniących umowy objęte Kodeksem Cywilnym oraz Kodeksem Pracy umożliwiłoby zwiększenie mobilności na rynku pracy oraz efektywne przydzielenie zasobów, szczególnie w przypadku pracowników, których okres składkowy jest zbyt krótki, aby zakwalifikować się do otrzymania najniższej emerytury. Należy wdrożyć działania aktywujące, aby ograniczyć ewentualne krótkoterminowe negatywne skutki utraty pracy.
- Zarządzanie wiekiem powinno być szerzej promowane. To podejście musi zostać dostosowane do różnorodności spółek w Polsce. Priorytet powinno stanowić działanie polegające na wybraniu kilku inicjatyw podlegających szerszemu procesowi wdrożenia, rozpowszechnianiu i dzieleniu się dobrymi praktykami oraz na systematycznym dokonywaniu oceny oraz monitorowaniu. Promowanie i wdrażanie zarządzania strukturą wiekową w małych i śred-

nich przedsiębiorstwach można ułatwić poprzez zastosowanie prostych narzędzi, takich jak listy kontrolne i wytyczne. Inicjatywy mające na celu poprawę warunków pracy powinny obejmować działania o szczególnym znaczeniu dla kobiet, takie jak poprawa warunków oraz dostępu do elastycznych form zatrudnienia o wysokiej jakości.

- Dobre praktyki powinny być sprawniej rozpowszechniane, a sieci służące wymianie doświadczeń powinny być szerzej dostępne. Utworzenie niewielkiej, wyspecjalizowanej i niezależnej jednostki – takiej jak Norweskie Centrum Polityki Senioralnej – prowadzącej ścisłą współpracę z władzami, partnerami społecznymi i badaczami, stanowiłoby rozwiązanie długoterminowe.
- Siłą napędową projektowania i wdrażania polityki służącej wydłużeniu okresu aktywności zawodowej powinien być dialog społeczny – a projekty objęte programem „Solidarność Pokoleń”, który został odnowiony w 2013 roku, pozwalają na realizację takiego działania.

Poprawa szans na rynku pracy wśród starszych pracowników

Wskaźnik zatrudnienia w Polsce obniża się znacząco dla kobiet w wieku powyżej 50 lat. Panuje powszechne przekonanie, że starsze kobiety powinny zająć się raczej opieką nad wnukami lub rodzicami w podeszłym wieku, a nie pracą zawodową. Pomóc tutaj mogłoby zwiększenie dostępności placówek opiekuńczych dla małych dzieci oraz osób w podeszłym wieku, a także uelastycznienie form zatrudnienia.

Urlop macierzyński i wychowawczy w Polsce są jednymi z najdłuższych w krajach OECD, a stopa ich wykorzystania jest wysoka. Długoterminowe urlopy mogą osłabić przywiązanie do rynku pracy, spowodować straty w zakresie kapitału ludzkiego oraz zmniejszyć chęci pracodawców do inwestowania w pracowników płci żeńskiej. Należy zatem dokładnie przeanalizować wpływ systemu na zatrudnienie oraz zwolnienie z pracy z powodu choroby. Zmiana przydziału środków z budżetu państwa z długoterminowych urlopów na rozwój instytucji opieki nad dziećmi oraz zwiększenie dostępności elastycznych form zatrudnienia i pracy w niepełnym wymiarze pozwolą umocnić pozycję kobiet na rynku pracy w perspektywie całego cyklu życia.

Szkolenia przeznaczone dla dorosłych pracowników

Obecne pokolenie starszych pracowników ukończyło edukację jeszcze przed postkomunistyczną przemianą polityczną oraz gospodarczą. Szybka i fundamentalna przemiana rynku pracy, a także wprowadzenie nowych wymogów dotyczących umiejętności i organizacji pracy, stanowiły wyzwanie dla wielu pracowników. Brak szkoleń dostosowanych do potrzeb i kompetencji pracowników może zmniejszyć zainteresowanie podejmowaniem szkoleń w ogóle. Starsi pracownicy nabyli już pewne znaczące umiejętności w trakcie okresu edukacji i aktywności zawodowej. Należy wziąć to pod uwagę podczas opracowywania podstaw do dalszego szkolenia. Uznanie kwalifikacji zawodowych zdobytych poza systemem formalnej edukacji (ang. Recognition of Prior Learning, RPL) może stanowić instrument ułatwiający dopasowanie szkolenia do indywidualnych potrzeb osób i zapobiegać w ten sposób spadkowi motywacji.

Szkolenie zawodowe nie osiągnęło prestiżu, a rynek szkoleń zdominowany jest przez niewielkie prywatne firmy szkoleniowe oraz doradcze. Wprowadzenie w Polsce obecnie opracowywanych państwowych, zintegrowanych ram kwalifikacji ułatwiłoby porównywanie kwalifikacji oraz

ich poziomów celem promocji mobilności geograficznej i zawodowej, a także uczenia się przez całe życie. Takie ramy stanowią również odpowiednie narzędzie służące zwiększaniu odpowiedzialności za samodzielne podnoszenie kwalifikacji.

Szkolenie oferowane starszym pracownikom musi być także przydatne dla pracodawców. W związku z tym, pracodawcy powinni być zaangażowani w planowanie i opracowywanie odpowiednich programów szkoleniowych dla starszych pracowników. Szczególnie ważne jest zwrócenie się w tej kwestii do małych i średnich przedsiębiorstw, zapewniających znaczący odsetek miejsc pracy w Polsce jednak posiadających mniej możliwości oraz zasobów do opracowywania programów wewnętrznych niż ich więksi odpowiednicy. Zatem, pracodawcy i pracownicy powinni podejmować współpracę, na przykład poprzez komitety zakładowe. Krótki okres zwrotu w przypadku starszych pracowników oznacza, że inwestycja w szkolenia musi się zwrócić stosunkowo szybko, a same szkolenia powinny być krótsze. Oznacza to również, że ważne jest zapewnianie odpowiednich możliwości szkoleniowych przez cały okres aktywności zawodowej oraz uwzględnianie dysproporcji regionalnych w zakresie warunków gospodarczych oraz obowiązujących na rynku pracy. Inicjatywy szkoleniowe, które sprawdziły się w danym regionie mogą nie przynosić skutku w innej części kraju.

Zdrowie

Oczekiwana długość życia po ukończeniu 50 lat rośnie w Polsce dość wolno i pozostaje czwartą najniższą wśród krajów OECD. Oczekiwana długość życia mężczyzny w Polsce po ukończeniu przez niego 50 lat wynosi 15,4 lat w dobrym zdrowiu, co umożliwi mu dożycie w dobrym zdrowiu wyłącznie do obecnego wieku emerytalnego. Ponadto, Polska jest jednym z kilku krajów w Europie, które charakteryzują się tak dużą różnicą w oczekiwanej długości życia między osobami z wyższym wykształceniem oraz gorzej wykształconymi.

Stopień uciążliwości pracy w Polsce jest stosunkowo wysoki, a problemy ze zdrowiem jedynie zmniejszają wydajność pracownika w takich warunkach. Analiza empiryczna wykazała, że struktura zawodowa ma tutaj również znaczenie. Z ogólnego punktu widzenia, wskaźnik zatrudnienia osób o słabym zdrowiu jest znacznie niższy od tego odnoszącego się do osób zdrowych. Zatem, poprawa stanu zdrowia, szczególnie wśród mężczyzn, jest jednym z kluczowych warunków wydłużenia okresu aktywności zawodowej.

Stworzenie strategii obejmującej zarówno ogólną opiekę zdrowotną, jak i medycynę pracy jest niezbędne w celu odrobienia strat powstałych w ciągu ostatnich dziesięcioleci, a także pokrycia kosztów związanych z szybkim starzeniem się społeczeństwa oraz nowymi technologiami medycznymi. Lepsza profilaktyka zdrowia pozwoli wydłużyć okres aktywności zawodowej poprzez ograniczenie występowania chorób wynikających ze stylu życia, a także chorób zawodowych. Zasoby dostępne w ramach opieki zdrowotnej w zakresie medycyny pracy powinny być lepiej wykorzystywane poprzez skupienie działań na profilaktyce, a nie powszechnej kontroli stanu zdrowia, a także poprzez wspieranie pracowników w powrocie do pracy po przebytej chorobie.

Lokalne placówki służby zdrowia powinny stanowić uzupełnienie działań profilaktycznych realizowanych przez opiekę zdrowotną w zakresie medycyny pracy, a wczesne wykrywanie ewentualnych zagrożeń dla zdrowia powinno stanowić priorytet. Kolejny priorytet dotyczy powszechnej opieki zdrowotnej i skrócenia czasu oczekiwania na leczenie w celu ograniczenia nieobecności w pracy z powodu choroby. Nawet jeśli takie działanie nie dotyczy bezpośrednio osób starszych, skrócony czas

oczekiwania oraz możliwie najkrótszy okres nieobecności w pracy z powodu choroby mogą mieć dla nich szczególne znaczenie. Z uwagi na fakt, że starsi pracownicy mają przed sobą stosunkowo krótki okres aktywności zawodowej, długie okresy nieobecności w pracy mogą osłabić ich motywację do powrotu do pracy oraz spowodować przejście na wcześniejszą emeryturę.

Analiza porównawcza oraz dzielenie się dobrymi praktykami może poprawić skuteczność PSZ

Według wielu osób, Publiczne Służby Zatrudnienia (PSZ) działające w Polsce są mało skuteczne, mimo że istnieje wiele przykładów poprawy ich wyników. Doradcy poświęcają część swojego czasu na zadania związane ze wsparciem osób bezrobotnych, które nie są zainteresowane znalezieniem pracy, ale muszą zarejestrować się w urzędzie pracy w celu otrzymania ubezpieczenia zdrowotnego oraz wpłacania składek na emeryturę. W związku z tym, blisko 30% zarejestrowanych osób bezrobotnych nie jest szczególnie zainteresowanych szukaniem pracy.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej rozpoczęło wdrażanie projektu polegającego na analizie porównawczej usług świadczonych przez lokalne urzędy pracy. Takie podejście wzorowane jest na modelu stosowanym w Szwajcarii. W obu krajach, autonomia lokalna ma znaczącą rolę.

Systematyczna i koordynowana w sposób centralny analiza porównawcza dostarczyłaby więcej informacji dotyczących wydajności, zachęcałaby do dzielenia się dobrymi praktykami oraz umożliwiłaby monitorowanie skuteczności aktywnych programów rynku pracy (APRP) na szczeblu lokalnym. Lepsza wiedza na temat efektywnej polityki oraz modeli administracyjnych powinna zostać wykorzystana na szczeblu centralnym w celu poprawy ram administracyjnych oraz opracowania nowych programów i działań. Akceptacja celów i wskaźników opracowanych na szczeblu centralnym przez instytucje szczebla regionalnego i lokalnego stanowiłaby wyzwanie.

Bezrobotne osoby starsze z zasady traktowane są tak jak pozostałe osoby bezrobotne. Jednakże, bodźce motywujące urzędy pracy do świadczenia profesjonalnego doradztwa i usług na rzecz osób starszych pozostają bardzo ograniczone. Nowy system oceny efektywności powinien obejmować działania, które zapewnią, że osoby starsze, poszukujące pracy będą traktowane tak samo jak zostali bezrobotni.

Z uwagi na swoją strukturę organizacyjną, Publiczne Służby Zatrudnienia działające na szczeblu regionalnym i lokalnym posiadają dużą dowolność w zakresie opracowywania i wdrażania programów. Z tego powodu w całym kraju wprowadzana jest duża liczba inicjatyw. W celu selekcji najlepszych praktyk powinien zostać wykorzystany system analizy porównawczej. Najlepsze praktyki podlegałyby powszechnemu wdrażaniu. Dzielenie się najlepszymi praktykami jest obecnie dość przypadkowe, a ich dostosowanie do różnych warunków panujących na szczeblach lokalnych jest pomijane. Ocena, rozpowszechnianie oraz monitorowanie działań w zakresie projektów powinny stanowić stałe elementy systemu analizy porównawczej. Należy uprosić procedury związane z biurokracją w celu ułatwienia urzędowi pracy realizacji nowych zadań, poprzez przeznaczenie czasu w szczególności na aktywację oraz doradztwo, a nie na procedury rejestracji niezwiązane z pracą.

Należy zatem rozważyć poniższe rozwiązania:

- *Należy podjąć działania, które będą wspierały więcej kobiet w wydłużeniu ich okresu aktywności zawodowej.* Utworzenie nowoczesnych placówek opiekuńczych zwolniłoby starsze kobiety z odpowiedzialności wobec zależnych członków ich rodzin. Należy też moni-

torować wpływ długotrwałych urlopów macierzyńskich i wychowawczych na zatrudnienie oraz zwolnienie z pracy z powodu choroby. Zmiana przydziału środków budżetu państwa z długoterminowych urlopów na rozwój instytucji opieki nad dziećmi pozwoliłaby na umocnienie pozycji kobiet na rynku pracy.

- *Szkolenia przeznaczone dla dorosłych oraz starszych pracowników powinny być bardziej ukierunkowane na pracę.* Pracodawcy i starsi pracownicy powinni bardziej angażować się w rozwój programów, na przykład poprzez komitety zakładowe. Programy szkoleniowe powinny być lepiej dostosowane do potrzeb lokalnych. Wiedza pedagogiczna dotycząca osób starszych powinna zostać również wykorzystana w celu opracowania metod wydajnego kształcenia starszych pracowników. Uznanie kwalifikacji zawodowych zdobytych poza systemem formalnej edukacji może stanowić instrument ułatwiający dopasowanie szkolenia do indywidualnych potrzeb osób.
- *Opieka zdrowotna świadczona przez medycynę pracy powinna koncentrować się na profilaktyce.* Poprawa stanu zdrowia, szczególnie w przypadku starszych mężczyzn, oraz wsparcie w szybkim powrocie do pracy po odbyciu choroby powinny stanowić priorytet. Inne priorytetowe działania, których wdrożenie planowane jest w lokalnych placówkach zdrowotnych, to działania profilaktyczne oraz szybsze wykrywanie zagrożeń zdrowotnych. Skrócenie czasu oczekiwania w służbie zdrowia umożliwiłoby skrócenie okresów braku aktywności zawodowej wynikającej z przyczyn zdrowotnych.
- *Analiza porównawcza działań Publicznych Służb Zatrudnienia powinna być systematyczna i koordynowana centralnie.* Analiza powinna obejmować kontrolę i pomiar działań oraz usług świadczonych na szczeblu lokalnym na rzecz osób starszych poszukujących pracy. Lepsza wiedza na temat efektywnej polityki dotyczącej bezrobotnych osób starszych powinna zostać wykorzystana na szczeblu centralnym w celu poprawy ram administracyjnych oraz opracowania skutecznych aktywnych programów rynku pracy (APRP). Należy uprosić procedury związane z biurokracją i procedury obowiązujące pracowników publicznych służb zatrudnienia w celu ułatwienia prowadzenia ich działalności.

Notatki

1. Średnia unijna dotyczy 21 krajów należących zarówno do Unii Europejskiej, jak i do OECD.

Rozdział 1

Wyzwanie dla Polski „Żyć dłużej, pracować dłużej”

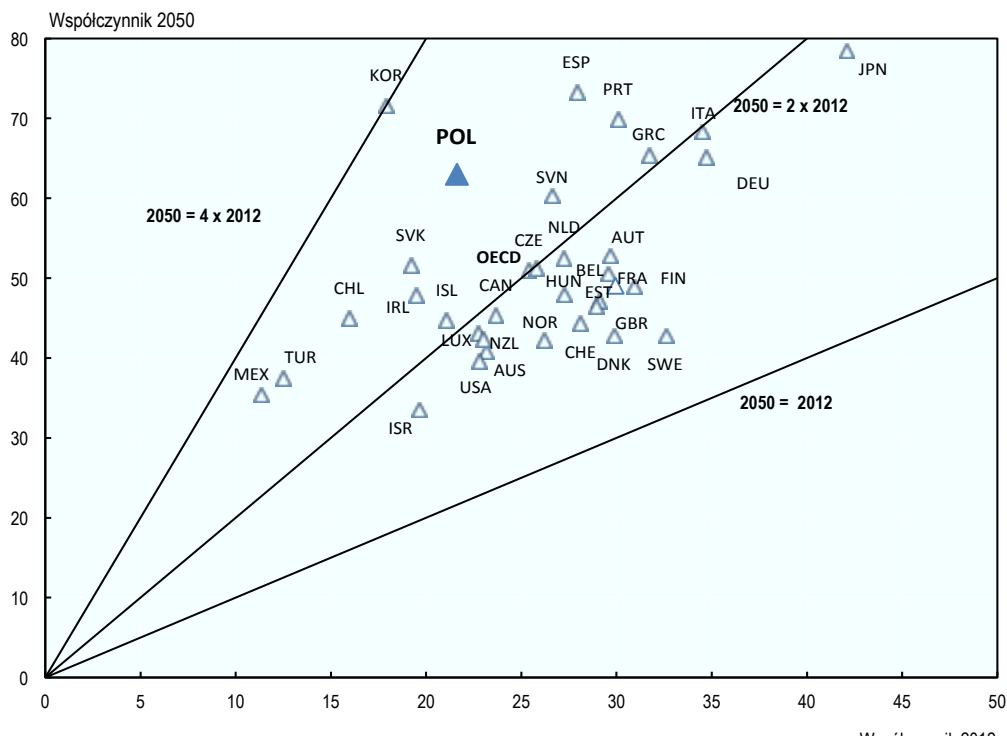
Polskie społeczeństwo starzeje się w bardzo szybkim tempie. W związku z tym szacuje się, że w 2050 roku Polska dołączy do grupy krajów o współczynniku osób w wieku emerytalnym wyższym od średniej OECD. Poniższy rozdział ukazuje znaczenie wyzwań demograficznych oraz dokonuje przeglądu najnowszych reform dotyczących polityki starzenia się i zatrudnienia.

Znaczenie wyzwań demograficznych

Polska stoi w obliczu wyzwań wynikających z szybkiego starzenia się społeczeństwa. Zgodnie z prognozami, odsetek osób powyżej 65 roku życia w stosunku do populacji w wieku od 20 do 64 lat zwiększy się niemal trzykrotnie: od około 21,6% w 2012 roku do 63% w 2050 roku (Rysunek 1.1). Obecnie, Polska należy do krajów grupy OECD o stosunkowo niskim odsetku osób w podszym wieku, niższym od średniej OECD równej 25,8%. Jednakże, w związku z niskim współczynnikiem płodności kobiet równym 1,30 – znacznie niższym od wskaźnika zastępowalności równego 2,1 dzieci na kobietę – oraz ujemnym saldem migracji, siła robocza w Polsce starzeje się znacznie szybciej niż w wielu innych krajach (OECD, 2014 r.). Przewiduje się zatem, że w 2050 roku Polska znajdzie się wśród krajów o odsetku osób w wieku powyżej 65 lat wyższym od średniej OECD równej 51,1%.

Rysunek 1.1. Współczynnik obciążenia demograficznego, kraje OECD, rok 2012 i 2050

Odsetek populacji w wieku powyżej 65 lat w stosunku do populacji w wieku 20-64 lata



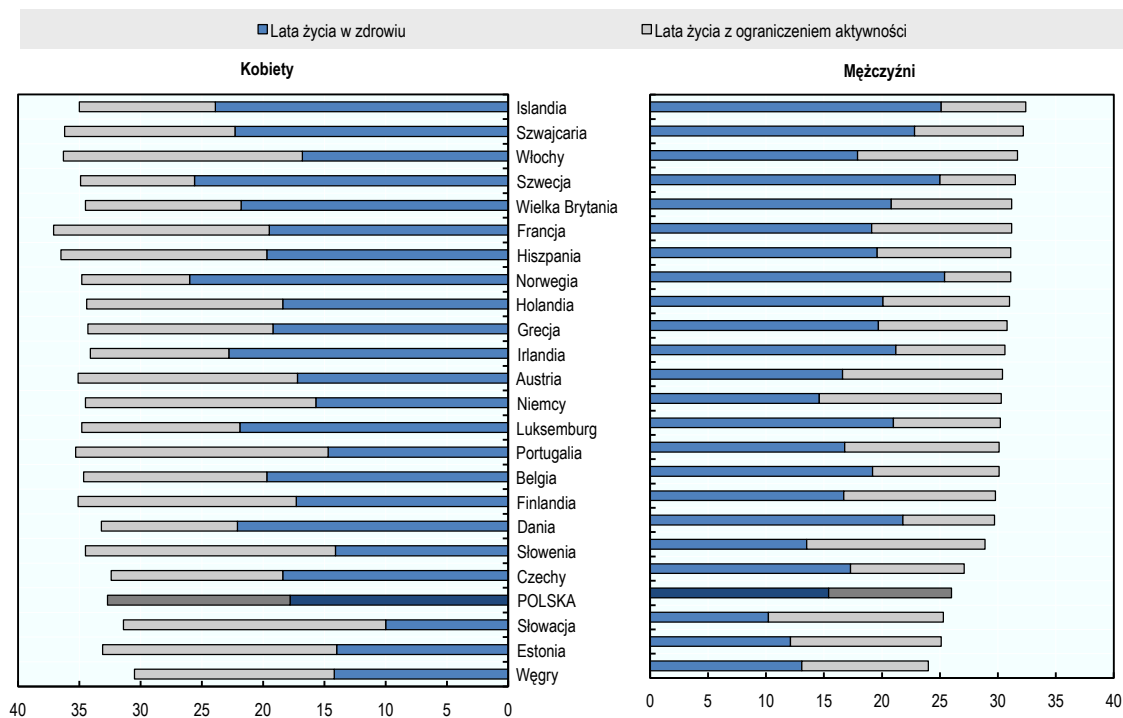
Źródło: Baza danych OECD – Prognozy Dotyczące Populacji i Siły Roboczej.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933175988>

Oczekiwana długość aktywnego życia wśród osób w wieku 50 lat w Polsce, jest jedną z najniższych wśród krajów OECD, szczególnie w przypadku mężczyzn (Rysunek 1.2). Liczba lat życia w zdrowiu dla osób w wieku 50 lat wynosi 17,8 – w przypadku kobiet oraz 15,4 – w przypadku mężczyzn. Znaczne ograniczenie aktywności mężczyzn przed osiągnięciem przez nich ustawowego wieku emerytalnego, który w połowie 2014 roku wynosił 65,6¹, budzi niepokój.

Należy zatem, w ramach polityki zapobiegania wypadkom i problemom zdrowotnym, nadać wysoki priorytet działaniom wydłużającym życie w zdrowiu pracowników zawodów i sektorów zwiększonego ryzyka.

Rysunek 1.2. **Oczekiwana długość aktywnego życia dla osób w wieku 50 lat, według płci, kraje europejskie, 2011 rok.**



Źródło: Zdrowie – Baza danych Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_hlye&lang=en.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933175997>

Najnowsze reformy dotyczące polityki starzenia się oraz polityki zatrudnienia

W latach 2003-2005 przeprowadzony został przegląd polityki starzenia się oraz polityki wdrażanej w krajach OECD. Wyniki przeglądu zostały zebrane w sprawozdaniu *Życie Dłuższe, Pracować Dłuższe* (OECD, 2006). Sprawozdanie przedstawia program reformy obszarów, w których niezbędne było podjęcie działań służących zwiększeniu aktywności zawodowej osób starszych:

- wzmocnienie zachęt do pozostawania w zatrudnieniu,
- usuwanie barier związanych z zatrudnieniem po stronie pracodawców,
- poprawa zatrudnialności starszych pracowników.

Polska nie znalazła się w grupie 21 krajów², które uczestniczyły w przeglądzie z lat 2003-2005. Niemniej jednak, ocena podsumowująca zawarta w Tabeli 1.1 pokazuje, że zalecenia OECD stanowiły dla Polski wytyczne do wdrażania inicjatyw promujących zatrudnienie osób w starszym wieku. Według powyższej oceny, działania podejmowane w Polsce w ciągu ostatnich dziesięciu

lat, koncentrowały się głównie na obszarów wzmocnieniu zachęt do pozostawania osób starszych w zatrudnieniu, mimo że pozostałe obszary również wymagają znaczącej aktywności. Celem niniejszego opracowania jest przegląd dokonanie przeglądu działań wdrożonych od połowy minionego dziesięciolecia i ich wpływu na starszych pracowników³ oraz określenie pozostałych obszarów wymagających podjęcia działań, zarówno po stronie pracowników, jak i pracodawców.

Tabela 1.1. **Polityka starzenia się i polityka zatrudnienia: Polska, sytuacja w połowie 2012 roku**

Zalecenia OECD w 2006 roku	Podjęte działania
A. Wzmocnianie zachęt do pozostawania w zatrudnieniu	
Wzmocnienie zachęt do pozostania na rynku pracy	+
Wylimitowanie zachęt do wcześniejszego przejścia na emeryturę	+
Zapobieganie wykorzystywaniu zasiłku dla bezrobotnych, świadczeń rentowych z tytułu niezdolności do pracy oraz innych świadczeń jako atrakcyjnego sposobu wczesnej dezaktywizacji zawodowej	+
B. Usuwanie barier związanych z zatrudnieniem po stronie pracodawców	
Ścisłe monitorowanie skuteczności nowych przepisów zakazujących dyskryminacji ze względu na wiek	/
Zniesienie obowiązku przejścia na emeryturę	/
Analiza sposobu wynagradzania ze względu na wiek lub staż pracy	/
Unikanie działań podejmowanych wyłącznie w oparciu o wiek	/
Wdrożenie zrównoważonego podejścia do ochrony zatrudnienia	?
Zachęcanie partnerów społecznych do promowania najlepszych praktyk	/
C. Poprawa zatrudnialności starszych pracowników	
Zapewnianie odpowiednich możliwości szkoleniowych dla osób w każdym wieku	+
Wspieranie prywatnych i publicznych agencji zatrudniania w celu zwiększenia pomocy na rzecz osób starszych poszukujących pracy	+
Poprawa warunków pracy	/

Uwagi:

/ = nie podjęto żadnego (znaczącego) działania;

? = podjęto pewne działania, jednakże ze względu na możliwość wystąpienia negatywnych skutków, wymagają one dalszej analizy;

+ = podjęto pewne działania, ale wciąż istnieje możliwość ich rozszerzenia.

Źródło: OECD (2006), *Żyć Dłużej, Pracować Dłużej*, oraz odpowiedzi do kwestionariusza uzupełniającego OECD 2011 r., www.oecd.org/employment/ageingandemploymentpolicies.htm.

Uwagi

1. Począwszy od 2013 roku, ustawowy wiek emerytalny będzie stopniowo wzrastał do 67 lat w 2020 dla mężczyzn oraz 2040 dla kobiet (zobacz Rozdział 3).
2. Australia, Austria, Belgia, Kanada, Republika Czeska, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Japonia, Korea, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone. Więcej informacji na stronie <http://www.oecd.org/els/employment/olderworkers>.
3. W tym przeglądzie, „starsi pracownicy” to osoby w wieku 55-64 lata, o ile nie określono inaczej.

Bibliografia

- OECD (2014), *Spółeczeństwo w skrócie 2014 r.: Wskaźniki społeczne OECD*, OECD Publishing, Paryż, http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en.
- OECD (2006), *Życ Dłużej, Pracować Dłużej*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/1787/9789264035881-en>.

Rozdział 2

Sytuacja starszych pracowników na rynku pracy w Polsce

W ciągu ostatniego dziesięciolecia nastąpił istotny wzrost zatrudnienia starszych pracowników. Niemniej jednak, wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wieku wciąż jest jednym z najniższych wśród krajów OECD. Najwyższy wzrost zatrudnienia dotyczy osób w wieku 55-59 lat, podczas gdy współczynnik zatrudnienia dla starszych grup wiekowych pozostaje na umiarkowanym poziomie. Różnice między kobietami a mężczyznami w zakresie zatrudnienia utrzymują się na poziomie wyższym od średniej OECD. W niniejszym rozdziale przedstawiono analizę zmian dokonanych w Polsce poprzez realizację reform polityki starzenia się i polityki zatrudnienia.

Polski rynek pracy na tle innych krajów

W celu jak najlepszego zobrazowania sytuacji starszych pracowników na rynku pracy w Polsce oraz w każdym innym kraju, należy wziąć pod uwagę kilka czynników. Do analizy wykorzystuje się blisko 20 kluczowych wskaźników, takich jak wskaźnik zatrudnienia oraz czynniki wpływające na szanse zatrudnienia, tj. różnice płciowe, mobilność starszych pracowników, jakość pracy, wykształcenie oraz szkolenie. W tabeli 2.1. szczegółowo przedstawiono powyższe wskaźniki i umieszczono Polskę na tle innych krajów poprzez porównanie ze średnimi OECD i UE. Wśród nich najważniejsze to:

- *Zatrudnienie*: Wskaźnik zatrudnienia osób z grupy wiekowej 55-59 lat wzrósł znacząco, ale wciąż pozostaje znacznie poniżej średniej dla krajów OECD. Jednocześnie, wzrost w przypadku grupy wiekowej 60-64 lata był bardzo umiarkowany, a wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku 65-69 lat pozostaje na stosunkowo niskim poziomie. Różnice w zakresie aktywności zawodowej między kobietami a mężczyznami w Polsce, tj. niższy wskaźnik zatrudnienia kobiet, utrzymują się na poziomie wyższym od średniej OECD. Na taką różnicę w znacznym stopniu wpływa ustawowy wiek emerytalny, który jest o pięć lat niższy w przypadku kobiet.
- *Bezrobocie*: Stopa bezrobocia w grupie osób w wieku 55-64 lata, która w 2013 roku wynosiła 7,7% była nieco niższa od średniej unijnej równej 7,9% ale wyższa od średniej dla krajów OECD wynoszącej 6,3%. Stopa długotrwałego bezrobocia – 45,8% w przypadku osób w wieku 55 lat i starszych – zmniejszyła się w ciągu ostatnich dziesięciu lat i znajduje się nieco poniżej średniej OECD równej 46,6%.
- *Jakość pracy*: Wynagrodzenie za pracę w pełnym wymiarze czasu pracy otrzymywane przez osoby w wieku 55-64 lata jest nieznacznie wyższe od wynagrodzenia dla grupy wiekowej 25-54 lata, a stosunek wynagrodzeń wynosi 1,03. Średnia dla krajów OECD to 1,08. W 2013 roku, odsetek pracowników w wieku 55-64 lata zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy wynosił 10,9% w stosunku do wszystkich zatrudnionych, tym samym osiągając poziom poniżej średniej OECD równej 18,2%. Jednakże, odsetek pracowników tymczasowych jest znacznie wyższy niż w pozostałych krajach OECD (odpowiednio 17% i 9%). Podobnie rzecz się ma z samozatrudnieniem.
- *Dynamika*: Stosunek liczby pracowników w wieku 60-64 lata o pięcioletnim lub dłuższym stażu pracy do wszystkich pracujących pięć lat wcześniej pracowników w wieku 55-59 lat wynosił 42,3% w 2013 roku, nieco powyżej średniej OECD równej 41,2%. Wskaźnik zatrudniania równy 5,4% jest zbliżony do średniej unijnej. Odpływ personelu, mierzony za pomocą wskaźnika odchodzenia z pracy, zmniejszył się w ciągu ostatniego dziesięciolecia i osiągnął poziom nieco poniżej średniej dla krajów OECD i UE.
- *Zatrudnialność*: Poziom wykształcenia obecnego pokolenia starszych pracowników w Polsce jest niski w porównaniu ze średnią OECD: wyższe wykształcenie posiada 15,6% osób z grupy wiekowej 55-64 lata, dla której średnia OECD wynosi 27,1%. Ponadto, udział w szkoleniach również utrzymuje się na niskim poziomie i wynosi 1,5% osób z tej samej grupy wiekowej, w porównaniu ze średnią OECD równą 9,6%. Tak niski odsetek odzwierciedla również różnicę wiekową wśród uczestników szkoleń w Polsce: stosunek udziału w szkoleniach osób w wieku 55-64 lata do tych w wieku 25-54 lata wynosi 0,55, czyli znacznie poniżej średniej OECD równej 0,77.

Wzrost zatrudnienia osób w wieku powyżej 55 lat

Zatrudnienie

W 2013 roku w Polsce, ogólny wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 55-64 lata wynosił 40,6%. Jest to jeden z najniższych wskaźników wśród krajów OECD, znacznie poniżej średniej OECD (54,9%) i średniej unijnej (49,5%) (Tabela 2.1). Wskaźnik zatrudnienia według płci wynosił 51,3% w przypadku mężczyzn oraz 31% w przypadku kobiet, w porównaniu ze średnimi OECD wynoszącymi odpowiednio 62,9% i 47,4% (Rysunek 2.1., Panel A). Różnica między wskaźnikiem zatrudnienia mężczyzn i kobiet, która w Polsce wynosi 20,3% jest znacznie wyższa od średnich dla krajów OECD i UE wynoszących 15,6% i 13,3%.

W 2013 roku wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 65-69 lat w Polsce wynosił 9,4%. Dla porównania, średni wskaźnik zatrudnienia tej grupy wiekowej wynosił 19,6% w krajach OECD oraz 11,2% w państwach UE (Tabela 2.1). Wskaźnik zatrudnienia według płci wynosił 13,4% w przypadku mężczyzn oraz 6,4% w przypadku kobiet, czyli znacznie poniżej średnich OECD równymi odpowiednio 25,1% i 14,6% oraz nieco poniżej średnich dla krajów UE wynoszących 14,4% i 8,3% (Rysunek 2.1, Panel B).

Tabela 2.1. Wyniki starszych pracowników, Polska, Unia Europejska i kraje OECD, 2003, 2007 i 2013 rok

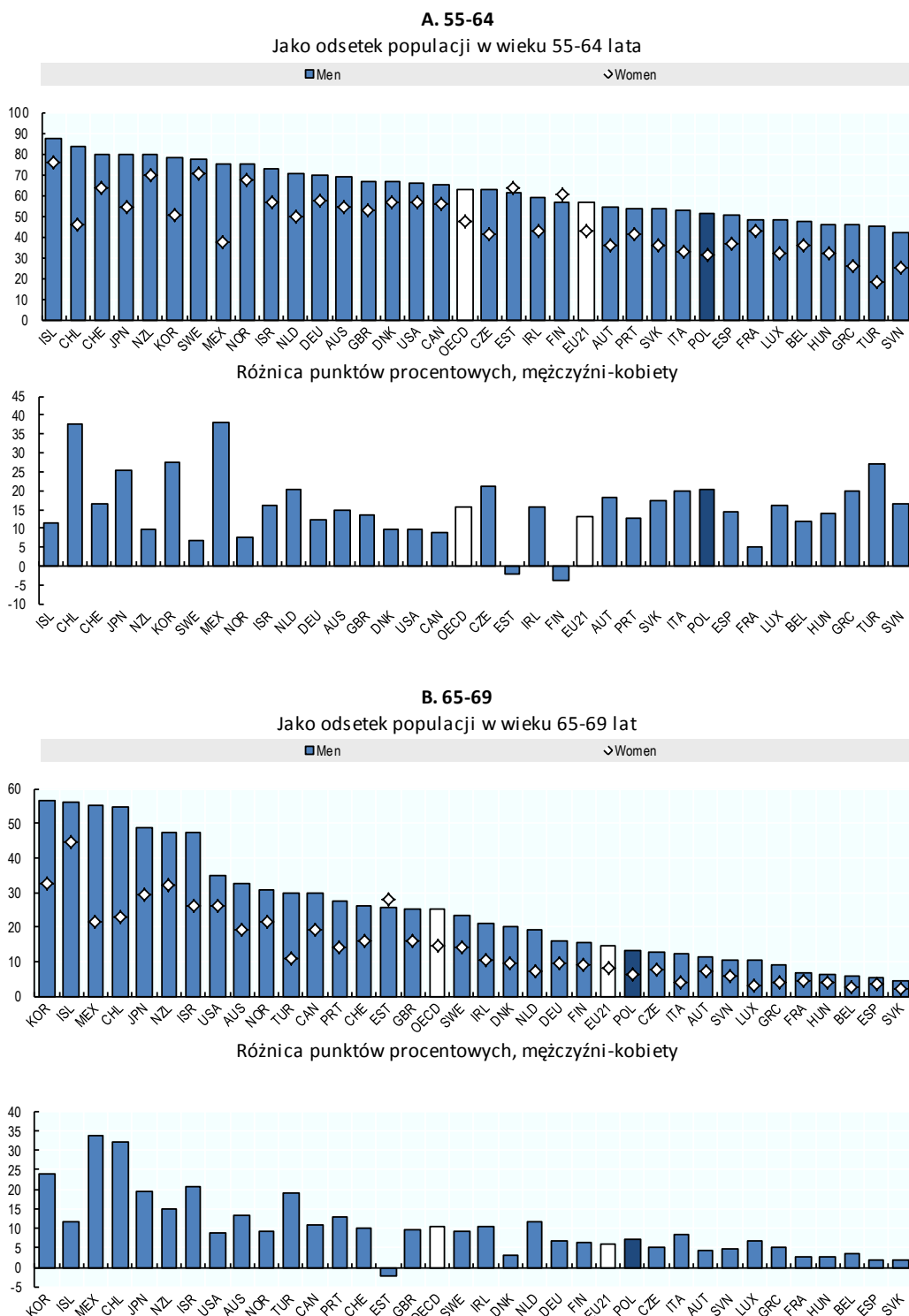
	Polska			Unia Europejska ^a			OECD ^b		
	2003	2007	2013	2003	2007	2013	2003	2007	2013
Zatrudnienie									
– Wskaźnik zatrudnienia, wiek 55-64 lata (% grupy wiekowej)	28,6	29,7	40,6	40,7	45,1	49,5	47,2	51,1	54,9
– osoby w wieku 55-59 lat	36,1	36,8	55,3	53,5	58,5	64,2	58,1	62,1	66,5
– 60-64 lata	18,6	18,4	24,0	25,5	29,0	33,6	34,0	37,7	42,2
– Różnica w zatrudnieniu według płci, wiek 55-64 lata (stosunek mężczyźni/kobiety)	1,71	2,14	1,65	1,83	1,60	1,36	1,75	1,60	1,40
– Wskaźnik zatrudnienia, wiek 65-69 lata (% grupy wiekowej)	10,3	8,5	9,4	9,0	10,3	11,2	15,8	17,2	19,6
Jakość pracy									
– Skala zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, wiek 55-64 lata (% całkowitego zatrudnienia)	21,0	18,5	10,9	16,4	17,1	17,0	17,1	17,7	18,2
– Skala pracy tymczasowej, wiek 55-64 lata (% pracowników)	13,1	19,9	17,2	6,5	7,1	6,7	9,2	9,4	8,7
– Odsetek osób samozatrudnionych, wiek 55-64 lata (% całkowitego zatrudnienia)	42,3	36,4	28,8	25,8	22,7	21,7	30,0	27,1	25,7
– Wynagrodzenie za pracę w pełnym wymiarze czasu pracy ^c , stosunek osób w wieku 55-64 lata do grupy wiekowej 25-54 lata (współczynnik)	1,23	1,14	1,03	1,13	1,14	1,12	1,08	1,10	1,08
Dynamika									
– Wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu ^d , po 60 roku życia (% pracowników t-5)	23,2	33,9	42,3	36,9	39,2	39,7	38,2	41,7	41,2
– Wskaźnik zatrudniania ^e , 55-64 lata (% pracowników t-5)	7,2	8,5	5,4	5,2	5,5	5,1	5,1	6,3	5,9
– Wskaźnik wycyfowania się z rynku pracy, 55-64 lata (% pracowników t-5)	22,0	17,7	12,7	16,7	16,2	15,2	15,4	16,0	15,3
– Rzezywisty wiek dezaktywizacji zawodowej pracowników* (wiek), Mężczyźni	61,1	61,4	62,3	61,4	61,7	62,4	63,3	63,7	64,2
Bezrobocie									
– Stopa bezrobocia, 55-64 lata (% siły roboczej)	11,3	6,8	7,7	5,3	4,6	7,9	4,7	4,0	6,3
– Stopa długotrwałego ^b bezrobocia, 55+ (% całkowitego bezrobocia)	58,3	57,0	45,8	53,0	56,9	57,0	42,7	46,0	46,6
– Osoby niezatrudnione ale nieotrzymujące pełnej emerytury ^f , 55-64 lata (% grupy wiekowej)	10,3	9,1	9,5	5,7	5,2	8,6	5,5	5,2	8,4
Zatrudnialność									
– Odsetek osób w wieku 55-64 lata o wykształceniu wyższym (% grupy wiekowej)	16,6	15,5	15,6	21,2	21,5	24,9	22,9	23,8	27,1
– Udział w szkoleniach ^g , 55-64 lata całkowity (% wszystkich zatrudnionych w grupie wiekowej)	2,6	2,0	1,5	6,4	6,5	8,0	7,9	8,0	9,6
– stosunek do osób zatrudnionych w wieku 25-54 lata (współczynnik)	0,63	0,64	0,55	0,64	0,69	0,74	0,67	0,72	0,77

a) Średnia nieważona dla 21 europejskich krajów należących do OECD. b) Średnia nieważona dla 34 krajów OECD. c) Średnie wynagrodzenie za godzinę brutto, 2005, 2007, 2011 rok. d) Stosunek liczby pracowników w wieku 60-64 lata o pięcioletnim lub dłuższym stażu pracy do wszystkich pracujących pięć lat wcześniej pracowników w wieku 55-59 lat. e) Odsetek pracowników w wieku 55-64 lata o stażu pracy wynoszącym mniej niż jeden rok w stosunku do wszystkich pracujących rok wcześniej pracowników w wieku 54-63 lata. f) Wskaźnik odchodzenia z pracy jest określony jako różnica między wskaźnikiem zatrudnienia, a przedstawionym procentowo wskaźnikiem zmiany zatrudnienia netto, dostosowanym do wielkości grupy wiekowej. g) Rzezywisty wiek dezaktywizacji zawodowej w okresach pięcioletnich 1997-2002, 2002-07 i 2007-12. Taki wiek (zwany również rzezywistym wiekiem przejścia na emeryturę) liczony jest jako średnia ważona wieku dezaktywizacji zawodowej wszystkich grup wiekowych, rozpoczynając od grupy w wieku 40-44 lata, z wykorzystaniem zmian bezwzględnych współczynnika aktywności zawodowej w każdej grupie jako wag. h) Okres bezrobocia dłuższy niż jeden rok. i) Odsetek osób z grupy wiekowej 55-64 lata, które są bezrobotne lub nieaktywne zawodowo ale chętnie do podjęcia pracy. j) Rok 2005, 2007 i 2012. k) Szkolenie pracownicze w ostatnim miesiącu, rok 2002, 2007 i 2012.

Źródło: Prognozy OECD na podstawie krajowych badań siły roboczej, Unijne Badanie Siły Roboczej (EU-LFS), Baza danych Rozkład Wynagrodzeń OECD, Baza danych Edukacja OECD.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176323>

Rysunek 2.1. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata i 65-69 lat, kraje OECD, 2013 rok



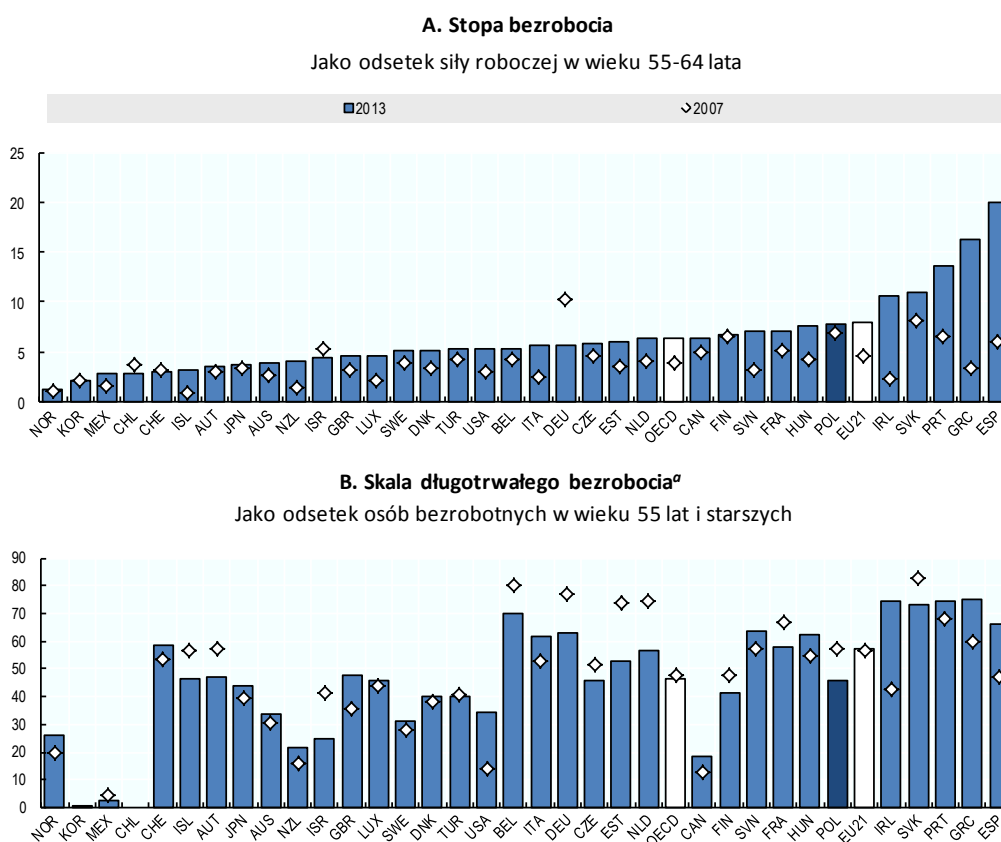
Źródło: Prognozy OECD na podstawie krajowych badań siły roboczej.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176007>

Bezrobocie

W 2013 roku, stopa bezrobocia w Polsce wśród pracowników w wieku 55-64 lata wynosiła 7,7%, czyli nieco poniżej średniej europejskiej równej 7,9%, ale powyżej średniej OECD równej 6,3% (Rysunek 2.2, Panel A). Stopa długotrwałego bezrobocia wśród osób, które ukończyły 55 lat wynosiła 45,8% czyli poniżej średnich dla krajów OECD i UE wynoszących odpowiednio 46,6% i 57%. W okresie od 2007 do 2013 roku, stopa długotrwałego bezrobocia w Polsce zmniejszyła się o 11,2%.

Rysunek 2.2. Bezrobocie wśród osób starszych, kraje OECD, 2007 i 2013 r.



a) Okres bezrobocia dłuższy niż jeden rok.

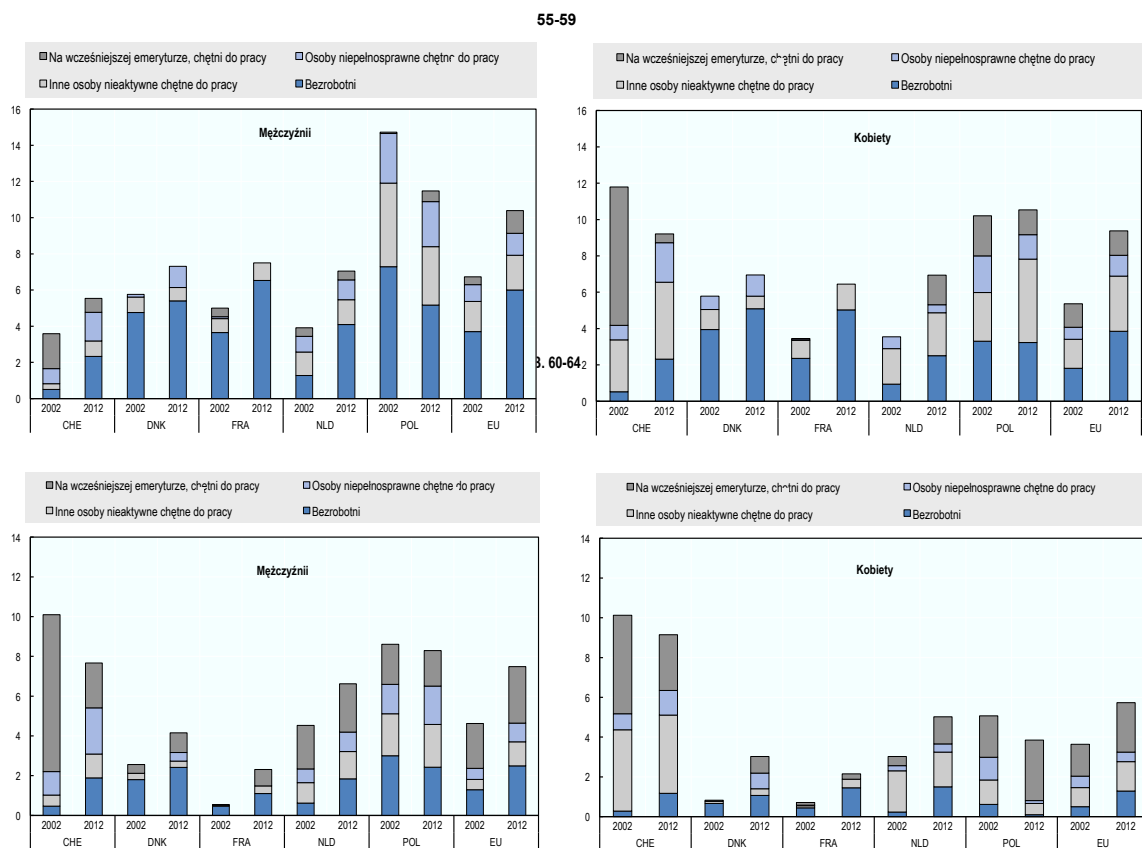
Źródło: Prognozy OECD na podstawie krajowych badań siły roboczej.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176010>

Odsetek osób niezatrudnionych, ale nieotrzymujących pełnej emerytury w Polsce, dla większości ujętych grup, jest nieco wyższy od średniej krajów europejskich (Rysunek 2.3.). W tej samej grupie, odsetek osób nieaktywnych ale chętnych do pracy jest wyższy. Ponadto, liczba mężczyzn niepełnosprawnych chętnych do podjęcia zatrudnienia jest wyższa w Polsce niż w Dani, Holandii lub Szwajcarii. Odsetek kobiet w wieku ponad 60 lat, które przeszły na wcześniejszą emeryturę, ale są chętne do podjęcia pracy jest również wysoki.

Rysunek 2.3. **Odsetek osób starszych, które nie są zatrudnione ale nieotrzymują pełnej emerytury,^a średnia wybranych krajów i UE,^b 2002^c i 2012 rok**

Jako odsetek wszystkich osób w grupie wiekowej



- a) Grupa jest definiowana poprzez porównywanie odpowiedzi udzielanych w badaniu i dotyczących zadeklarowanego statusu, chęci do podjęcia pracy oraz poszukiwania zatrudnienia.
 b) Orzeczenie o niepełnosprawności nie obowiązuje w przypadku Francji, zatem kraj ten jest wyłączony ze średniej europejskiej.
 c) 2001 rok w przypadku Szwajcarii.

Źródło: Prognozy OECD na podstawie Unijnego Badania Siły Roboczej (EU-LFS).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176028>

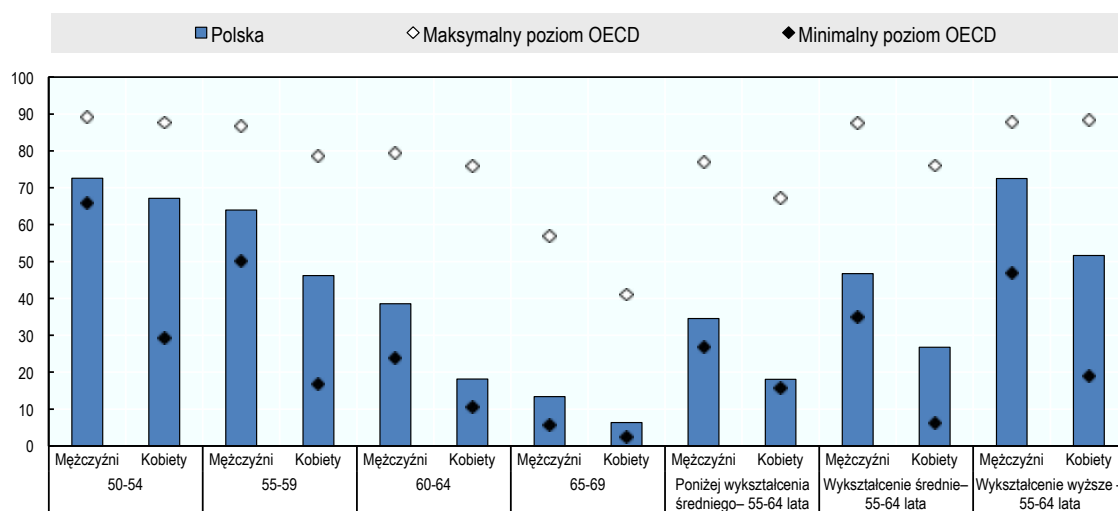
Podczas gdy w Polsce odsetek osób niezatrudnionych, ale nieotrzymujących pełnej emerytury zmniejszył się w latach 2002-2012 w przypadku mężczyzn i pozostał na tym samym poziomie w przypadku kobiet, kraje europejskie odnotowały jego znaczący wzrost. W związku z tym, różnica sprzed dziesięciu lat niemal całkowicie zniknęła zbliżając sytuację Polski do średniej europejskiej. Niemniej jednak, różnica między Polską a krajami osiągającymi najlepsze wyniki, jest wciąż dość wysoka.

Rola płci, wieku i wykształcenia

Rozkład średnich pozwala zaobserwować występowanie znaczących rozbieżności w zatrudnieniu w zależności od płci, wieku i wykształcenia (Rysunek 2.4). Różnica między wskaźnikiem zatrudnienia w Polsce, a wskaźnikiem w krajach OECD osiągających najlepsze wyniki, zwiększa się z wiekiem. W przypadku kobiet, wskaźnik zatrudnienia w grupach wiekowych 60-64 lata oraz 65-69 lat znajduje się blisko dolnej granicy rankingu, co wynika głównie z ustawowego wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat.

Rysunek 2.4. **Spoleczno-demograficzne różnice w zatrudnieniu według wieku, płci i poziomu wykształcenia, Polska oraz kraje OECD, 2012 rok**

Jako odsetek wszystkich osób w danej grupie



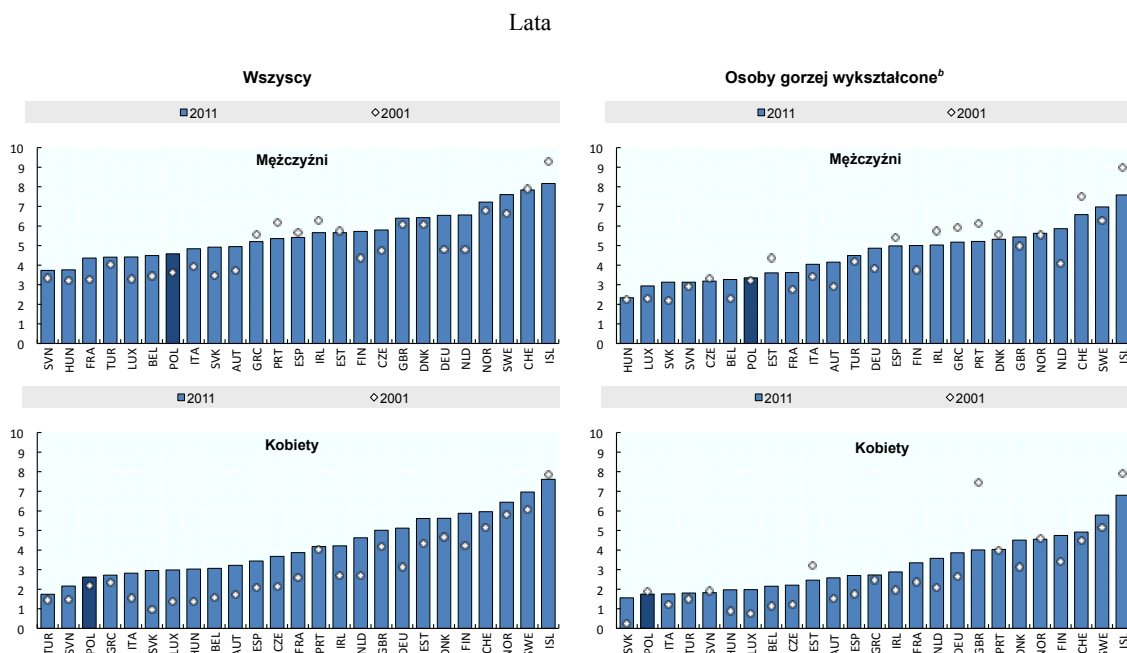
Źródło: Prognozy OECD na podstawie krajowych badań siły roboczej.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176038>

Zarówno w przypadku mężczyzn, jak i kobiet, wskaźnik zatrudnienia wzrasta wraz z poziomem wykształcenia. Podczas gdy w 2012 roku zatrudnionych było 72,5% mężczyzn w wieku 55-64 lata z wykształceniem wyższym, odsetek osób zatrudnionych, które zakończyły naukę, nie uzyskawszy wykształcenia średniego wynosił 34,5%. W przypadku kobiet, wpływ edukacji na prawdopodobieństwo zatrudnienia w starszym wieku był nawet większy, a odsetek zatrudnionych wynosił odpowiednio 51,6% i 18,1%.

Zgodnie z Rysunkiem 2.5, pracujący w Polsce mężczyźni w wieku 55-64 lata, o niskich kwalifikacjach, pozostają na rynku pracy 3-4 lata, tj. krócej niż wynosi średnia dla wszystkich mężczyzn w tej grupie wiekowej (4-6 lat). W latach 2001-2011, średni oczekiwany okres zatrudnienia wzrósł o jeden rok dla wszystkich mężczyzn, podczas gdy w przypadku grupy o niskich kwalifikacjach nie zaobserwowano niemal żadnych zmian. W przypadku kobiet sytuacja przedstawia się bardzo podobnie.

Rysunek 2.5. **Oczekiwana liczba lat zatrudnienia^a w grupie wiekowej 55-64 lata, według płci, 2011 i 2001 rok**



a) Oczekiwana liczba lat zatrudnienia liczona jest poprzez podział sumy wskaźników zatrudnienia przez każdy rok życia między 55 a 64 rokiem życia

b) Osoby, które zakończyły naukę, nie uzyskawszy wykształcenia średniego

Źródło: Prognozy OECD na podstawie Unijnego Badania Siły Roboczej (EU-LFS).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176044>

Ponadto, okres zatrudnienia mężczyzn i kobiet w Polsce, po ukończeniu przez nich 55 roku życia, będzie znacznie krótszy niż w przypadku ich rówieśników z innych krajów OECD (Rysunek 2.5). W 2011 roku, oczekiwany okres zatrudnienia dla kobiet o niskich kwalifikacjach wynosił jedynie 1,8 roku, czyli nieco mniej niż w 2001 roku. Dla tej grupy kobiet oczekiwany okres zatrudnienia był krótszy tylko w Republice Słowackiej. Utrzymywanie się liczby lat zatrudnienia dla osób w wieku powyżej 55 lat z najniższym wykształceniem na stałym poziomie, jest bardzo niepokojące. Ta grupa pracowników może napotkać znaczne trudności związane z wydłużeniem aktywności zawodowej z uwagi na podniesienie wieku emerytalnego.

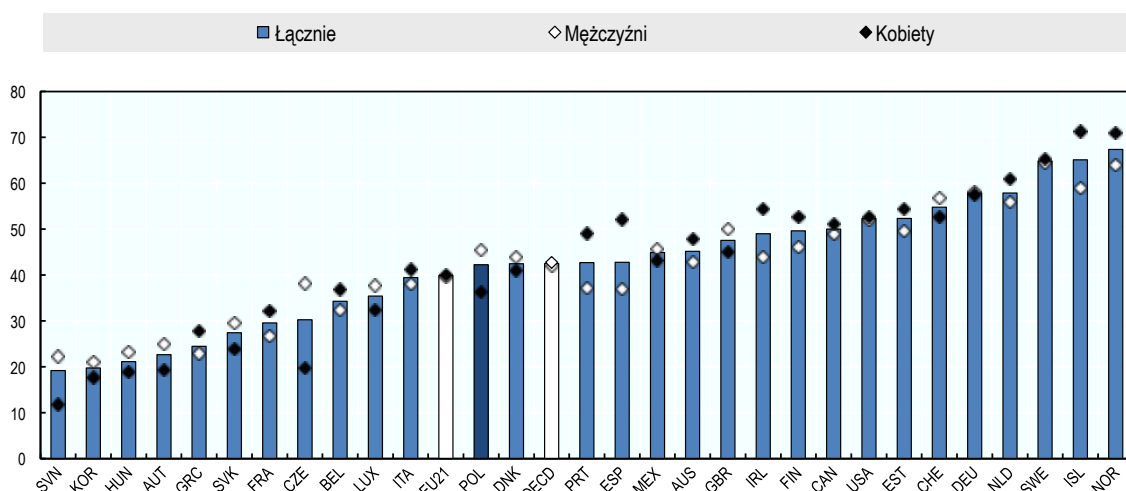
Mobilność starszych pracowników na rynku pracy

Znaczący wzrost wskaźnika utrzymania w zatrudnieniu

Wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu stanowi stosunek liczby pracowników w wieku 60-64 lata o pięcioletnim lub dłuższym stażu pracy do wszystkich pracujących pięć lat wcześniej pracowników w wieku 55-59 lat. Z powodu niskiego wieku emerytalnego i szerokiej skali

przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w Polsce, wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu po ukończeniu 60 roku życia wynosił dziesięć lat temu 23,2% i był jednym z najniższych wśród krajów OECD. Do 2013 roku wskaźnik wzrósł o 19,1% i osiągnął 42,3% (Tabela 2.1) – czyli mniej więcej tyle samo co w krajach OECD, gdzie wskaźnik ten był równy 41,2%. Powyższy wzrost oznacza zerwanie z praktykami przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Niemniej jednak, wskaźnik retencji w przypadku kobiet pozostaje na dużo niższym poziomie niż w przypadku mężczyzn (Rysunek 2.6), co wiąże się z wcześniejszym opuszczaniem rynku pracy przez kobiety.

Rysunek 2.6. **Wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu^a po ukończeniu 60 roku życia, według płci, kraje OECD, 2013 rok.**



a) Wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu stanowi stosunek liczby pracowników w wieku 60-64 lata o pięcioletnim lub dłuższym stażu pracy do wszystkich pracujących pięć lat wcześniej pracowników w wieku 55-59 lat.

Źródło: Prognozy OECD na podstawie krajowych badań siły roboczej.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176050>

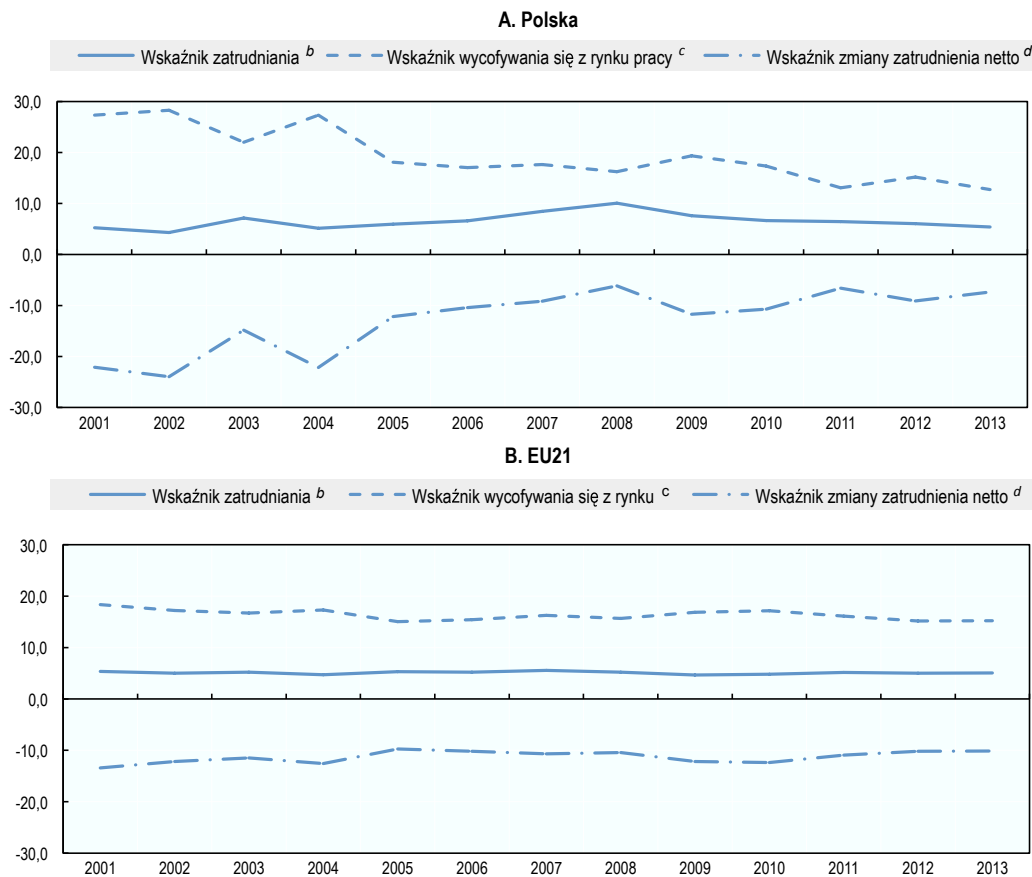
Mobilność pracowników

Współczynnik podejmowania zatrudnienia (wskaźnik zatrudniania) i dezaktywizacji zawodowej (wskaźnik odchodzenia z pracy) wskazuje, z jaką łatwością osoby starsze podejmują lub rezygnują z zatrudnienia. Porównanie z grupą wiekową 25-54 lata ułatwia ocenę mobilności pracowników. Zmiana zatrudnienia netto definiowana jest jako różnica między wskaźnikiem zatrudniania a wskaźnikiem wycofywania się z rynku pracy.

Wskaźnik zmiany zatrudnienia netto wśród starszych pracowników jest ujemny, co oznacza, że większy odsetek starszych pracowników rezygnuje z zatrudnienia niż je podejmuje (po raz pierwszy lub ponownie). W 2013 roku wskaźnik zmiany zatrudnienia netto wynosił -7,3% całkowitej skali zatrudnienia wśród starszych pracowników (Rysunek 2.7). Względna wielkość ujemnej zmiany zmniejsza się znacząco od 2001 roku, a w 2013 roku była niższa od średniej UE21.

Rysunek 2.7. **Wskaźnik zatrudniania, wycofywania się z rynku pracy i zmiany zatrudnienia wśród starszych pracowników, w wieku 55-64 lata, Polska i UE21^a, 2001-13 rok**

Jako odsetek zatrudnienia w grupie wiekowej



a) UE21 odnosi się do średniej nieważonej dla 21 europejskich krajów należących do OECD.

b) Wskaźnik zatrudniania stanowi stosunek wszystkich pracowników w wieku 55-64 lata o stażu pracy wynoszącym mniej niż jeden rok do wszystkich pracujących rok wcześniej pracowników w wieku 54-63 lat.

c) Wskaźnik zmiany zatrudnienia netto stanowi stosunek wszystkich pracowników w wieku 55-64 lata po odjęciu tych z nich, którzy mieli 54-63 lata rok wcześniej, do wszystkich pracujących rok wcześniej pracowników w wieku 54-63 lat.

d) Wskaźnik wycofywania się z rynku pracy stanowi różnicę między wskaźnikiem zmiany zatrudnienia netto a wskaźnikiem zatrudniania. (Zmiana zatrudnienia netto w roku t = wskaźnik zatrudniania w roku t – wskaźnik odchodzenia z pracy w roku t.)

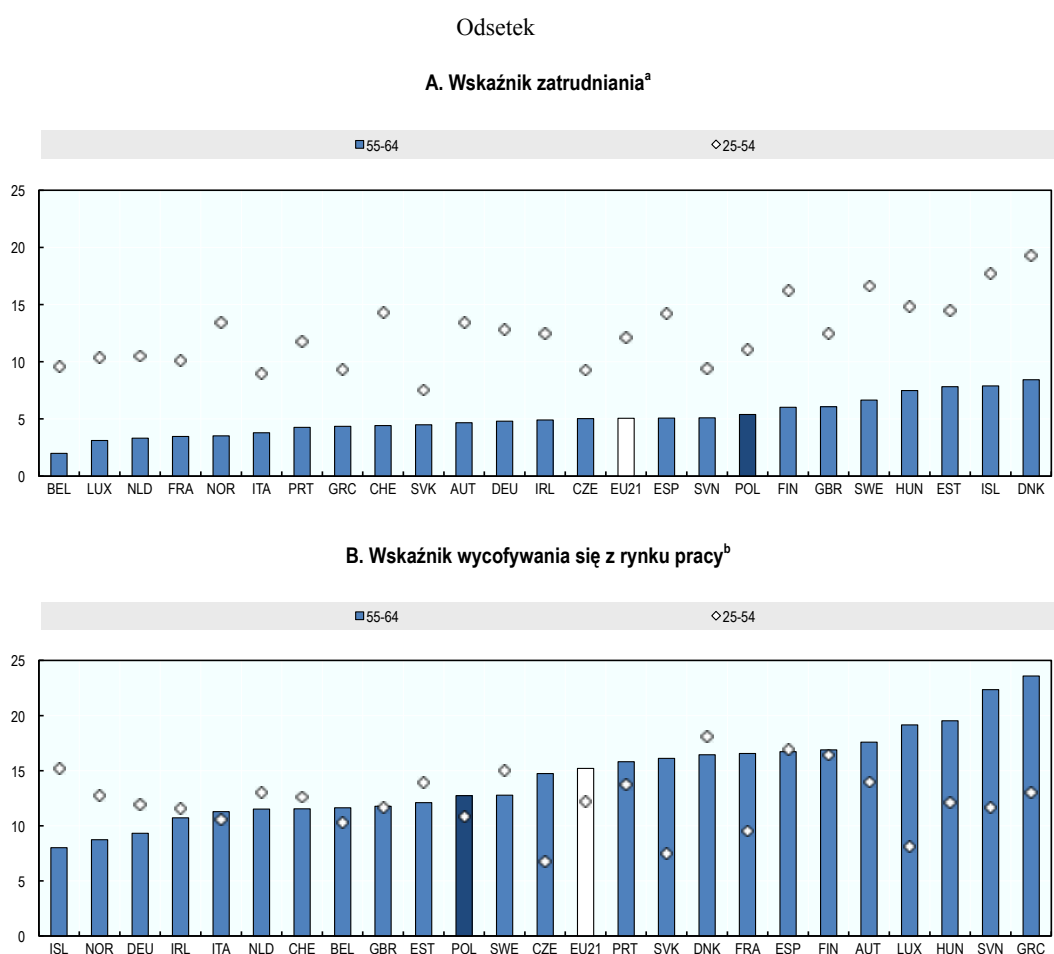
Źródło: Prognozy OECD na podstawie Unijnego Badania Siły Roboczej (EU-LFS).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176068>

Pozytywne zmiany wskaźnika zmiany zatrudnienia netto wynikają głównie ze zmniejszenia się wskaźnika wycofywania się z rynku pracy – każdego roku coraz mniej starszych pracowników rezygnuje z pracy. Wskaźnik wycofywania się z rynku pracy w Polsce zmniejszył się z poziomu maksymalnego, który wynosił 27,3% w 2001 roku do 12,7% w 2013 roku. Dla porównania, w analogicznym okresie wskaźnik wycofywania się z rynku pracy w krajach europejskich obniżył się tylko nieznacznie, z 18,3% w 2001 roku do 15,2% w 2013 roku.

Jednakże, wskaźnik zatrudniania starszych pracowników w Polsce pozostaje na niskim poziomie w stosunku do wskaźnika zatrudniania młodszych pracowników, podobnie jak w innych krajach europejskich (Rysunek 2.8, Panel A). Odsetek nowozatrudnionych pracowników w podszłym wieku wynosił w 2013 roku odpowiednio 5,4% w Polsce i 5,1% w krajach europejskich. W Europie zależność między wiekiem a wskaźnikiem wycofywania się z rynku pracy różni się w zależności od kraju (Rysunek 2.8, Panel B). W Polsce wskaźnik ten jest nieco niższy od średniej europejskiej i znajduje się mniej więcej w połowie rankingu, a rozbieżność między grupą wiekową 25-54 lata a grupą 55-64 lata, jest niewielka.

Rysunek 2.8. **Wskaźnik zatrudniania i wskaźnik wycofywania się z rynku pracy według wieku, kraje europejskie, 2013 rok**



a) Wskaźnik zatrudniania stanowi stosunek wszystkich pracowników w wieku 55-64 lata o stażu pracy wynoszącym mniej niż jeden rok do wszystkich pracujących rok wcześniej pracowników w wieku 54-63 lata.

b) Wskaźnik wycofywania się z rynku pracy stanowi różnicę między wskaźnikiem zmiany zatrudnienia netto a wskaźnikiem zatrudniania. (Zmiana zatrudnienia netto w roku t = wskaźnik zatrudniania w roku t – wskaźnik wycofywania się z rynku pracy w roku t .)

Źródło: Prognozy OECD na podstawie Unijnego Badania Siły Roboczej (EU-LFS).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176074>

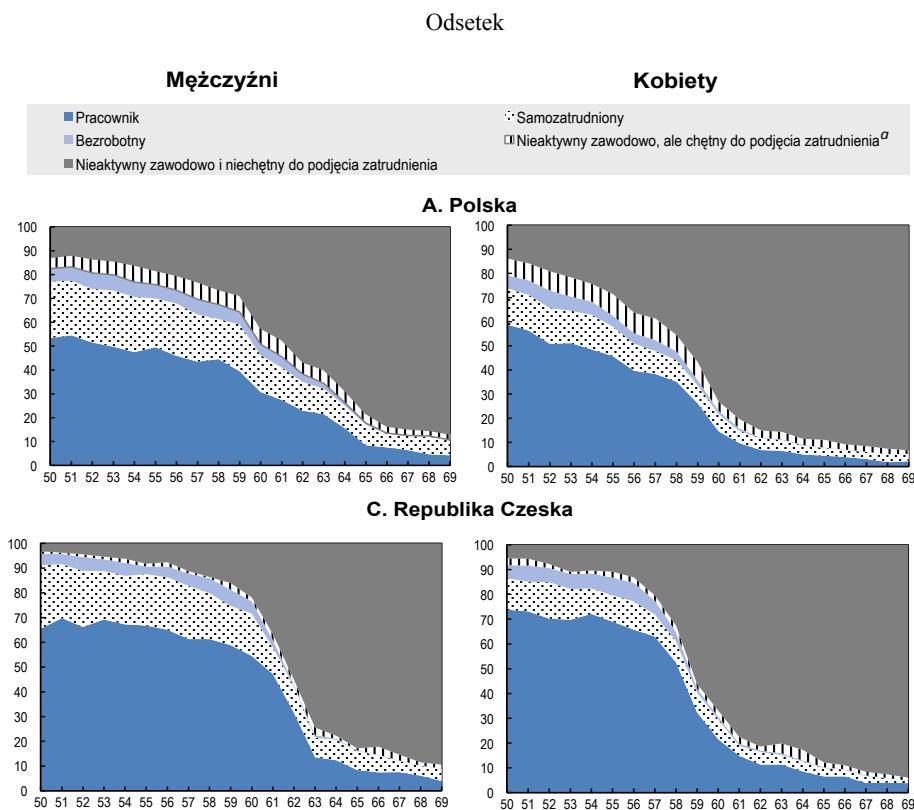
Wczesna dezaktywizacja zawodowa

Cechą charakterystyczną polskiego rynku pracy jest stosunkowo niski odsetek osób zatrudnionych w wieku 50-69 lat oraz wysoka skala samozatrudnienia (Rysunek 2.9). W porównaniu z Republiką Czeską, Niemcami i Republiką Słowacką, odsetek osób, które zgłaszają chęć do podjęcia pracy, ale nie szukają pracy w sposób aktywny jest wysoki, szczególnie w przypadku kobiet z grupy wiekowej 50-60 lat.

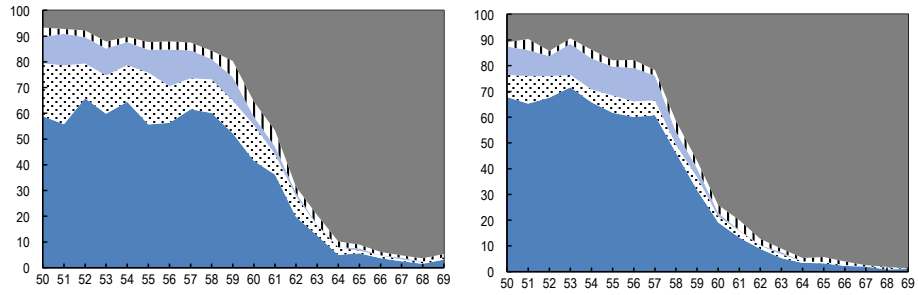
Ogólnie rzecz ujmując, rynek pracy w Polsce w dalszym ciągu charakteryzuje się wczesną dezaktywizacją zawodową. Udział w rynku pracy wśród kobiet obniża się znacząco po ukończeniu 50 roku życia. Do wieku około 55 lat spadek jest głównie wynikiem mniejszej liczby pracujących kobiet. W grupie wiekowej powyżej 55 lat zmniejsza się również odsetek osób samozatrudnionych, bezrobotnych oraz nieaktywnych i chętnych do podjęcia zatrudnienia, ale nieposzukujących aktywnie pracy.

Podobnie, udział mężczyzn w rynku pracy w Polsce maleje po osiągnięciu przez nich 50 roku życia w znacznie szerszym stopniu niż w pozostałych trzech krajach przedstawionych na Rysunku 2.9. Jednakże, w porównaniu z kobietami, spadek w przypadku mężczyzn jest bardziej stopniowy, szczególnie między 50 a 60 rokiem życia. Wolniejszy spadek samozatrudnienia od zatrudnienia łagodzi skutki zmniejszonego udziału w rynku pracy w ogóle. Odsetek mężczyzn samozatrudnionych i zatrudnionych, po osiągnięciu przez nich 65 roku życia, jest taki sam.

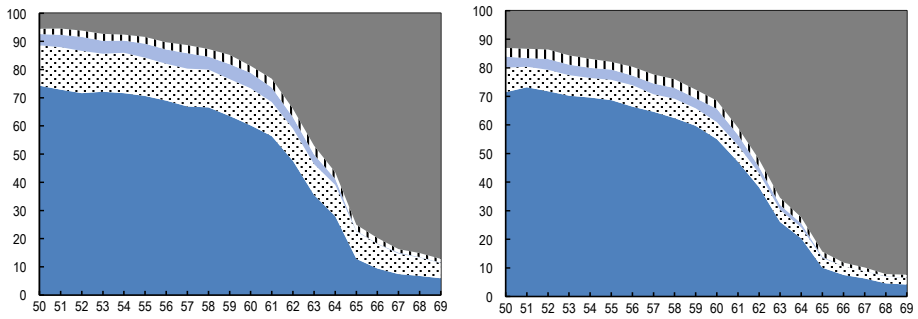
Rysunek 2.9. Status zatrudnienia w oparciu o poszczególne lata (50-69 rok życia) oraz płeć, cztery kraje OECD, 2012 rok.



C. Republika Słowacka



D. Niemcy



a) Osoby nieaktywne i chętne do pracy definiowane są jako osoby bez pracy, które chciałyby podjąć zatrudnienie, ale nie szukają prac osób aktywny w tygodniu referencyjnym.

Źródło: Prognozy OECD na podstawie Unijnego Badania Siły Roboczej (EU-LFS).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176084>

Rozdział 3

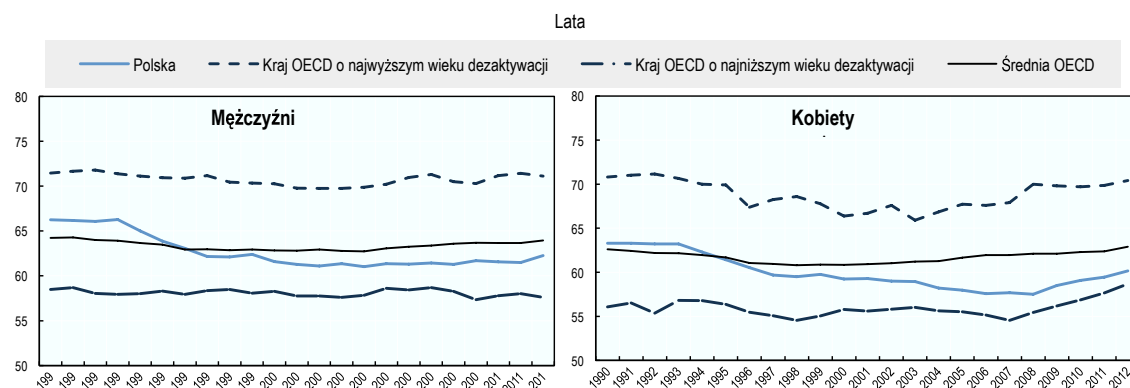
Zwiększanie korzyści uzyskiwanych przez osoby starsze podejmujące zatrudnienie w Polsce

W 1999 roku zapoczątkowana została główna reforma emerytalna i uprzedni system repartycyjny został zastąpiony systemem zdefiniowanej składki nominalnej. Możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę została w dużym stopniu ograniczona w 2009, z pewnymi znaczącymi wyjątkami. Ponadto zmniejszyła się liczba osób przechodzących na rentę z tytułu niezdolności do pracy, a ustawowy wiek emerytalny podlega stopniowemu podwyższeniu. Celem takich działań jest poprawa bodźców ekonomicznych motywujących do pracy. Niniejszy rozdział dokonuje oceny skutków powyższych reform. Określa także pozostałe wyzwania, a także dalsze reformy, których przeprowadzenie może być konieczne dla ich realizacji.

Trendy w zakresie rzeczywistego wieku dezaktywacji zawodowej

Na skutek reform przeprowadzonych w ciągu ostatnich 15 lat, rzeczywisty wiek dezaktywacji zawodowej ustabilizował się, a następnie zaczął nieznacznie wzrastać. W przypadku mężczyzn był to wzrost z 61,1 lat w 2002 roku do 62,3 lat w 2012 roku (Rysunek 3.1). W przypadku kobiet rzeczywisty wiek dezaktywacji zawodowej wzrósł z 59,0 lat do 60,2 lat w analogicznym okresie. Wskaźniki odnotowywane w Polsce są niższe od średnich OECD wynoszących 64,2 lata dla mężczyzn i 63,1 lat dla kobiet.

Rysunek 3.1. Rzeczywisty wiek dezaktywacji zawodowej^a według płci, kraje OECD, lata 1990-2012



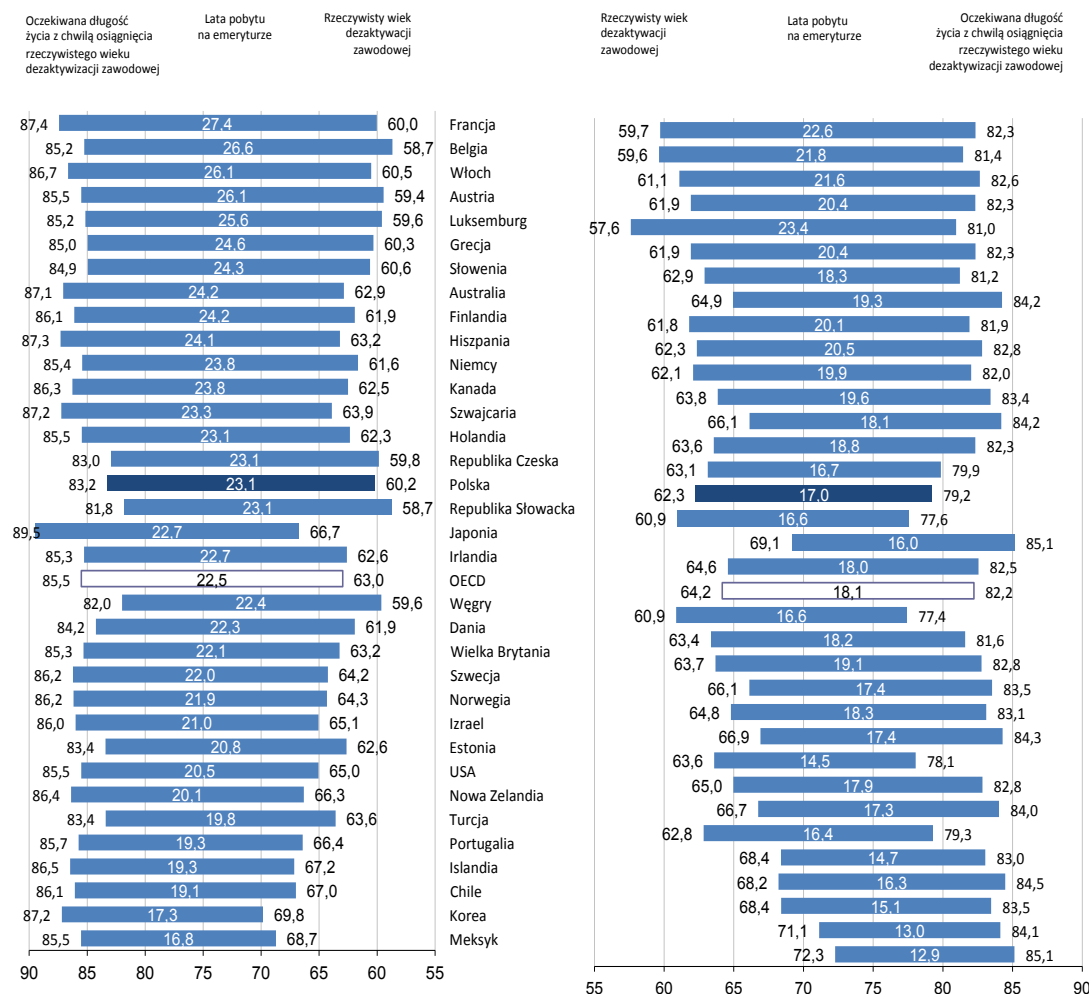
a) Taki wiek (zwany również rzeczywistym wiekiem przejścia na emeryturę) liczony jest jako średnia ważona wieku dezaktywacji każdej pięcioletniej grupy wiekowej, rozpoczynając od kohorty w wieku 40-44 lata, z wykorzystaniem zmian bezwzględnych współczynnika aktywności zawodowej w każdej grupie jako wag. W celu dokonania analizy skutków kompozycyjnych dotyczących wieku populacji, dezaktywacja zawodowa oceniana jest w oparciu o zmiany współczynnika aktywności zawodowej, a nie liczebności siły roboczej. Zmiany takie obliczane są dla każdej (sztucznej) kohorty obejmującej pięcioletnią grupę wiekową.

Źródło: Prognozy OECD na podstawie krajowych badań siły roboczej,

www.oecd.org/els/public-pensions/ageingandemploymentpolicies-statisticsonaverageeffectiveageofretirement.htm

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176094>

Kobiety w Polsce przechodzą na emeryturę wcześniej niż mężczyźni, a oczekiwana długość życia jest w ich przypadku wyższa. W związku z tym, okres pobytu kobiet na emeryturze jest dłuższy. Szacuje się, że oczekiwana długość życia kobiet z chwilą osiągnięcia rzeczywistego wieku dezaktywacji zawodowej wynosi 23,1 lat, czyli więcej od średniej OECD równej 22,5 lat (Rysunek 3.2., Panel A). Natomiast, w przypadku mężczyzn oczekiwana długość życia na emeryturze wynosi 17 lat i jest niższa od średniej OECD wynoszącej 18,1 lat (Panel B).

Rysunek 3.2. **Oczekiwana długość życia na emeryturze^a według płci, kraje OECD, 2012 rok.**

a) Oczekiwana długość życia z chwilą osiągnięcia rzeczywistego wieku dezaktywacji zawodowej.

Źródło: OECD (2013), *Emerytury w Skrócie 2013r.*, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en; oczekiwana długość życia na podstawie szacunków ONZ (2013r.), *World Population Prospects, The 2012 Revision*, ONZ, Nowy Jork.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176103>

Emerytura: Częste zmiany ograniczają przewidywalność

System emerytalny w Polsce składa się z kilku systemów. Najważniejszym z nich jest system ubezpieczeń społecznych zarządzany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). System obejmuje wszystkich pracowników sektora prywatnego, pracowników samozatrudnionych spoza sektora rolniczego oraz większość pracowników sektora publicznego. Rolnicy, służby mundurowe i policja, a także sędziowie i prokuratorzy objęci są specjalnymi systemami, spośród których najszerszy jest system ubezpieczeń dla rolników. System ten zarządzany jest przez KRUS czyli Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Główna reforma z 1999 roku

Od początku przemiany gospodarczej, która rozpoczęła się 25 lat temu, Polski system emerytalny przeszedł kilka reform. Główna reforma zapoczątkowana została w 1999 roku. Jej podstawowe cele obejmowały poprawę stabilności systemu emerytalnego poprzez obniżenie stopy zastąpienia i wydłużenie okresu aktywności zawodowej. Obowiązujący system, oparty o system repartycyjny zdefiniowanych świadczeń, został zastąpiony bardziej zróżnicowanym systemem, którego podstawę stanowiły trzy filary (Martinez-Fernandez et al., 2013). Głównymi elementami systemu wdrożonego w 1999 roku były:

- I Filar: System repartycyjny zdefiniowanej składki nominalnej (NDC) zarządzany przez ZUS. Wprowadzone zostały neutralne pod względem aktuarialnym konta indywidualne.
- II Filar: Obowiązkowe konta indywidualne w systemie kapitałowym, zarządzane przez prywatne otwarte fundusze emerytalne (OFE).
- III Filar: Dobrowolny uzupełniający program oszczędzania na emeryturę poprzez udział w zbiorowych programach emerytalnych (PPE) lub indywidualnych kontach emerytalnych (IKE i IKZE¹).

Wszystkie osoby czynne zawodowo są z założenia członkami obowiązkowych systemów emerytalnych. Osoby urodzone po 31 grudnia 1968 roku zostały członkami I Filaru i II Filaru, a osoby urodzone w latach 1949-1968 mogły wybrać udział tylko w nowym I Filarze lub obu filarach: I Filarze i II Filarze do końca 1999 roku. Zasady przejściowe umożliwiły pewnym grupom przechodzenie na emeryturę w oparciu o procedurę wcześniej obowiązującego systemu emerytalnego.

Wszystkie obowiązkowe składki emerytalne w wysokości 19,52% zarobków opłacane są w 50% przez pracodawców oraz 50% przez pracowników (ZUS, 2013r.). Składki niektórych grup opłacane są ze środków państwa. Dzieje się tak w przypadku służb mundurowych oraz osób przebywających na urloпах macierzyńskich lub wychowawczych oraz osób w okresie bezrobocia.

Składka miesięczna równa 12,22% wynagrodzenia ewidencjonowana jest w pierwszej kolejności na koncie indywidualnym w ramach systemu zdefiniowanej składki nominalnej (I Filar). Konto przechodzi rewaloryzację na podstawie wskaźnika waloryzacji zdefiniowanego jako nominalny wzrost wynagrodzeń w gospodarce (Góra, 2013r.) Waloryzacja stanowi kombinację płacy nominalnej oraz wzrostu zatrudnienia. W przypadku osób, które nie są objęte II Filarem – obowiązkowymi kontami indywidualnymi – 19,52% zarobków przenoszone jest na indywidualne konto w ZUS. Pracodawcy płacą składki wyłącznie w ramach indywidualnych kont ZUS (I Filar). Reforma z 1999 roku przewidywała odprowadzanie składki w wysokości 7,3% wynagrodzenia do indywidualnych kont prowadzonych w ramach kapitałowego, prywatnie zarządzanego systemu (OFE). Zwrot kapitału zainwestowanego przez OFE przekazywany jest na konto indywidualne w ZUS.

Emerytury osób, które urodziły się w roku 1949 i później obliczane są na podstawie nowych zasad, wdrożonych w 1999 roku (ZUS, 2013r.). W związku z tym, wypłata emerytur w oparciu o nowe zasady rozpoczęła się szybciej w przypadku kobiet. W przypadku mężczyzn pierwsze emerytury obliczone na podstawie nowego systemu wypłacone zostały dopiero w czerwcu 2014 roku.

Częściowe odwrócenie reformy z 1999 roku w latach 2011 i 2014

W maju 2011 roku nastąpiło częściowe odwrócenie reformy z 1999 roku poprzez założenie nowych kont indywidualnych (subkont) w ZUS. Całkowita składka w wysokości 7,3% została podzielona między pierwszy i drugi filar. Nowe subkonta zostały założone dla części składek, które pierwotnie trafiały do II Filaru. Konta te podlegają waloryzacji w oparciu o wskaźnik równy średniorocznej dynamice wartości PKB za okres ostatnich pięciu lat.

System wdrożony za pomocą reformy z 1999 roku charakteryzował się zaburzoną równowagą finansową (von Nordheim, 2012). Stosunkowo wysoki poziom oszczędzania za pomocą rachunków OFE finansowany był poprzez przenoszenie części podatków z tytułu zabezpieczenia społecznego do systemów prywatnych, a utracone dochody podatkowe nie były zastępowane innymi podatkami. Realokacja składek z OFE na konta ZUS miała być tymczasowa i składki w wysokości 3,8% i 3,5% miały być od 2017 roku przekazywane odpowiednio na konto w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz do systemu kapitałowego (OECD, 2013 roku).

Jednakże, 1 lutego 2014 roku nastąpiło dalsze odejście od systemu kont indywidualnych (Zabezpieczenie Społeczne, 2014r.). Główne zmiany wprowadzone za pomocą nowego prawa obejmują:

- Konieczność wpłacania składek do powszechnego systemu kont indywidualnych. Jednakże, pracownicy mogą również przekazywać 2,92% otrzymywanego wynagrodzenia brutto do prywatnie zarządzanego drugiego filaru.
- Udział w II Filarze jest obecnie dobrowolny. Osoby przystępujące do płacenia składek będą musiały wyrazić wolę udziału w drugim filarze. W przeciwnym razie zostaną one włączone wyłącznie do systemu repartycyjnego NDC I Filaru. Pracownicy uczestniczący w systemie mają możliwość przekazywania części składek do I Filaru. Jednakże, w terminie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 osoby te zobowiązane są do przekazania pisemnego wniosku o pozostanie w drugim filarze. Konta pracowników, którzy nie złożą takiego wniosku zostaną automatycznie przeniesione do pierwszego filaru. Zgodnie z prawem, kolejny okres możliwej rezygnacji nastąpi w 2016 roku, a następnie co cztery lata.
- Wszystkie środki zainwestowane w obligacje rządowe przenoszone są z OFE do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), a możliwości inwestycyjne OFE uległy zmianie, tj. zniesiono możliwość inwestycji w polskie obligacje skarbowe, jednak nadal możliwe jest inwestowanie w inne rodzaje obligacji.
- Środki pozostałe w II Filarze będą stopniowo przenoszone do I Filaru wraz z osiągnięciem przez pracowników wieku emerytalnego. W ciągu dziesięciu lat poprzedzających ustawy wiek emerytalny, saldo kont będzie przenoszone do subkont zarządzanych przez ZUS. W związku z tym, ZUS będzie odpowiedzialny za wypłaty emerytur zarówno w ramach I, jak i II Filaru.

Głównym celem tej reformy jest zmniejszenie deficytów w ramach systemu ZUS poprzez transfer środków z otwartych funduszy emerytalnych (OFE) do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Dzięki temu w przyszłości repartycyjny system emerytalny wysunie się na pierwszy plan kosztem systemu kapitałowego. Od 1 lutego 2014 roku, zmiany te spotkały się ze zdecydowaną krytyką ze strony partnerów społecznych, zarówno pracodawców, jak i związków zawodowych (Eironline, 2014), częściowo z uwagi na postrzeganie reformy jako jednostronnej decyzji rządu.

Bardzo ograniczony zakres III Filaru

Zarówno grupowe, jak i indywidualne programy objęte III Filarem przewidują korzystne ulgi podatkowe. Mimo to, wykorzystanie dobrowolnych programów emerytalnych jest bardzo ograniczone. Pod koniec 2012 roku, programami grupowymi (PPE) objętych było około 344 000 osób. W 2013 roku, IKE oraz IKZE liczyły odpowiednio 800 000 i 500 000 kont. Oszczędności znajdujące się w IKE zwolnione są z podatku od zysków kapitałowych. Od 2014 roku, coroczne składki do IKZE mogą być potrącane z podlegającego opodatkowaniu dochodu i nie mogą przekraczać kwoty odpowiadającej 1,2 krotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w Polsce w danym roku (tj. nie więcej niż 4 495 złotych w 2014 roku).

Obliczanie emerytury

System emerytalny obowiązujący w Polsce opiera się o zasadę NDC. Ustawa o emeryturach kapitałowych przyjęta w 2009 roku zakłada, że oszczędności emerytalne zostaną przeliczone na dożywotnią rentę z wykorzystaniem tabel średniej długości życia na emeryturze, takich samych dla kobiet i mężczyzn. Takie przeliczenie nie może odbyć się przed ukończeniem 65 roku życia. Kobiety, które przeszły na emeryturę przed ukończeniem tego wieku będą otrzymywały świadczenia wypłacane z ich indywidualnych kont emerytalnych dopóty, dopóki nie osiągną wieku 65 lat. Kwota pozostała na ich kontach emerytalnych z chwilą ukończenia 65 lat, zostanie wykorzystana na rzecz renty dożywotniej. Podobne podejście stosuje się w przypadku obliczania świadczeń zarówno z kont ZUS, jak i kont OFE. Jeśli emerytura jest niższa od minimalnej miesięcznej kwoty równej 844,45 złotych (w 2014 roku), a okres składkowy i nieskładkowy wynosi co najmniej 20 lat w przypadku kobiet oraz 25 lat w przypadku mężczyzn, na wyrównanie emerytury do minimalnego progu gwarantowanego przeznaczają się środki z budżetu państwa.

Świadczenia emerytalne podlegają okresowej waloryzacji. Wskaźnik waloryzacji określony jest jako średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym (OECD, 2013). Chłoń-Domińczak (2013) pokazuje, że w związku z waloryzacją emerytur dziesięć lat po przejściu na emeryturę, prognozowana stopa zastąpienia netto w Polsce obniża się znacząco.

Stopniowy wzrost ustawowego wieku emerytalnego

Ustawowy wiek emerytalny (rok 2014) wynosi 65 lat i 6 miesięcy w przypadku mężczyzn oraz 60 lat i 6 miesięcy w przypadku kobiet. Polska jest obecnie jednym z niewielu krajów OECD, w którym wiek emerytalny kobiet jest niższy niż wiek emerytalny mężczyzn.

W 2012 roku, Polski Parlament przyjął propozycję podniesienia ustawowego wieku emerytalnego do 67 lat dla obu płci (zobacz Tabela 3.1). Począwszy od 2013 roku, wiek przechodzenia na emeryturę jest podwyższany trzy razy w roku, w styczniu, maju i wrześniu, o trzy miesiące. W przypadku mężczyzn, wiek docelowy osiągnięty zostanie w 2020 roku. W przypadku kobiet, okres konwergencji jest dłuższy: wiek zostanie zwiększony z 60 lat w 2013 roku do 67 lat dopiero w 2040 roku.

Tabela 3.1. Wprowadzenie podwyższonego wieku emerytalnego, Polska

	Mężczyźni	Kobiety
2013	65,25	60,25
2014	65,5	60,5
2015	65,75	60,75
2020	67	62
2025	67	63,25
2030	67	64,5
2035	67	65,75
2040	67	67

Źródło: Główny Urząd Statystyczny (2014), *Prognozy dotyczące Ludności na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

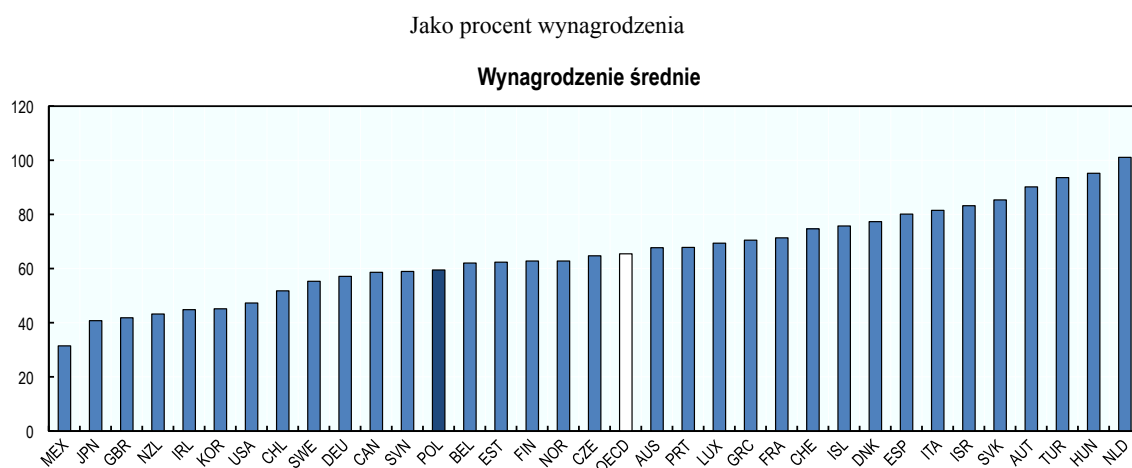
<http://dx.doi.org/10.1787/888933176333>

Główne wyzwania systemu emerytalnego

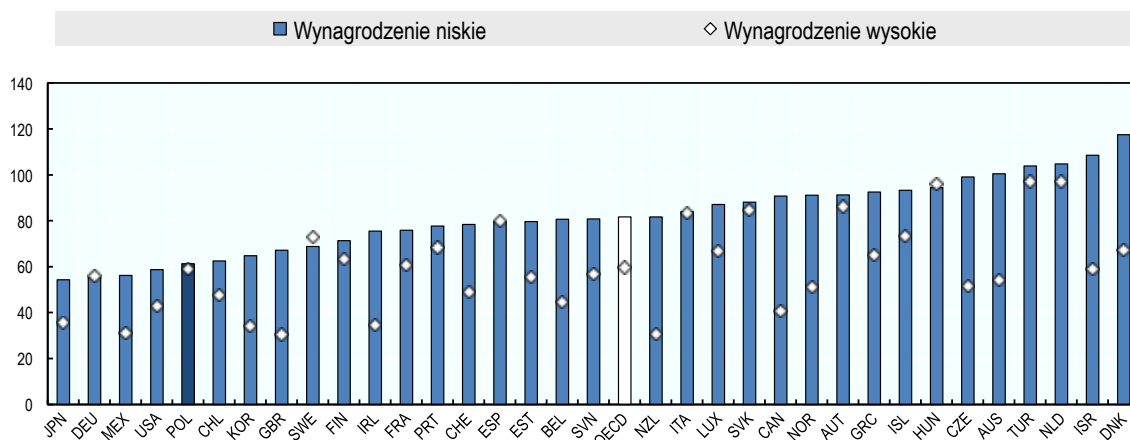
Niska stopa zastąpienia

Stopa zastąpienia netto w ramach pierwszego i drugiego filaru, która wynosi około 60% w przypadku osób o średnich dochodach, jest nieznacznie niższa od średniej OECD (Rysunek 3.3). Jednocześnie przewiduje się, że w przypadku osób o niskich dochodach stopa zastąpienia netto w nowym systemie będzie jedną z najniższych w krajach OECD, a dla pracowników uzyskujących wysokie dochody, stopa ta będzie wyższa od średniej OECD (OECD, 2013).² Minimalna wysokość emerytury powinna wynosić około 25% średniego wynagrodzenia. Gwarancja minimalnej emerytury dla osób uprawnionych do jej otrzymania stanowi główny mechanizm zapewniający ochronę minimalnych dochodów dla przyszłych emerytów.

Rysunek 3.3. Teoretyczne długoterminowe stopy zastąpienia netto, a kraje OECD



Wynagrodzenie niskie i wysokie



a) Stopa zastąpienia netto obliczana jest przy założeniu rozpoczęcia zatrudnienia w wieku 20 lat w 2012 roku oraz okresu aktywności zawodowej odpowiedniego dla wieku emerytalnego obowiązującego w każdym kraju. Przedstawione stopy zastąpienia netto obliczane są w oparciu o 100% i 50% średnich zarobków pracownika.

Źródło: OECD (2013), *Emerytury w skrócie 2014 r.*; http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-fr.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176114>

Z drugiej strony, dobrowolne programy trzeciego filaru przewidują korzystne ulgi podatkowe. Według Jarretta (2011) przy opracowywaniu wsparcia podatkowego w ramach dobrowolnego III Filaru należy zapobiec regresji spowodowanej brakiem możliwości pracowników o niskim wynagrodzeniu oszczędzania w ramach takich programów. Ogólniej rzecz ujmując, polityka powinna kłaść nacisk na działania służące wzmocnieniu stabilności powszechnego systemu emerytalnego. Ulgi podatkowe obowiązujące w ramach III Filaru ograniczają wpływy podatkowe i mogłyby spowodować niezależnienie zamożnej części społeczeństwa od dobrze funkcjonującego powszechnego systemu emerytalnego. Należy zatem dokładnie monitorować skutki funkcjonowania III Filaru.

Wydłużenie aktywności zawodowej jako warunek zapewnienia odpowiedniej wysokości emerytur w przyszłości

Ścisła zależność między składkami a wypłatami emerytury w ramach modelu NDC stanowi zachętę do pracy. Wzrost długości życia, niska waloryzacja świadczeń emerytalnych w przyszłości oraz dłuższe okresy nieskładkowe lub niskie składki mogą obniżyć stopę zastąpienia w perspektywie długoterminowej (Jabłonowski and Müller, 2013). Chłoń-Domińczak (2013) przewiduje, że w latach 2010-50 teoretyczna stopa zastąpienia w Polsce w przypadku osób o średnich dochodach może obniżyć się o ponad 30%. Dłuższa praca może znacząco zrekompensować niższą stopę zastąpienia. Jednakże, coraz większy odsetek pracowników jest uprawniony do uzyskania minimalnej emerytury. W związku z tym, że emerytury w dużym stopniu zależą od składek, należy umożliwić populacji podjęcie zatrudnienia wiążącego się z ich opłacaniem. Niewątpliwie takie działania wiążą się ze zwalczaniem szarej strefy w gospodarce (lub umów tymczasowych, z których nieodprowadzane są składki), oraz promowania dobrej jakości miejsc pracy.

Chłoń-Domińczak i Strzelecki (2012) dokonali mikrosymulacji, z których wynika, że w polowie 2020 roku minimalna emerytura będzie stanowić mniej niż 15% przeciętnego wynagrodzenia. Ich wyniki zakładają waloryzację minimalnej emerytury równej 20% przeciętnego wynagrodzenia brutto oraz wzrost wynagrodzeń i zysk z rynków finansowych na poziomie podobnym do tych zaobserwowanych w ostatnim dziesięcioleciu.

Co więcej, wyniki symulacji przedstawione przez Egerta (2012) wskazują, że osłabienie drugiego filaru obniży stopę zastąpienia. Obniżenie stopy będzie postępowało w wyniku zapoczątkowanego w 2011 roku przekazywania środków z OFE na konta w ZUS, gdzie wewnątrz stopa zwrotu jest niższa. Według Jabłonowskiego i Müllera (2013) na taki wynik wpływ mają również inne znaczące czynniki.

Mniejszy udział kobiet w rynku pracy oraz niższy wiek emerytalny osłabiają ochronę kobiet przed ubóstwem w podeszłym wieku. Chłoń-Domińczak (2014) podkreśla również, że system emerytalny jest niekorzystny dla przeciętnej kobiety z dwóch powodów: niższych zarobków oraz krótszego okresu składkowego. Promowanie równości płci ma kluczowe znaczenie w celu poprawy stabilności ekonomicznej, a działania obejmujące zmianę norm społecznych pozwoli na usunięcie barier ograniczających udział kobiet w rynku pracy (Ramka 3.1).

Ramka 3.1. Bariery ograniczające udział kobiet w rynku pracy

Barierę stanowi zarówno polityka, jak i normy społeczne:

- Ustawowy wiek emerytalny kobiet, niższy niż w przypadku mężczyzn, kształtuje normy społeczne.
- Tabele umieralności, takie same dla obu płci, zaniżają rzeczywistą długość życia kobiet co powoduje, że system emerytalny wydaje się dla nich korzystniejszy.
- Renta rodzinna osłabia zachęty do pracy.
- System wspólnego opodatkowania współmałżonków podnosi krańcowe stawki podatkowe dla osób posiadających drugie źródło dochodów, w przypadku znaczącej różnicy w dochodach między współmałżonkami.
- Przeszkodę stanowią również „tradycyjne” normy rodzinne. Dostęp do usług długoterminowej opieki nad osobami starszymi jest ograniczony. Innymi przeszkodami są: niedostateczny rozwój opieki nad dziećmi oraz korzystne warunki urlopów i zwolnień związanych z opieką nad dziećmi, a także ograniczony dostęp do elastycznych warunków zatrudnienia.

Źródło: OECD (2014), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en.

Powyższe bariery wskazują na konieczność poprawy pozycji kobiet na rynku pracy oraz zapewnienia zachęt nie tylko do uczestniczenia w rynku, ale również do dłuższej aktywności zawodowej. Jedną z zachęt mogłoby być szybsze wprowadzenie docelowego wieku emerytalnego (OECD, 2014a). Taki sam ustawowy wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn mógłby poprawić pozycję kobiet w średnim wieku oraz starszych na rynku pracy poprzez zniesienie argumentu przemawiającego za

inwestowaniem w mężczyzn w tym samym wieku, tj. dłuższego okresu aktywności zawodowej („efekt horyzontalny”). Ponadto powszechniejsze opodatkowanie indywidualne pozwoliłoby obniżyć krańcowe stawki podatkowe obowiązujące osoby posiadające drugie źródło dochodów. Analiza wzajemnego dostosowania się rynku pracy i pracowników płci żeńskiej oraz stopniowe ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę stanowią wartościową podstawę dalszego rozwoju polityki. Ponad 70% kobiet, które przeszły na emeryturę w 2006 roku należało do grupy wiekowej 55-59 lat (Chłoń-Domińczak, 2009). Wiązało się to z obowiązującą w tym czasie możliwością przejścia na emeryturę w wieku 55 lat pod warunkiem posiadania trzydziestoletniego stażu pracy (uwzględniającego okres studiów oraz urlop wychowawczy).

W Polsce przewidywany jest szybki wzrost przeciętnej długości życia, do 89 lat w przypadku kobiet oraz 83 lat w przypadku mężczyzn w 2050 roku (Główny Urząd Statystyczny, 2014). W związku z tym nasuwa się pytanie, czy w przyszłości przewiduje się dalsze podnoszenie wieku emerytalnego celem dostosowania go do długości życia.

Edukacja społeczeństwa

Konieczna jest zmiana oczekiwań społeczeństwa w stosunku do emerytury a także nastawienia do pracy celem zwiększenia indywidualnej niezależności finansowej na emeryturze oraz złagodzenia wpływu starzejącej się siły roboczej na rynek pracy. Pomimo nieznacznego podniesienia rzeczywistego wieku dezaktywizacji zawodowej, społeczeństwo wydaje się nie posiadać wystarczającej wiedzy na temat korzyści, jakie przynoszą długie okresy składkowe oraz późniejsze przechodzenie na emeryturę dla stopy zastąpienia ich emerytur.

Chłoń-Domińczak (2009) podkreśla, że władze powinny przeprowadzać systematyczne działania poszerzające wiedzę na temat emerytur wśród obywateli. Dotychczas podjęto kilka kroków służących zwiększeniu świadomości społeczeństwa w zakresie nabywania uprawnień emerytalnych oraz wysokości emerytur osób, które wkrótce osiągną wiek emerytalny. Jednakże, takie działania powinny zostać rozszerzone. Oprócz przekazywania rzetelnych i pełnych informacji należy promować wydłużenie okresów aktywności zawodowej mężczyzn i kobiet w celu poprawy sytuacji oraz złagodzenia ubóstwa w podeszłym wieku.

Niestety częste reformy systemu emerytalnego mogą negatywnie wpłynąć na edukację populacji; powracające zmiany powodują niepewność i nadwyrężają zaufanie do systemu. W związku z tym ważne jest zwiększenie stabilności i przewidywalności systemu. Ponadto należy rozważyć, czy dotacje przekazywane na rzecz określonych systemów oraz korzystniejsze warunki obowiązujące niektóre grupy, na przykład kobiety, rolników i innych pracowników (patrz niżej) są rzeczywiście uzasadnione i czy wspieranie stabilności systemu powszechnego ze środków z budżetu państwa nie byłoby skuteczniejszym rozwiązaniem.

Zwiększenie elastyczności systemu emerytalnego

Łatwiejszy dostęp do emerytury częściowej

Obecny powszechny system emerytalny nie reguluje wcześniejszego wypłacania emerytur. Jednak kobiety, które ukończyły 62 lata, a ich okres składkowy i nieskładkowy wynosi co najmniej 35 lat mają prawo do pobierania emerytury częściowej. W przypadku mężczyzn analogiczne

warunki to 65 lat oraz okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 40 lat. Emerytura częściowa wynosi 50% całkowitej emerytury otrzymywanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Emeryturę częściową można łączyć z dochodami uzyskiwanymi z pracy. Po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego oraz rozwiązaniu stosunku pracy, emerytura częściowa zostanie przekształcona w emeryturę standardową. Wysokość emerytury będzie odpowiednio pomniejszona o pobraną emeryturę częściową.

Konieczne może okazać się określenie minimalnej wysokości zebranych środków celem zapobiegania wypłatom przed osiągnięciem takiego pułapu. W związku tym, że nowy system emerytalny oparty jest o zasady aktuarialne nie istnieją argumenty przemawiające za uniemożliwieniem pobierania emerytury częściowej w chwili osiągnięcia takiego minimalnego pułapu. Łatwiejsze wypłacanie emerytury częściowej stanowiłoby również łagodne przejście z zatrudnienia na emeryturę oraz wydłużyłoby okres aktywności zawodowej. Wraz z ograniczeniem liczby godzin pracy, emerytura częściowa wpłynęłaby również na szybsze wprowadzenie wyższego wieku emerytalnego, szczególnie w przypadku kobiet.

Ułatwienie łączenia pracy i emerytury

Istnieje możliwość nieograniczonego ze względu na wiek odroczenia pobierania emerytury w systemie repartycyjnym oraz kapitałowym. Osoby, które decydują się na odroczenie pobierania emerytury, kontynuują opłacanie składek i zwiększają swoje uprawnienia emerytalne. Możliwie jest również połączenie emerytury z pracą zarobkową. Jednakże w celu pobierania całkowitej emerytury konieczne jest uprzednie rozwiązanie stosunku pracy. Mimo to pracownik może kontynuować pracę w oparciu o nową umowę i jednocześnie otrzymywać całkowitą emeryturę.

Umożliwienie łączenia pracy z emeryturą stanowi krok we właściwym kierunku. Jednak ograniczenie polegające na rozwiązaniu stosunku pracy celem rozpoczęcia pobierania całkowitej emerytury wydaje się niepotrzebne w systemie opartym o zasady aktuarialne i powinno zostać zlikwidowane. W części krajów OECD, na przykład w Hiszpanii, Stanach Zjednoczonych, Norwegii i Szwecji przewidziane są uzupełniające składki emerytalne służące zwiększeniu uprawnień emerytalnych. Szczególnie kobiety mogłyby odnieść korzyści z takiego rozwiązania z uwagi na częsty brak ciągłości okresów składkowych.

Zbyt wiele wyłączeń z głównego systemu

Ubezpieczenie społeczne dla rolników (KRUS)

Cechą szczególną polskiego systemu emerytalnego jest istnienie dwóch niezależnych systemów i instytucji: ogólnego systemu zabezpieczenia społecznego, zarządzanego przez ZUS (około 80% emerytur); oraz systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników zarządzanego przez KRUS (około 17% emerytur). Co więcej istnieje jeszcze specjalny system obejmujący, na przykład, służby mundurowe, policję, sędziów i prokuratorów.

KRUS został utworzony w 1991 roku w celu zapewnienia rolnikom uzyskującym niskie dochody taką samą wysokość emerytur i świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego, jakie otrzymują osoby objęte powszechnym systemem zabezpieczenia społecznego (ZUS), ale na podstawie dużo niższych składek (Boulhol, 2014). Współmałżonkowie i inni członkowie

gospodarstwa domowego również są objęci systemem, w oparciu o określone warunki związane z prowadzeniem działalności rolniczej.

Od 2009 roku składki wpłacane do systemu obejmującego rolników uzależnione są od wielkości gospodarstwa, a nie od uzyskiwanych dochodów. Zwiększone składki nie wiążą się ze zwiększeniem świadczeń emerytalnych. System nie zapewnia żadnych zachęt do wydłużenia okresu składkowego. Składki płacone są osobno na ubezpieczenie wypadkowe oraz zasiłek chorobowy i macierzyński. Zgodnie z nową regulacją, która weszła w życie w 2013 roku, składki na opiekę zdrowotną za tak zwaną specjalną produkcyjną działalność rolną zostały podwyższone, ale wciąż pozostają niewielkie (OECD, 2014a).

Nowa regulacja, wprowadzona w 2013 roku, zakłada stopniowe zniesienie możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę (dla kobiet w wieku 55 lat i mężczyzn w wieku 60 lat), oraz podwyższenie powszechnego wieku emerytalnego do 67 lat (w 2020 roku dla mężczyzn i 2040 roku dla kobiet). Jednak dla kobiet w wieku 62 lat i mężczyzn w wieku 65 lat wprowadzona została możliwość przejścia na wcześniejszą, częściową emeryturę w wysokości połowy standardowej emerytury otrzymywanej przez rolników.

Jednym z argumentów przemawiających za funkcjonowaniem specjalnego systemu emerytalnego dla rolników jest fakt, że taki system pozwala zniwelować ryzyko ubóstwa w podeszłym wieku, które mogłoby wynikać z niskich dochodów. System, w którym występuje słaba zależność między składkami a świadczeniami, osłabia jednak zachęty służące wprowadzeniu zmian strukturalnych lub poprawie produktywności celem osiągnięcia wyższych dochodów. Według Komisji Europejskiej (2013a) drobni rolnicy decydują się na pozostanie w sektorze rolnym, ponieważ system zabezpieczenia społecznego dla rolników nie dokonuje dokładnej rejestracji dochodów uzyskiwanych przez indywidualnych rolników. Skutkiem takiego działania jest istnienie ukrytego bezrobocia na obszarach wiejskich, które wstrzymuje wzrost produktywności i utrzymuje regionalną i sektorową mobilność pracowników na niskim poziomie.

System emerytalny w Polsce wymaga dalszej harmonizacji. Dysproporcja w zasadach obowiązujących w systemie powszechnym a systemie ubezpieczenia społecznego dla rolników (KRUS), który jest w dużej mierze finansowany z budżetu państwa (OECD, 2014a), może z uwagi na przewidywany spadek adekwatności emerytur w systemie powszechnym generować coraz więcej problemów w przyszłości. W związku z tym należy dolożyć wszelkich starań, aby usunąć nieefektywne rozwiązania oraz ujednoczyć zasady i regulacje obowiązujące we wszystkich systemach. Może to również ostatecznie umożliwić połączenie różnych systemów.

Połączenie dwóch systemów służyłoby również poprawie przejrzystości uprawnień emerytalnych osób, które podjęły dodatkową pracę poza sektorem rolnym, i które są członkami powszechnego systemu emerytalnego. Warto zauważyć, że w każdej grupie wiekowej liczba emerytek jest znacznie wyższa od liczby emerytów (Tabela 3.2). Częściowym wytłumaczeniem takiej rozbieżności może być niższa oczekiwana długość życia po osiągnięciu wieku emerytalnego w przypadku mężczyzn, a także fakt, że współmałżonkowie są bardzo często członkami KRUS. Liczby te pokazują również, że wielu mężczyzn nie jest uprawnionych do otrzymania emerytur dla rolników, ponieważ otrzymują oni emerytury z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) lub w ramach innego specjalnego systemu.

Tabela 3.2. Liczba osób otrzymujących emeryturę w ramach systemu ubezpieczenia społecznego dla rolników (KRUS), według płci i grupy wiekowej, 2013r.

	Łącznie	Mężczyźni	Kobiety
55-59	35 158	0	35 158
60-64	105 374	15 682	89 692
65-69	150 337	45 792	104 545
70-74	152 754	50 152	102 602
75-79	171 458	52 116	119 342
80 i więcej	353 369	90 552	262 817

Źródło: Kwartalne informacje statystyczne KRUS

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176347>

Systemy emerytalne obejmujące pozostałych pracowników

Policja, umundurowani pracownicy państwowi i służby mundurowe objęci są specjalnym, częściowo ujednoczonym systemem oferującym zwykle korzystniejsze warunki i świadczenia. Osoby sprawujące powyższe funkcje począwszy od 2013 roku będą uprawnione do przejścia na emeryturę w wieku 55 lat, pod warunkiem posiadania co najmniej 25-letniego okresu składkowego. Pracownicy, którzy rozpoczęli pracę przed rokiem 2013, będą mieli możliwość przejścia na emeryturę zgodnie z uprzednio panującymi zasadami, tj. po 15 latach służby.

Dodatkowo istnieją jeszcze inne specjalne przepisy obowiązujące sędziów i prokuratorów. Kobiety pracujące jako sędziny i prokuratorzy uprawnione są do przejścia na emeryturę w wieku 55 lat, pod warunkiem posiadania co najmniej 25-letniego stażu pracy. Mężczyźni natomiast mogą przejść na emeryturę w wieku 60 lat, jednak ich staż pracy musi wynosić co najmniej 30 lat. Podczas gdy powszechny wiek emerytalny w przypadku sędziów i prokuratorów wynosi 65 lat, w określonych przypadkach mają oni możliwość pełnienia swoich funkcji do 70 roku życia. Zgodnie z regulacją zmienioną w 2013 roku, powszechny wiek emerytalny będzie stopniowo podwyższany do 67 lat.

Obowiązujący w przeszłości system emerytalny obejmujący górników został wprowadzony ponownie w 2005 roku. System ten uwzględnia zachowanie możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę oraz przewiduje stosunkowo wysoki współczynnik obliczania świadczeń emerytalnych, tj. jeden rok aktywności zawodowej odpowiada 1,8 lat świadczeń (Jabłonowski and Müller, 2013).

Korzystniejsze systemy emerytalne prowadzą do zwiększenia wydatków publicznych. Ponadto takie systemy mogą powodować efekt zamknięcia, ponieważ pracownicy – szczególnie pod koniec okresu aktywności zawodowej – niechętnie podejmują zatrudnienie, które nie jest objęte takimi korzyściami. Konieczne jest więc dostosowanie powyższych rozwiązań do systemu powszechnego.

Zwiększenie aktywności osób w wieku produkcyjnym pozostałych członków rodziny

Jedną z grup osób uprawnionych do otrzymania renty rodzinnej są wdowy/wdowcy, którzy mieli co najmniej 50 lat w chwili śmierci współmałżonka. Osoba pozostała przy życiu otrzymuje 85% emerytury zmarłej osoby ubezpieczonej. Jeśli osoba zmarła nie była uprawniona do otrzymania emerytury renta taka obliczana jest na podstawie renty z tytułu niezdolności do pracy (Zabezpieczenie Społeczne, 2012 r.). W 2012 roku, blisko 1,3 miliona osób otrzymało rentę

rodziną. Kobiety stanowiły około 90% beneficjentów (OECD, 2014a). 20% z nich należało do grupy wiekowej 5064 lata, podczas gdy większość ukończyła ustawy wiek emerytalny.

Renta rodzinna obliczana jest na podstawie zarobków. Gdy dochód zmarłej osoby ubezpieczonej jest wyższy niż 70% przeciętnego krajowego wynagrodzenia miesięcznego ale niższy niż 130% takiego wynagrodzenia, renta jest odpowiednio obniżana. Jeśli dochód zmarłej osoby ubezpieczonej jest wyższy niż 130% przeciętnego krajowego wynagrodzenia miesięcznego, renta ulega zawieszeniu. Stosunkowo korzystne w porównaniu z możliwymi zarobkami świadczenia osłabiają zachęty do pracy.

Należy zatem podjąć odpowiednie kroki mające na celu zwiększenie zachęt motywujących wdowy i wdowców do pozostania lub powrotu do pracy. Można to osiągnąć między innymi poprzez przyznanie świadczeń przysługujących wdowom/wdowcom w wieku produkcyjnym wyłącznie na czas określony oraz wprowadzenie środków aktywizujących, które pomogą osobom niepracującym od dłuższego czasu znaleźć zatrudnienie. Ułatwienie podjęcia pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy w połączeniu z otrzymywaniem częściowych świadczeń może także zwiększyć współczynnik aktywności. Ponadto egzekwowanie wzajemnych zobowiązań w zakresie poszukiwania pracy oraz wymogów szkoleniowych zniechęcałoby wdowy i wdowców w wieku produkcyjnym do rezygnacji z zatrudnienia. W związku z podnoszeniem ustawowego wieku emerytalnego, zachęcanie wdów i wdowców do aktywności zawodowej ma kluczowe znaczenie.

Wcześniejsza emerytura

Do 2009 roku przejście na wcześniejszą emeryturę było możliwe w przypadku określonych grup pracowników, takich jak górnicy, pracownicy kolei, nauczyciele i osoby pracujące w szczególnych warunkach. Większość z przywilejów wynikała z regulacji przyjętych na początku lat osiemdziesiątych.

Emerytury pomostowe

W 2009 roku nastąpiła reforma systemu wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Zlikwidowano obowiązujące uprzednio regulacje i wprowadzono w ich miejsce tak zwane emerytury pomostowe. Emerytura pomostowa przysługuje osobie ubezpieczonej, która spełnia określone warunki. Emerytura pomostowa obowiązuje zatem w przypadku osób, które:

- posiadają co najmniej 15-letni staż pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze
- ukończyły co najmniej 55 lat (kobiety) oraz 60 lat (mężczyźni)
- posiadają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat w przypadku kobiet i 25 w przypadku mężczyzn.
- po 2008 roku wykonywały pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze
- nie pozostają w stosunku pracy.

Obecne regulacje nie określają zawodów, w których obowiązuje emerytura pomostowa, ponieważ kwalifikowalność opiera się o definicję pracy wykonywanej w specjalnych warunkach lub o określonym charakterze, a także o listę określonych rodzajów pracy. Celem takich przepisów jest lepsze dostosowanie systemu wcześniejszego przechodzenia na emeryturę do charakteru oraz warunków pracy, które stanowią wyzwanie dla starszych pracowników.

Ogólną zasadą obowiązującą w przypadku emerytur pomostowych jest możliwość przejścia na emeryturę pięć lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. W przypadku niektórych miejsc pracy, wiążących się z pracą w specjalnych warunkach lub o określonym charakterze, na przykład: w samolotach, morskich portach handlowych i przemyśle metalurgicznym, pracą związaną z połowami oraz z materiałami zawierającymi azbest, obowiązuje również specjalne ograniczenie wiekowe (przewidujące rozwiązanie stosunku pracy dziesięć lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego).

Świadczenia emerytalne obliczane są podobnie jak w przypadku standardowych świadczeń emerytalnych przyznawanych na nowych zasadach. Niezależnie jednak od rzeczywistego wieku emerytalnego, obliczenia te uwzględniają przeciętną oczekiwaną długość życia dla osób w wieku 60 lat. Prawo do otrzymania emerytury pomostowej wygasa dzień przed nabyciem prawa do standardowej emerytury, a jeśli dana osoba nie jest uprawniona do otrzymania emerytury, dzień przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego.

Emerytury pomostowe finansowane są z Funduszu Emerytur Pomostowych. Składki pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, określoną powyżej, opłacają pracodawcy. Ponadto do funduszu wpływają również środki z budżetu państwa, w zakresie określonym przez prawo budżetowe.

System ten stanowi nowe rozwiązanie i jego wdrożenie wymaga czasu. W 2013 roku blisko 8200 emerytów otrzymało emerytury pomostowe. Pod koniec pierwszego kwartału 2014 roku liczba osób otrzymujących te emerytury wzrosła do 10 000 a przeciętne miesięczne świadczenie wynosiło 2336,67 złotych. Zgodnie z szacunkami z 2008 roku, łączna liczba beneficjentów otrzymujących emerytury pomostowe w przyszłości nie powinna przekroczyć maksymalnej liczby 250 000 pracowników. Wszystkie kobiety otrzymujące emeryturę pomostową są w wieku 55-60 lat. Co więcej, w 2012 roku stosunkowo duży odsetek beneficjentów płci męskiej znajdował się w grupie wiekowej 55-60 lat (Tabela 3.3), a średni wiek wszystkich beneficjentów wynosił 58,6 lat.

Tabela 3.3. Emerytury pomostowe według płci i wieku, Polska, 2012 rok

	Łącznie	Mężczyźni	Kobiety
54 i mniej	0	–	0,6
55	8	5,6	18,9
56	13,9	11	26,6
57	17,5	14,7	30,3
58	16,1	14,5	23,1
59	9,1	11	0,5
60	10,4	12,7	–
61	10,5	12,8	–
62	8,4	10,3	–
63	6,1	7,4	–
Średni wiek	58,6	59	56,6

Źródło: Baza danych Funduszu Ubezpieczenia Społecznego (ZUS).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176352>

Dalsze działania: Wzmocnienie działań służących prewencji i aktywizacji

Reformy wprowadzone w 2009 roku ograniczyły możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Główne zasady nie obowiązują jednak jeszcze wszystkich i minie trochę czasu zanim wszystkie osoby, które przeszły na emeryturę na podstawie wcześniejszych, bardziej liberalnych zasad, osiągną ustawowy wiek emerytalny. Według danych administracyjnych w 2011 roku 18,1% emerytów otrzymało wcześniejszą emeryturę (Główny Urząd Statystyczny, 2013a). Odsetek wcześniejszych emerytur przyznanych policji, umundurowanym pracownikom państwowym, żołnierzom, sędziom i prokuratorom wynosi obecnie ponad 60%.

Dane z badań przeprowadzonych w 2012 roku, w oparciu o grupę osób w wieku 50-69 lat, pokazały, że czterech na pięciu emerytów otrzymało pierwsze świadczenie emerytalne przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego (Główny Urząd Statystyczny, 2013a). Takie wyniki świadczą o tym, że wskaźnik zatrudnienia osób starszych może stopniowo wzrastać w związku ze zniesieniem możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz otrzymywaniem przez pozostałą grupę beneficjentów emerytur powszechnych.

Ważne jest również monitorowanie napływów liczby osób, które pobierają świadczenia w ramach nabytych uprawnień do wcześniejszej emerytury oraz analizowanie wpływu takiego rozwiązania na zatrudnienie. Społeczeństwo powinno mieć możliwość oraz wystarczające zachęty do pracy aż do uzyskania ustawowego wieku emerytalnego. Stabilność powszechnego systemu emerytalnego oraz adekwatność przyszłych emerytur stoją pod znakiem zapytania; działania służące poprawie zatrudnialności pracowników są najlepszym sposobem na zmniejszenie wydatków na rzecz emerytur oraz poprawę ich świadczeń emerytalnych. Ścisłe monitorowanie wdrożonych reform jest niezbędne celem weryfikacji czy kryteria są odpowiednio określone oraz czy konieczne jest przeprowadzenie dalszych działań ograniczających przechodzenie na wcześniejszą emeryturę poprzez zapewnienie lepszych warunków pracy oraz szkoleń i programów nabywania kwalifikacji. Aby wzmocnić inwestowanie w poprawę warunków pracy, należy wprowadzić finansowanie emerytur pomostowych oparte o składki uiszczane przez pracodawców na podstawie stażu pracy pracowników, a nie środki z budżetu państwa jak dotychczas.

We Francji, reforma emerytalna z 2013 roku wiązała się z wprowadzeniem nowych zasad przewidujących utworzenie indywidualnych kont zapobiegających narażaniu pracowników na uciążliwą pracę (OECD, 2014b). Na takim koncie, które będzie funkcjonowało częściowo już od 2015 roku, gromadzone będą składki uiszczane przez pracodawców. Dla pracodawców, którzy narażają swoich pracowników na uciążliwe warunki pracy przewidziane są opłaty dodatkowe. W zależności od środków zebranych na koncie pracownicy będą mogli je wykorzystać do przeszkolenia na potrzeby nowego zawodu, podjęcia pracy tymczasowej bez utraty prawa do całkowitego wynagrodzenia oraz/lub przejścia na wcześniejszą emeryturę dwa lata przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Zmierzenie stopnia narażenia pracowników na uciążliwe warunki pracy może być jednak trudne. Mimo to takie rozwiązanie pokazuje, w jaki sposób pracodawcy mogą pokrywać koszty ponoszone w związku z uciążliwymi warunkami pracy oraz inwestycjami na rzecz działań prewencyjnych.

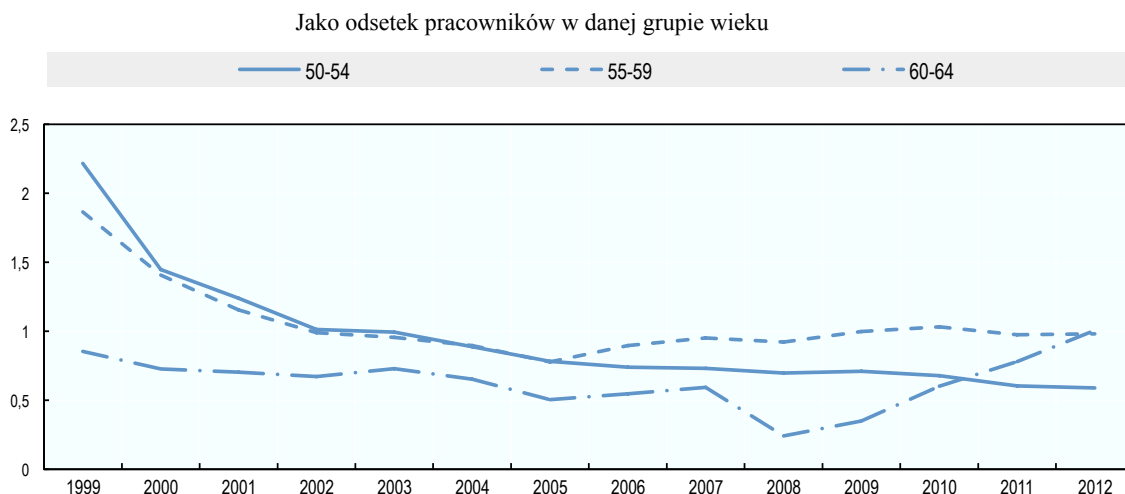
Renta z tytułu niezdolności do pracy

Zmiana zasad w 1997 roku

W 1997 roku zostały zaostrzone kryteria przyznawania świadczeń z tytułu niezdolności do pracy. Niepełnosprawność definiowana jest obecnie na podstawie niezdolności do pracy, a nie jak wcześniej na podstawie stanu zdrowia. Badania lekarskie przeprowadzane są przez lekarzy wyznaczonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Co więcej, prawo do otrzymywania renty z tytułu niezdolności do pracy przyznawane jest na czas określony, nie dłuższy niż pięć lat, z wyjątkiem sytuacji gdzie niepełnosprawność jest trwała lub długotrwała.

W 2012 roku, około 1,1 miliona osób otrzymywało rentę z tytułu niezdolności do pracy, a nowe renty przyznane zostały blisko 50 000 osobom. Zaostrzenie kryteriów ograniczyło liczbę osób przechodzących na rentę oraz zmniejszyło wydatki w tym obszarze w ciągu ostatnich dziesięciu lat o połowę. Taką sytuację można wytłumaczyć głównie rzadszym przechodzeniem na rentę osób w wieku poniżej 55 lat. W przypadku starszych grup wieku, w ciągu ostatnich lat skala pobierania świadczenia zwiększyła się (Rysunek 3.4). W 2012 roku jedna na trzy nowe renty dla osób niezdolnych do pracy przyznana została mężczyznom w wieku 55-59 lat. Z uwagi na ustawowy wiek emerytalny wynoszący 60 lat istnieje znikomy odsetek kobiet, które pobierają rentę. Blisko 60% rent z tytułu niezdolności do pracy przyznawana jest kobietom w wieku 50-59 lat.

Rysunek 3.4. Nowo przyznane renty z tytułu niezdolności do pracy według grup wieku, Polska, 1999-2012 rok



Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz BAEL.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176120>

Renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy

Osoby, które są częściowo niezdolne do pracy mogą uzyskać rentę częściową w wysokości 75% całkowitej renty. W ciągu ostatnich lat blisko 30 000 osób rocznie, lub nieco ponad połowa wszystkich osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy otrzymała rentę częściową.

Aby osoba została uznana za całkowicie niezdolną do pracy, musi być niezdolna do wykonywania jakiegokolwiek pracy, a nie tylko pracy wykonywanej w ramach wcześniejszego zatrudnienia. Częściowa niezdolność do pracy orzekana jest w przypadku osób, które w znacznym stopniu utraciły zdolność do wykonywania pracy zgodnej z posiadanymi przez nie kwalifikacjami.

Należy ściślej monitorować wysoki odsetek osób pobierających rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy służąca wykorzystaniu zdolności zawodowych w innej pracy jest czynnikiem pozytywnym. Mimo to wciąż nie istnieje żaden wyraźny powód uzasadniający uzależnienie otrzymania takiej renty od braku możliwości podjęcia pracy w ramach poziomu kwalifikacji określonego dla danej osoby. Udział w zatrudnieniu może zostać zwiększony poprzez nałożenie wymogu podjęcia jakiegokolwiek pracy, tak jak w przypadku osób ubiegających się o uzyskanie całkowitej renty z tytułu niezdolności do pracy. Przykładem może być Holandia, gdzie osoby otrzymujące rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz jednocześnie pracujące są uprawnione do uzyskania dodatkowego świadczenia celem rekompensaty za utratę zarobków w wysokości opartej o wysokość zarobków, jakie otrzymywały przed wystąpieniem niepełnosprawności. Taka rekompensata wzmacnia zachęty do podjęcia gorzej płatnej pracy (OECD, 2014c).

Rozprzestrzenianie się niekorzystnych zjawisk między rentą z tytułu niezdolności do pracy a emeryturą.

Reforma systemu emerytalnego wdrożona w 1999 roku miała na celu stopniowe obniżenie stopy zastąpienia wskutek dokonania ponownych obliczeń oczekiwanej długości życia. Świadczenia dla osób niezdolnych do pracy stanowią połączenie stawki podstawowej oraz wcześniejszych składek, ale nie są objęte zmianami dotyczącymi oczekiwanej długości życia. Może to doprowadzić to tego, że otrzymywanie renty z tytułu niezdolności do pracy stanowić będzie bardziej atrakcyjną drogę opuszczania rynku pracy przy jednoczesnym uniknięciu skutków takich zmian, tj. obniżenia rocznych świadczeń emerytalnych (Chłoń-Domińczak i Strzelecki, 2012). To z kolei może spowodować obciążenie systemu w kolejnych latach (IMF, 2013) oraz osłabienie zachęt do pracy wśród osób starszych, z powodu utraty możliwości uczestniczenia w rehabilitacji oraz innych działaniach służących ponownemu podjęciu zatrudnienia.

Świadczenia z tytułu choroby i rehabilitacja

Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce jest niski (OECD, 2014a). Według OECD (2006) taka sytuacja może wynikać z kilku czynników. Pracodawcy ponoszą kary, jeśli co najmniej 6% ich personelu nie stanowią osoby o orzeczonej niepełnosprawności, jednak kary te są niewielkie. Brak zainteresowania osób z problemami zdrowotnymi nabyciem dodatkowych umiejętności może stanowić kolejny czynnik, wynikający ze słabych zachęt ekonomicznych, niewydajnych programów rehabilitacyjnych oraz skomplikowanych procedur administracyjnych.

Świadczenia z tytułu choroby

Pracownikom przysługuje wynagrodzenie za czas choroby płatne przez pracodawcę przez pierwsze 33 dni choroby. W przypadku pracowników w wieku powyżej 50 lat, maksymalna liczba dni objętych takim wynagrodzeniem wynosi 14. Prawo do wynagrodzenia za czas choroby nabywane jest po przepracowaniu 30 dni. Wysokość świadczenia liczona jest na podstawie

zarobków uzyskiwanych przez 12 miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym powstała niezdolność do pracy i wynosi zwykle 80% oszacowanej podstawy. Układy zbiorowe wiążą się z wyższą stopą zastąpienia.

Po zakończeniu okresu, podczas którego pracodawca wypłacał wynagrodzenie za czas choroby, pracownikowi może przysługiwać zasiłek chorobowy. Maksymalny okres zasiłkowy wynosi zwykle 182 dni. Zasiłek chorobowy obliczany jest w taki sam sposób jak wynagrodzenie za czas choroby płacone przez pracodawcę. Zasiłek chorobowy finansowany jest ze środków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W 2012 roku 64% wszystkich świadczeń dla osób przebywających na zwolnieniu płacone było ze środków ZUS (zasiłek chorobowy), a 36% przez pracodawców (wynagrodzenie za czas choroby) (ZUS, 2013). Liczba dni pracy opuszczonych w związku z chorobą jest wyższa w przypadku grupy wiekowej 25-34 lata (Tabela 3.4). Nic nie wskazuje na to, aby starsi pracownicy byli częściej nieobecni w pracy z powodu choroby.

Tabela 3.4. Liczba dni pracy opuszczonych z powodu choroby w różnych grupach wiekowych, Polska, 2012 rok

	Liczba osób ubezpieczonych (w tysiącach)	Liczba dni pracy opuszczonych z powodu choroby	Średnia liczba dni pracy opuszczonych z powodu choroby w przeliczeniu na osobę
Under 24	1 448	14 555	10,0
25-34	4 591	65 123	14,2
35-49	5 496	65 870	12,0
Powyżej 50	4 386	54 283	12,4

Źródło: Baza danych Zakładu Ubezpieczenia Społecznego (ZUS).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176360>

Rehabilitacja

Świadczenie rehabilitacyjne przysługuje pracownikowi, który wyczerpał prawo do pobierania zasiłku chorobowego, ale w dalszym ciągu jest niezdolny do pracy, a dalsze leczenie lub rehabilitacja lecznicza rokują odzyskanie zdolności do pracy. Świadczenie rehabilitacyjne przysługuje nie dłużej niż przez 12 miesięcy. Świadczenie finansowane jest ze środków ZUS. W 2011 roku, blisko 63 000 osób miesięcznie otrzymywało świadczenie rehabilitacyjne, niezależnie od wieku.

Istnieją sposoby na usprawnienie procesu rehabilitacji. Wnioski o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy oraz świadczeń rehabilitacyjnych obsługiwane są w dość kompleksowy sposób, obejmujący działalność takich podmiotów jak: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Publiczne Służby Zatrudnienia, służba zdrowia oraz władze lokalne. KRUS jest odpowiedzialny za specjalne działania rehabilitacyjne dla rolników objętych ubezpieczeniem emerytalnym oraz rentowym.

OECD (2006) przedstawiło szereg zaleceń służących zminimalizowaniu barier w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych poprzez zarządzanie napływem osób otrzymujących rentę i procedurami orzekania o niepełnosprawności, doradztwem zawodowe, zarządzanie odpływem osób

rezygnujących z pobierania świadczeń oraz wdrażanie zachęt do pracy, a także usprawniających strukturę instytucjonalną i ujednociających różne programy. Niestety powyższe zalecenia nie zostały wdrożone. Według OECD (2006) zbyt duża liczba zaangażowanych podmiotów utrudnia osobom niepełnosprawnym otrzymanie odpowiedniego wsparcia w odpowiednim czasie.

Ograniczenie okresów bierności zawodowej w możliwie największym stopniu.

Długi okres bierności zawodowej może szczególnie w przypadku starszych pracowników zmniejszyć prawdopodobieństwo powrotu do pracy. Ocena oraz monitorowanie nieobecności z powodu choroby, których celem powinno być jak najszybsze rozpoczęcie rehabilitacji a tym samym – możliwie najszybsza aktywizacja, są bardzo ważne.

Kluczowym czynnikiem jest szybsze usprawnianie struktur administracyjnych i określanie zakresu odpowiedzialności. Pierwsze działania mogłoby obejmować dostęp do uproszczonej procedury rehabilitacji osobom, które wymagają stosunkowo prostych i niezwłocznych działań. W przypadku starszych pracowników powrót do pracy do poprzedniego pracodawcy stanowi często najlepsze i najprostsze rozwiązanie. Kompleksowe programy reedukacji i rehabilitacji mogą nie być skuteczne w przypadku tej grupy wiekowej. Takie kompleksowe podejście mające na celu szybki powrót do pracy byłoby skuteczne oraz mogłoby zapobiec zniechęceniu. Przykładowy pierwszy krok mógłby polegać na przekazaniu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) funkcji przewodniej oraz nadzorującej w zakresie rehabilitacji zawodowej osób w wieku powyżej 50 roku życia. Powyższe działanie powinno obejmować dostęp do zasobów finansowych i wyznaczenie odpowiedzialności za stosunkowo łatwą adaptację miejsc pracy, a także łączenie wynagrodzenia i świadczeń, celem szybszego powrotu do pracy.

Zasiłek dla bezrobotnych

Okres świadczenia zasiłku dla bezrobotnych jest dłuższy w przypadku starszych pracowników

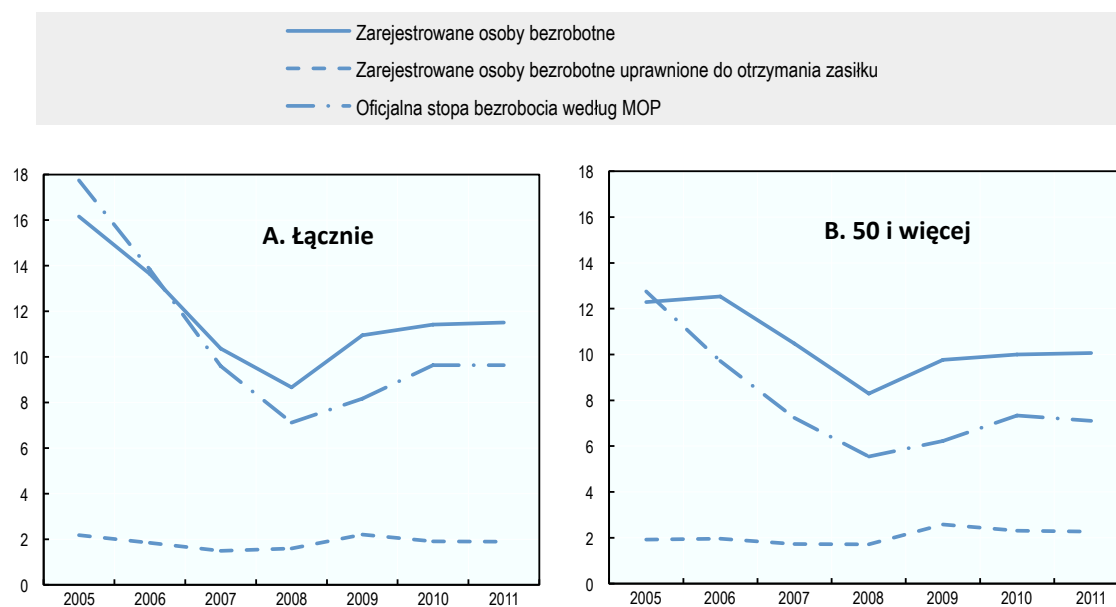
Osoba, aby otrzymać zasiłek dla bezrobotnych, musi zarejestrować się w powiatowym urzędzie pracy, mieć przepracowane 365 dni w ciągu 18 miesięcy poprzedzających rejestrację i otrzymywać w tym okresie co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę lub równorzędne uprawnienia, na przykład z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym. Zasiłek stanowi kwotę ryczałtową, niezależną od wcześniej otrzymywanego wynagrodzenia czy wpłaconych składek. Jest on zróżnicowany ze względu na staż pracy: poniżej 5 lat, między 5-20 lat oraz powyżej 20 lat pracy. Stopy zastąpienia zasiłku dla bezrobotnych są niskie w przypadku osób o wynagrodzeniu zbliżonym lub wyższym od średnich zarobków.

Podczas gdy standardowy maksymalny okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych w Polsce wynosi sześć miesięcy, w określonych przypadkach okres ten może zostać wydłużony do dwunastu miesięcy; jednym z takich przypadków są osoby bezrobotne w wieku powyżej 50 lat, których okres składkowy wynosi co najmniej 20 lat.³ Osoby bezrobotne muszą być gotowe do podjęcia pracy w pełnym wymiarze czasu pracy; odmowa przyjęcia pracy lub udziału w aktywnych programach rynku pracy (APRP) podlega sankcjom, ale oficjalne wymogi dotyczące sposobu poszukiwania pracy są stosunkowo ograniczone (Venn, 2012).

Na koniec 2013 roku zgodnie z danymi BAEL stopa bezrobocia wśród osób między 55 a 64 rokiem życia wynosiła 7,6%, (zharmonizowane stopy bezrobocia obliczane zgodnie z wytycznymi MOP).⁴ Stopa ta jest niższa od stopy bezrobocia obejmującej ogół populacji, która wynosiła 10,1%. Średnia długość okresu bezrobocia zwiększa się wraz z wiekiem (Sienkiewicz, 2012).

Pomimo dość niskich zasiłków dla bezrobotnych, istnieją silne zachęty motywujące do rejestracji jako osoby bezrobotne w urzędach pracy, nawet jeśli nie są one zainteresowane aktywnym poszukiwaniem pracy ani uprawnione do otrzymania takiego zasiłku (OECD, 2014a). Tylko jedna na pięć zarejestrowanych osób bezrobotnych otrzymuje zasiłek (Rysunek 3.5). Osoby bezrobotne muszą zarejestrować się w powiatowym urzędzie pracy w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego dla siebie oraz swoich krewnych. Co więcej, taka rejestracja zapewnia lepszy dostęp do systemu pomocy społecznej.

Rysunek 3.5. **Stopa bezrobocia rejestrowanego oraz stopa na podstawie danych MOP, według grup wiekowej, Polska, lata 2005-11**



Źródło: Główny Urząd Statystyczny oraz GUS BAEL.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176130>

Wysoka liczba osób zarejestrowanych i nieposzukujących pracy może stanowić częściowe wyjaśnienie, dlaczego bezrobocie rejestrowane w Polsce jest wyższe od zharmonizowanej stopy bezrobocia mierzonej na podstawie BAEL (Rysunek 3.5). Różnica ta jest jeszcze wyższa w przypadku starszych grup wieku. W przypadku osób starszych zachęty do rejestracji są silniejsze z uwagi na wzmożone zapotrzebowanie na opiekę zdrowotną; ponadto odsetek osób bezrobotnych zniechęconych do poszukiwania pracy może wzrastać wraz z wiekiem.

Świadczenia przedemerytalne jako alternatywna ścieżka przejścia na wcześniejszą emeryturę

Od 2004 roku w określonych przypadkach starsze osoby są uprawnione do otrzymania świadczenia przedemerytalnego (Ramka 3.2). Takie świadczenie może być pobierane aż do osiągnięcia wieku emerytalnego i jest finansowane ze środków Funduszu Pracy. Świadczenie płacone jest na podstawie kwoty ryczałtowej równej wysokości minimalnej, gwarantowanej emerytury (ZUS, 2013).

Ramka 3.2. Świadczenie przedemerytalne

Świadczenie takie może być przyznane osobom, które:

- mają co najmniej 56 (kobiety) lub 61 (mężczyźni) lat, posiadają staż uprawniający do otrzymania emerytury i wynoszący odpowiednio co najmniej 20 lub 25 lat oraz pracowały co najmniej sześć miesięcy u pracodawcy, którego likwidacja lub niewypłacalność doprowadziły do rozwiązania stosunku pracy; lub
- mają co najmniej 55 (kobiety) lub 60 (mężczyźni) lat, posiadają staż uprawniający do otrzymania emerytury i wynoszący odpowiednio co najmniej 30 lub 35 lat oraz pracowały co najmniej sześć miesięcy u pracodawcy, którego problemy handlowe doprowadziły do rozwiązania stosunku pracy; lub
- mają co najmniej 56 (kobiety) lub 61 (mężczyźni) lat, posiadają staż uprawniający do otrzymania emerytury i wynoszący odpowiednio co najmniej 20 lub 25 lat oraz były samozatrudnione (poza sektorem rolnym) i opłacały składki na ubezpieczenie społeczne przez okres co najmniej 24 miesięcy przed upadłością działalności; lub
- mają co najmniej 55 (kobiety) lub 60 (mężczyźni) lat, utraciły uprawnienie do otrzymania renty z tytułu niezdolności do pracy, którą otrzymywały przez okres co najmniej pięciu lat oraz posiadają staż uprawniający do otrzymania emerytury i wynoszący odpowiednio 20 lub 25 lat; lub
- posiadają staż uprawniający do otrzymania emerytury i wynoszący odpowiednio co najmniej 35 lat w przypadku kobiet i 40 lat w przypadku mężczyzn i były zatrudnione przez co najmniej sześć miesięcy poprzedzających rozwiązanie stosunku pracy z powodu problemów handlowych; lub
- posiadają staż uprawniający do otrzymania emerytury i wynoszący odpowiednio co najmniej 35 lat w przypadku kobiet i 40 lat w przypadku mężczyzn i były zatrudnione przez co najmniej sześć miesięcy poprzedzających rozwiązanie stosunku pracy z powodu likwidacji lub niewypłacalności pracodawcy.

Źródło: ZUS (2013), Ubezpieczenie Społeczne w Polsce, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.

Liczba osób otrzymujących świadczenie przedemerytalne stopniowo wzrasta (Tabela 3.5). Blisko dwie trzecie beneficjentów stanowią kobiety. Jednym z powodów może być trudna sytuacja starszych osób bezrobotnych na rynku pracy: odsetek osób bezrobotnych w wieku powyżej 50 lat wśród wszystkich osób bezrobotnych zwiększył się. Wzrost liczby beneficjentów w stosunku do łącznej liczby bezrobotnych sugeruje, że ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę mogło przyczynić się do zwiększonego pobierania świadczeń przedemerytalnych.

Tabela 3.5. Beneficjenci świadczeń przedemerytalnych według płci, Polska, lata 2011-13

W tysiącach

	Łącznie	Mężczyźni	Kobiety
2011	94,9	33,3	61,6
2012	119,1	39,3	79,8
2013	154,9	50,3	104,6

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176377>

Do roku 2002 w Polsce występował zasiłek przedemerytalny służący zapewnieniu dodatkowych dochodów określonym grupom starszych osób bezrobotnych do czasu osiągnięcia przez nich wieku emerytalnego. Z uwagi na zniesienie takiego systemu w 2002 roku liczba osób pobierających zasiłek stopniowo maleje, chociaż istnieje również grupa osób, którym świadczenie jest wciąż wypłacane (32 300 osób w 2013 roku).

Polityka powinna obejmować eliminację rozwiązań związanych z wiekiem, takich jak świadczenia przedemerytalne. W ich miejsce należy wprowadzić aktywne działania, które nakładałyby na świadczeniobiorców takie same zobowiązania do poszukiwania pracy i podejmowania zatrudnienia, jakie obowiązują wszystkie osoby otrzymujące zasiłek dla bezrobotnych. Jednym ze sposobów na likwidację takiego uprawnienia powinno być stopniowe podnoszenie minimalnego wieku kwalifikowalności.

Pomoc społeczna

W Polsce nie przewiduje się powszechnej minimalnej emerytury dla osób bez lub o krótkich okresach składkowych. Ustawa o pomocy społecznej przyjęta w 2004 roku uprawnia osoby indywidualne oraz rodziny, których dochód jest niższy od kryterium dochodowego do otrzymania świadczeń o charakterze nieskładkowym (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2014r.). Ustawa wdraża kilka podstawowych rodzajów świadczeń pieniężnych w ramach systemu pomocy społecznej, takich jak: 1) zasiłek stały – obowiązkowy, uzależniony od dochodów dla osób całkowicie niezdolnych do pracy z powodu wieku lub niepełnosprawności; 2) zasiłek okresowy, o otwartym charakterze, którego wysokość ustalana jest na podstawie oceny indywidualnej sytuacji; 3) specjalny zasiłek celowy, świadczenie w kwocie ryczałtowej służące zaspokojeniu określonych podstawowych potrzeb (Komisja Europejska, 2013b).

Świadczenia pieniężne mogą zostać przyznane osobom i rodzinom, których dochód na osobę jest niższy od kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej. Zgodnie z przepisami ustawy, w 2014 roku kryterium dochodowe dla jednoosobowego gospodarstwa domowego wynosiło 542 złote miesięcznie, a w przypadku rodzin 456 złotych na osobę. Gminy uprawnione są do ustanowienia wyższych progów. Mimo, że świadczenia w ramach pomocy społecznej są stosunkowo niskie, całkowita stopa zastąpienia może być wysoka, jeśli świadczenia te łączone są (na przykład) z zasiłkiem dla bezrobotnych lub innymi świadczeniami społecznymi (OECD, 2014a). Gdy beneficjenci odmówią przejęcia ofert pracy lub posiadają dochody wyższe niż zostało to udokumentowane, na przykład w wyniku wykonywania pracy niezgłoszonej,

świadczenie może zostać zawieszona. Według Venna (2012) reżim polegający na stosowaniu kontroli i sankcji nie jest jednak tak skutecznym w egzekwowaniu zgodności jak powinien być.

W 2012 roku świadczenia w ramach pomocy społecznej (zarówno pieniężne, jak i rzeczowe) zostały przyznane 1,9 milionom osób, niezależnie od wieku (Główny Urząd Statystyczny, 2013b). Uwzględniając członków rodzin, świadczenia w ramach pomocy społecznej uzyskuje blisko 10% populacji (MOP, 2014).

Kluczowe zalecenia dotyczące polityki

Polska podjęła znaczące kroki służące wzmocnieniu zachęty do pracy oraz wydłużeniu aktywności zawodowej polegające na stopniowym ograniczaniu pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy, które zapoczątkowane zostało w 1997 roku; wdrażaniu systemu emerytalnego aktuarialnej składki nominalnej, który został opracowany w 1999 roku; ograniczaniu możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę od 2009 roku oraz podnoszeniu ustawowego wieku emerytalnego na przełomie kolejnych dziesięcioleci. Jednak wciąż istnieje wiele wyjątków od głównych zasad, a okresy wprowadzające zmiany są długie. Poniższe działania mogą służyć dalszej poprawie stabilności powszechnego systemu emerytalnego, wzmocnieniu zachęty do pracy oraz zniesienia możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę:

- Ustawy i rozporządzenia obowiązujące w zakresie powszechnego systemu emerytalnego powinny być takie same w przypadku wszystkich systemów emerytalnych. Należy podjąć dalsze starania celem ujednoczenia ustaw i rozporządzeń pozostałych specjalnych systemów emerytalnych (obejmujących rolników, górników, służbę mundurową, policję, sędziów oraz prokuratorów) z systemem powszechnym. Straty w powszechnych wpływach podatkowych oraz skutki dystrybucji ulg podatkowych wynikających z uczestnictwa w trzecim filarze powinny być ściśle monitorowane celem uniknięcia negatywnych skutków dla pracowników o niskim wynagrodzeniu.
- Reforma powinna uwzględniać sytuację kobiet na rynku pracy oraz przyszłe emerytury. Lepszy dostęp do elastycznych form zatrudnienia oraz możliwość łączenia pracy i emerytury umożliwiłyby szybsze wprowadzenie takiego samego wieku emerytalnego dla kobiet oraz mężczyzn. Więcej opodatkowania indywidualnego pomogłoby obniżyć krańcowe stawki podatkowe i zachęcić osoby posiadające drugie źródło dochodów do podjęcia pracy. Renty rodzinne powinny wzmocnić zasadę samowystarczalności, zarówno w przypadku mężczyzn, jak i kobiet; samowystarczalność może być osiągnięta poprzez przyznanie świadczenia wdowom/wdowcom w wieku produkcyjnym tylko na czas określony oraz połączenie takich świadczeń z działaniami aktywizującymi, które pomogą im znaleźć zatrudnienie, a także poprzez ułatwienie łączenia zatrudnienia z otrzymywaniem świadczeń.
- Należy także podjąć działania zapobiegające przechodzeniu na emeryturę poprzez system rent z tytułu niezdolności do pracy, co stanowi atrakcyjny sposób opuszczania rynku pracy. Proces rehabilitacji obowiązujący starszych pracowników powinien zostać uproszczony i opatrzony celem wcześniejszego i szybszego powrotu do pracy. Napływ osób do systemu rent może zostać ograniczony poprzez wprowadzenie surowszych wymogów dotyczących przyjmowania ofert pracy przez osoby o częściowej niezdolności do pracy w połączeniu z ewentualną rekompensatą wynagrodzenia w przypadku podjęcia gorzej płatnej pracy.

- Ważne jest także wzajemne uzupełnianie się systemów zasiłków dla bezrobotnych z systemem pomocy społecznej. Strategia dążąca do ograniczenia, a następnie zamknięcia programu powinna obejmować aktywne działania ułatwiające bezrobotnym osobom starszym szybszy powrót do pracy oraz stopniowe podwyższenie minimalnego wieku uprawniającego do otrzymania świadczeń przedemerytalnych.

Uwagi

1. IKE to indywidualne konto emerytalne umożliwiające dokonanie wypłaty środków po osiągnięciu 60 roku życia lub po ukończeniu 55 lat w przypadku przejścia na wcześniejszą emeryturę. IKZE to indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego umożliwiające dokonanie wypłaty środków z chwilą ukończenia 65 roku życia.
2. Stopa zastąpienia netto definiowana jest jako indywidualne uprawnienie emerytalne netto podzielone przez zarobki przedemerytalne netto, z uwzględnieniem podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na zabezpieczenie społeczne płaconych przez pracowników i emerytów.
3. Pozostałe dwa przypadki to osoby bezrobotne, które 1) mieszkają na obszarze gdzie stopa bezrobocia przekracza 150% stopy krajowej, oraz 2) utrzymują dziecko w wieku poniżej 15 lat a ich współmałżonek również jest osobą bezrobotną, która utraciła uprawnienia do otrzymania zasiłku.
4. www.oecd.org/dataoecd/21/0/44743407.pdf.

Bibliografia

- Boulhol, H. (2014), “Making the Labour Market Work Better in Poland”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1124, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2pwf4wd41-en>.
- Główny Urząd Statystyczny (2014), *Prognoza Ludności na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (2013a), *Przejście z pracy na emeryturę w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (2013b), *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (2011), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2010r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

- Chłoń-Domińczak, A. (2014), *Bezpieczeństwo emerytalne kobiet w Europie*, www.case-research.eu/pl/node/58393.
- Chłoń-Domińczak, A. (2013), “Female Transition to Retirement”, *Neujobs Working Paper No. D16.2B*, Komisja Europejska.
- Chłoń-Domińczak, A. (2009), “Retirement Behaviour in Poland and the Potential Impact of Pension System Changes”, *Research Report No. 63*, European Network of Economic Policy Research Institutes (ENEPRI).
- Chłoń-Domińczak, A. and P. Strzelecki (2012), “The Minimum Pension as an Instrument of Poverty Protection in the Defined Contribution Pension System – An Example of Poland”, *Journal of Pension Economics and Finance No. 12(03)*.
- Egert, B. (2012), “The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 942, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9ftdtxbr6-en>.
- Eironline (2014), “Social Partners Call Pension System Overhaul ‘Unconstitutional’”, *European Industrial Relations Observatory On-line*, Eurofound, Dublin.
- Komisja Europejska (2013a), *Council Recommendation on the National Reform Programme 2013 of Poland and Delivering a Council Opinion on the Convergence Programme of Poland, 2012-2016*, Unia Europejska, Bruksela.
- Komisja Europejska (2013b), *Your Social Security Rights in Poland*, Employment, Social Affairs & Inclusion, Unia Europejska, Bruksela.
- Góra, M. (2013), “Political Economy of Pension Reforms: Selected General Issues and the Polish Pension Reform Case”, *IZA Journal of Labour & Development*, Vol. 2, No. 2.
- ILO – Międzynarodowa Organizacja Pracy (2014), *Social Protection: Poland*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, www.stepdev.ilo.org/gimi/gess/ShowCountryPolicy.action?countryPolicyDesc.countryProfileId=430&countryPolicyDesc.policyId=8 (dostęp dnia 22 sierpnia 2014).
- IMF – Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2013), “Republic of Poland: 2013 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, No. 13/219, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton, DC.
- Jabłonowski, J. and C. Müller (2013), “3 Sides of 1 Coin – Long-term Fiscal Stability, Adequacy and Intergenerational Redistribution of the Reformed Old-age Pension System in Poland”, *National Bank of Poland Working Paper*, No. 145, Warszawa.
- Jarrett, P. (2011), “Pension Reforms in Poland and Elsewhere: The View from Paris”, *CASE Network, Studies & Analyses*, No. 425, Warszawa.
- Martinez-Fernandez, C., T. Weyman, J. Perek-Białas, I. Sagan, P. Szukalski and P. Stronkowski (2013), “Demographic Transition and an Ageing Society: Implications for Local Labour Markets in Poland”, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, No. 2013/08, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5k47xj1js027-en>.

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2014), *System Pomocy Społecznej w Polsce*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, www.mpips.gov.pl/en/social-assistance/.
- OECD (2014a), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing, Paryż, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en.
- OECD (2014b), *Ageing and Employment Policies – France: Working Better with Age*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207523-en>.
- OECD (2014c), *Ageing and Employment Policies – Netherlands: Working Better with Age*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208155-en>.
- OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paryż, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-fr.
- OECD (2006), *Sickness, Disability and Work – Breaking the Barriers: Norway, Poland and Switzerland*, Vol. 1, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264026322-en>.
- Sienkiewicz, L. (2012), “Long-term unemployment, 2012”, *EEO Review*, European Employment Observatory, Unia Europejska.
- Social Security (2014), *International Update, March 2014*, SSA Publication No. 13-11712, Social Security Administration, Waszyngton, DC, www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2014-03/index.html.
- Social Security (2012), *Social Security Programs throughout the World: Europe, 2012*, SSA Publication No. 13-11801, Social Security Administration, Waszyngton, DC and International Social Security Association, Genewa, www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/.
- ONZ, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013). *World Population Prospects: The 2012 Revision, Volume II, Demographic Profiles* (ST/ESA/SER.A/345), ONZ, Nowy Jork
- Venn, D. (2012), “Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 131, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>.
- von Nordheim, F. (2012), “On the First Wave of NDC Schemes – Comment”, in R. Holzmann, E. Palmer and D. Robalino (eds.), *NDC Pension Schemes in a Changing Pension World, Volume 1: Progress, Issues and Implementation*, World Bank and Swedish Social Insurance Agency, Waszyngton, DC.
- ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2013), *Ubezpieczenie Społeczne w Polsce*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa

Rozdział 4

Zachęcanie polskich pracodawców do zatrudniania i zatrzymywania starszych pracowników

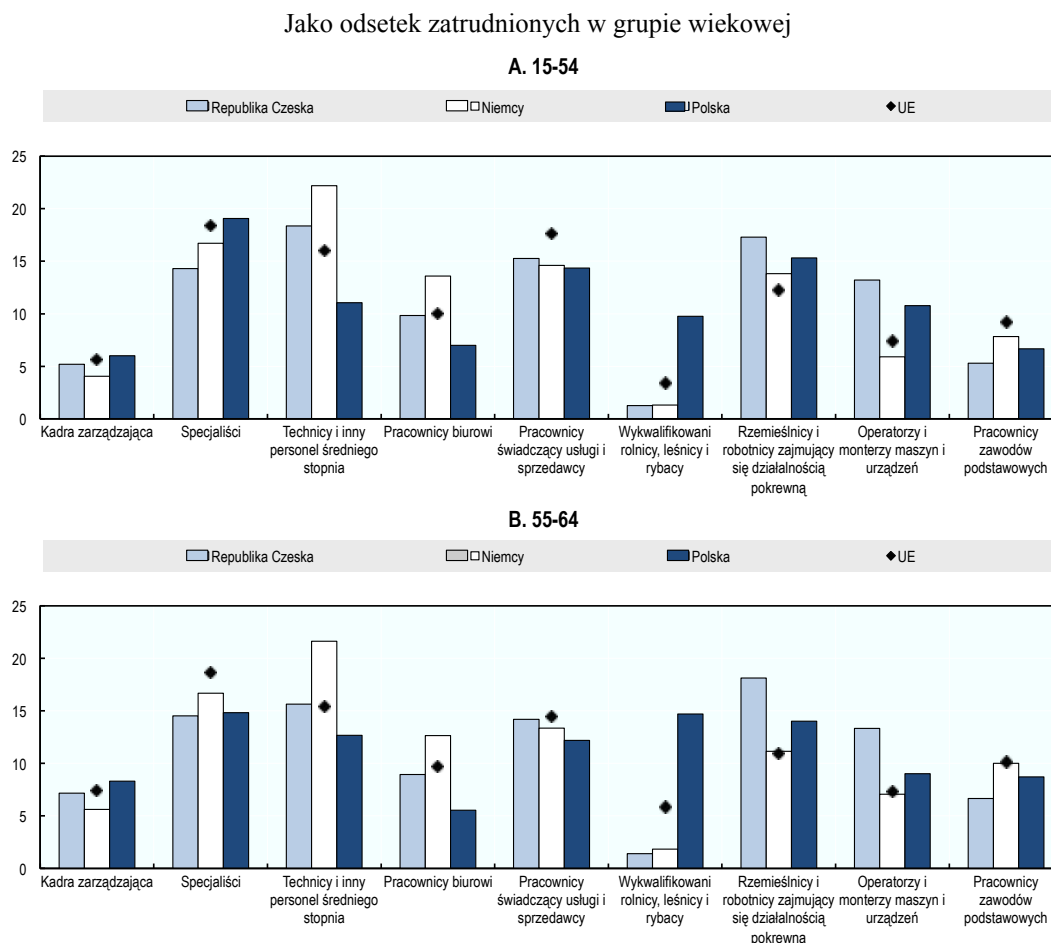
Mimo, że reforma systemu emerytalnego oraz systemu opieki społecznej niewątpliwie wzmocniła zachęty do kontynuacji zatrudnienia przez osoby starsze, konieczne jest wprowadzenie dalszych działań po stronie pracodawców celem zapewnienia starszym pracownikom możliwości kontynuowania aktywności zawodowej. Niniejszy rozdział dokonuje analizy barier w zatrudnieniu występujących po stronie pracodawców – na przykład dyskryminacji ze względu na wiek, ustalania wysokości wynagrodzeń z uwzględnieniem wysługi lat, niedostatecznych inwestycji w szkolenia oraz nieodpowiednich zasad ochrony zatrudnienia. Fakty wskazują, że starsi pracownicy mają trudności ze zmianą pracy lub znalezieniem nowego zatrudnienia w trakcie okresu bezrobocia, podczas gdy utrzymanie w zatrudnieniu w wieku powyżej 60 lat stale wzrasta.

Łatwiejszy dostęp do elastycznych form zatrudnienia wysokiej jakości

Zawody

Wskaźnik zatrudnienia w sektorze usługowym w Polsce jest niższy od średniej unijnej, zarówno w przypadku młodszych, jak i starszych pracowników (Rysunek 4.1, Panel A i B). Z drugiej strony, odsetek pracowników zatrudnionych w rolnictwie, rybołówstwie lub leśnictwie w Polsce jest niemal trzykrotnie wyższy niż w krajach UE. Również w porównaniu z krajami sąsiednimi, na przykład Niemcami i Republiką Czeską, Polska przoduje pod względem liczby osób zatrudnionych w rolnictwie, ale pozostaje w tyle pod względem zatrudnienia w sektorze usługowym. Odsetek pracowników wykonujących prace fizyczne jest znacznie wyższy w Polsce niż w krajach UE, nawet w przypadku młodszych grup wiekowych.

Rysunek 4.1. Rozkład zatrudnienia według zawodów^a oraz grupy wiekowej, Polska i wybrane kraje, 2013 r.



a) Klasyfikacja zawodów ISCO.

Źródło: Prognozy OECD na podstawie Unijnego Badania Siły Roboczej (EU-LFS).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176148>

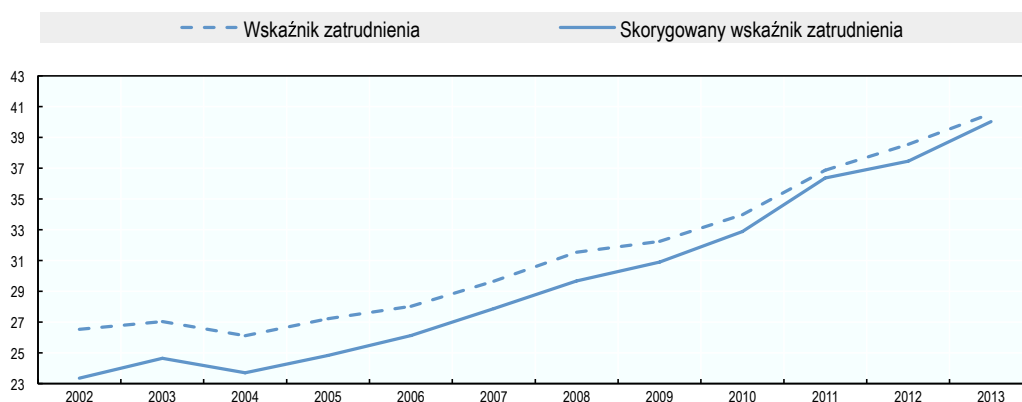
Wyzwania dotyczące określonych gałęzi przemysłu i zawodów

Wykonywanie ciężkiej pracy fizycznej, typowej dla pewnych rodzajów przemysłu, staje się trudniejsze wraz z wiekiem. W związku z tym struktura gałęzi przemysłu i zawodów może wpłynąć na wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników. Jak przedstawiono na Rysunku 4.1, liczba pracowników wykonujących prace fizyczne w Polsce jest stosunkowo wysoka.

Rysunek 4.2 przedstawia porównanie wskaźnika zatrudnienia starszych pracowników w Polsce ze wskaźnikiem odpowiednio skorygowanym o strukturę przemysłu. Drugi wskaźnik utrzymuje strukturę wiekową siły roboczej zatrudnionej w przemyśle w Polsce na stabilnym poziomie, ale dodatkowo koryguje wskaźnik obowiązujący w Polsce poprzez zastosowanie średniego rozkładu zatrudnienia w poszczególnych gałęziach przemysłu obowiązującego w krajach UE.

Rysunek 4.2. **Wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników skorygowany^a o strukturę przemysłu krajów UE, Polska, lata 2002-2013**

Jako odsetek grupy wiekowej 55-64 lata



a) Skorygowany wskaźnik zatrudnienia powstaje poprzez utrzymanie stabilnej struktury wiekowej siły roboczej zatrudnionej w przemyśle w Polsce i zastosowanie, do wskaźnika obowiązującego w Polsce, średniego rozkładu zatrudnienia w poszczególnych gałęziach przemysłu obowiązującego w krajach UE.

Źródło: Prognozy OECD na podstawie Unijnego Badania Siły Roboczej (EU-LFS).

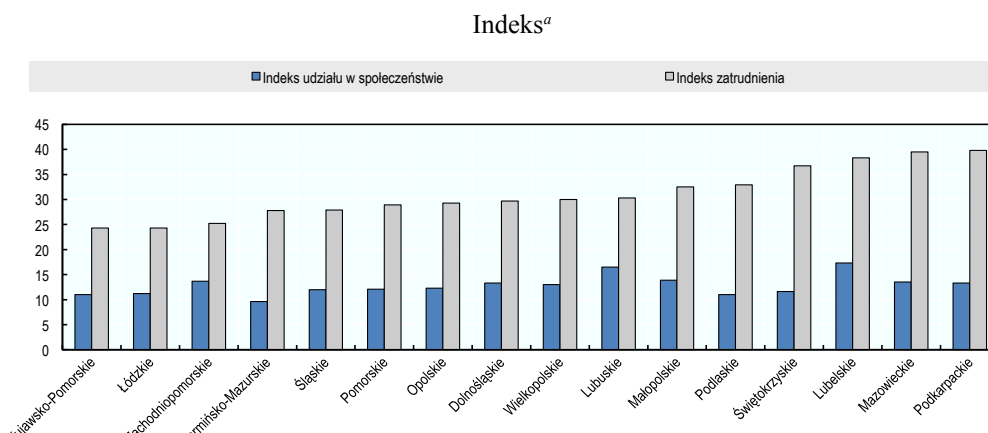
<http://dx.doi.org/10.1787/888933176150>

Niski wskaźnik zatrudnienia obowiązujący w Polsce dziesięć lat temu – zilustrowany przez rozbieżność między wskaźnikami zatrudnienia przedstawionymi na Rysunku 4.2 – można częściowo wytłumaczyć różnicą w strukturze przemysłu w Polsce i w Unii Europejskiej. W ciągu ostatniej dekady rozbieżność ta uległa stopniowemu zmniejszeniu. Może to wskazywać na konieczność dalszego rozwoju strukturalnego zarówno po stronie popytu, jak i podaży celem zwiększenia zatrudnienia osób starszych w Polsce we wszystkich gałęziach przemysłu i zawodach.

Regiony

Różnice regionalne występujące w Polsce mają znaczący wpływ na wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników. Najwyższy wskaźnik obowiązuje w południowo-wschodniej części kraju, a najniższy na północy i południowym zachodzie (Perek-Białas i Mysińska, 2013) (Rysunek 4.3).

Rysunek 4.3. **Zatrudnienie i udział w społeczeństwie po ukończeniu 55 roku życia, według regionu, Polska, 2011 rok.**



a) Zatrudnienie obliczane jest jako średnia ważona wskaźników zatrudnienia dla poszczególnych grup wiekowych: 55-59 lat (50%), 60-64 lata (30%) oraz 65-69 lat (20%). Udział w życiu społecznym obliczany jest jako średnia ważona następujących wskaźników o wadze równej 25% każdy: udział w wolontariacie, opieka nad dziećmi i wnukami, opieka nad innymi osobami, udział w zebraniach publicznych.

Źródło: Perek-Białas, J. i E. Mysińska (2013), *Indeks aktywnego starzenia w ujęciu regionalnym: Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Senioralnej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.*

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176166>

Perek-Białas i Mysińska (2013) wykorzystały pierwotne ramy indeksu aktywnego starzenia (AAI)¹ w celu analizy perspektywy regionalnej. Ramy te obejmują płatną pracę oraz nieodpłatną opiekę, pracę w wolontariacie oraz zaangażowanie społeczne. Różnice między wskaźnikami zatrudnienia w zależności od regionu mogą być uzależnione od struktury przemysłu oraz mogą istnieć dodatkowe aspekty wpływające na pomiar udziału w opiece i wolontariacie. Niemniej jednak, Rysunek 4.3 pokazuje, że nawet jeśli udział w społeczeństwie różni się w zależności od regionu, wyciągnięcie ogólnych wniosków dotyczących zależności między udziałem w rynku pracy a działalnością nieodpłatną jest niemożliwe.

Według Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Instytutu Badań Strukturalnych (2009), spośród wszystkich krajów rozwiniętych w Polsce występują największe dysproporcje regionalne w stosunku do poziomu PKB na osobę. Różnice te zwiększają się zamiast maleć. W skali makro rozbieżności dotyczą zarówno ośrodków miejskich, w których nastąpił wzrost aktywności gospodarczej, jak i obszarów, które nie są w stanie czerpać pełnych korzyści z wschodzącej gospodarki rynkowej – głównie obszary wiejskie oraz miejsko-wiejskie. Problemy strukturalne dotyczące sektora rolnego oraz problemy wynikające z zanikania tradycyjnych gałęzi przemysłu stanowią wyzwanie szczególnie na obszarach peryferyjnych. Blisko połowa polskiego PKB generowana jest przez małe i średnie przedsiębiorstwa (Zakrzewski, 2010), a największy udział w tworzeniu produktu krajowego mają mikroprzedsiębiorstwa.

Analiza lokalnych rynków pracy w Polsce przeprowadzona przez OECD (2013a) pozwoliła na określenie sześciu kluczowych, wzajemnie powiązanych działań, których wdrożenie jest konieczne, aby sprostać wyzwaniom związanym ze zmianami demograficznymi na szczeblu krajowym, regionalnym/lokalnym oraz społecznym. Są to: 1) zarządzanie przemianą demograficzną oraz zapewnianie wsparcia gospodarczego; 2) koncentrowanie się na polityce rodzinnej w świetle

niskiego współczynnika diety; 3) zachęcanie do tworzenia zdrowych i aktywnych społeczności, zarówno wśród osób młodych, jak i w starzejącym się społeczeństwie; 4) rozwój srebrnej gospodarki oraz zarządzanie starzejącą się siłą roboczą; 5) zwiększanie umiejętności oraz podwyższanie poziomu kompetencji w świetle zmieniającej się siły roboczej; 6) wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego.

W związku z znacznymi rozbieżnościami geograficznymi powyższy program powinien stanowić raczej ogólne wytyczne, a określone inicjatywy i działania byłyby dostosowywane do sytuacji lokalnych. Przykładowo podczas gdy w Małopolsce opracowany został plan strategiczny dotyczący „srebrnej gospodarki”,² w Wielkopolsce przyjęto strategię rozwoju na lata 2014-2020, obejmującą kilka obszarów polityki oraz udział partnerów rynku pracy (Ramka 4.1).

Ramka 4.1. Strategia zatrudnienia dla województwa wielkopolskiego na lata 2014-2020

Wzrost zatrudnienia i mobilności

- wspieranie aktywizacji osób bezrobotnych w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy
- aktywizacja ludzi młodych poszukujących zatrudnienia
- wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy, szczególnie na obszarach o niskim wskaźniku zatrudnienia
- wsparcie w godzeniu życia zawodowego i prywatnego
- informowanie pracowników i przedsiębiorców o zmianach gospodarczych i wspieranie działań innowacyjnych
- wspieranie aktywności zawodowej osób starszych

Inwestycje w edukację i kształcenie ustawiczne

- poprawa dostępu do opieki nad dziećmi, szczególnie w małych ośrodkach miejskich
- zapewnienie dostępu do dobrej jakości edukacji podstawowej i średniej w małych ośrodkach miejskich i wiejskich
- dostosowanie systemów szkoleniowych i podniesienie umiejętności osób dorosłych zgodnie z potrzebami pracodawców

Integracja społeczna i walka z ubóstwem

- ograniczenie zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego
- promowanie powstawania przedsiębiorstw społecznych oraz wymiany dobrych praktyk

Źródło: Misja OECD w Polsce, styczeń 2014 r.

Szara strefa

Praca na czarno stanowi istotny problem rynku pracy w Polsce (OECD, 2014a). Taka praca przyczynia się do znaczącego obniżenia wpływów podatkowych, a osoby zatrudnione w szarej strefie objęte są niskim poziomem zabezpieczenia społecznego oraz bezpieczeństwa dochodów. Komisja Europejska (2014a) przedstawiła różne szacunki dotyczące wielkości szarej strefy, skali pracy nierejestrowanej oraz liczby pracowników zatrudnionych na czarno w krajach Unii Europejskiej. Nawet biorąc pod uwagę duże różnice w danych można stwierdzić, że szara strefa stanowi znaczący obszar polskiej gospodarki.

Według Komisji Europejskiej (2014b) Polska znajduje się wśród krajów charakteryzujących się umiarkowaną tolerancją wobec pracy nierejestrowanej. Jednakże dane uzyskane na podstawie Badania Siły Roboczej przeprowadzonego w Polsce wskazują, że odsetek osób przyznających się do wykonywania nierejestrowanej pracy zmniejszył się z około 10% w 2004 roku do 5% w 2010 roku (Główny Urząd Statystyczny, 2011 r.). Komisja Europejska (2014b) ustaliła, że poziom zgłaszanej pracy nierejestrowanej w Polsce jest również niski. Najczęstszą przyczyną podjęcia pracy nierejestrowanej jest brak stałego zatrudnienia.

Innym współczynnikiem pozwalającym na pomiar wielkości szarej strefy jest odsetek pracowników nieposiadających pisemnej umowy. Według Komisji Europejskiej (2014b) odsetek pracowników zatrudnionych w Polsce i nieposiadających formalnych umów pisemnych jest niski. Odsetek osób pracujących nieodpłatnie na rzecz partnerów lub firm rodzinnych jest jednak stosunkowo wysoki w porównaniu z pozostałymi krajami unijnymi. Na podstawie przeprowadzonego badania, Czarnik i Turek (2012) doszli do wniosku, że praca bez formalnej umowy jest najczęstszą formą zatrudnienia w przypadku mężczyzn pracujących w sektorze budowlanym i rolnym oraz kobiet zatrudnionych w sektorze usług wykonywanych osobiście, sprzątania lub w sektorze rolnym. Obowiązujące w Polsce korzystne warunki wpłacania składek na ubezpieczenie społeczne dla rolników (KRUS) mogą również stanowić przyczynę niezgłaszania dochodów w przypadku pracy na kilku stanowiskach.

Osoby starsze są mniej skłonne do podejmowania pracy na czarno z uwagi na ryzyko utraty uprawnień emerytalnych. Niemniej jednak, praca na czarno może wydawać się bardziej atrakcyjna dla osób, które przeszły już na emeryturę lub otrzymują (na przykład) zasiłek dla bezrobotnych lub świadczenia przedemerytalne. OECD (2008) podkreśla kluczową rolę inspekcji pracy w zwalczaniu zatrudnienia w ramach szarej strefy. Oprócz kontroli inspektorzy mogą również pełnić znaczącą rolę edukacyjną poprzez współpracę z pracodawcami i pracownikami. Takie działania muszą zostać powiązane z poprawą zgodności z przepisami podatkowymi oraz opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne. Na zmniejszenie się szarej strefy może wpłynąć również uproszczenie procedury rejestracji małych przedsiębiorstw oraz osób samozatrudnionych.

Samozatrudnienie

Odsetek samozatrudnionych osób starszych w Polsce jest wysoki (Tabela 2.1). Według Ministerstwa Gospodarki w latach 2011-2013 blisko 120 000 osób w wieku powyżej 50 lat założyło własną działalność. Powyższa liczba stanowi ponad 13,5% wszystkich nowych spółek założonych w tym okresie. Niemniej jednak, według Czarnika i Turka (2012) odsetek bezrobotnych rozważających możliwość założenia własnej działalności maleje wraz z wiekiem i stanowi alternatywę dla zaledwie 8% osób bezrobotnych z grupy wiekowej 55-64 lata.

Istotną barierę w rozwijaniu własnego przedsiębiorstwa – nie tylko wśród osób w wieku powyżej 50 lat – stanowią zbyt skomplikowane procedury. Polska zajmuje 116 miejsce na 189 krajów biorących udział w rankingu Banku Światowego (2014) oceniającego łatwość założenia działalności. Pozostałe bariery utrudniające samozatrudnienie przez osoby powyżej 50 roku życia to brak pewności siebie i obawy wynikające z posiadania niewystarczających umiejętności lub doświadczenia w prowadzeniu własnej działalności.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) wdrożony w 2007 roku wprowadził nowe sposoby wsparcia osób, które ukończyły 50 lat i zakładają własną działalność. W latach 2007-2011

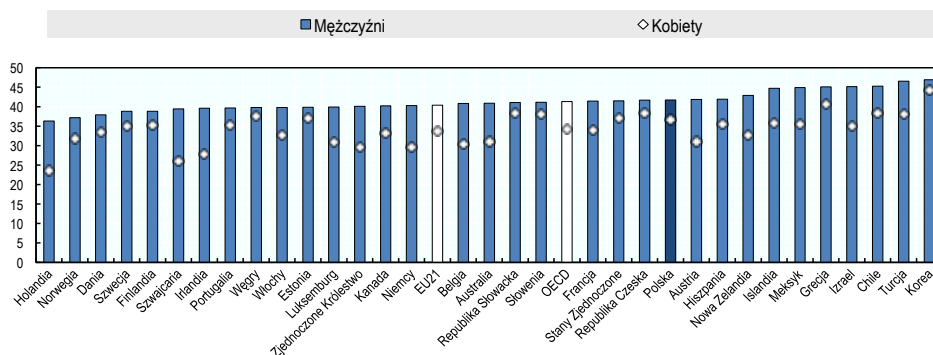
z programu skorzystało 200 000 osób w wieku 50-64 lata. Blisko 50 000 osób założyło działalność w ciągu sześciu miesięcy od przystąpienia do projektu. Co więcej, 10 400 osób w wieku ponad 50 lat otrzymało dotację na rozpoczęcie działalności.³

Dzięki dalszym działaniom służącym wsparciu samozatrudnienia wśród starszych osób stanie się ono sposobem na zapoczątkowanie nowej ścieżki kariery, a nie drogą do ukrytego bezrobocia. Jednym z nich jest uproszczenie procedury rejestracyjnej dla małych przedsiębiorstw. Aby samozatrudnienie stało się realną alternatywą dla bezrobotnych osób starszych ważne jest również podejmowanie odpowiednio ukierunkowanych działań już na samym początku procesu aktywizacji. Pozwoli to na uniknięcie negatywnych postaw jeszcze przed rozpoczęciem etapu przygotowań do samozatrudnienia. Pomocne może okazać się praktyczne doradztwo i program mentorski, a także wsparcie finansowe. Inną korzystną inicjatywą, niewiązącą się z wysokimi kosztami, jest współpraca z innymi przedsiębiorcami w starszym wieku (OECD/Komisja Europejska,2012).

Dostęp do elastycznych form zatrudnienia

Łatwiejszy dostęp do elastycznych form zatrudnienia oraz zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy usprawni funkcjonowanie rynku pracy, zarówno z perspektywy pracodawcy, jak i pracownika. Średnia tygodniowa liczba godzin pracy obowiązująca w Polsce dla pracowników obu płci z grupy wiekowej 55-64 lata jest wyższa od średniej OECD (Rysunek 4.4); praca w niepełnym wymiarze czasu pracy nie jest zbyt powszechna (Rysunek 4.5), a programy elastycznych godzin pracy nie zostały jeszcze dobrze rozwinięte. Taka sytuacja może być spowodowana niewystarczająco rozwiniętym sektorem usług. Ponadto niskie wynagrodzenie w wielu zawodach może obniżyć atrakcyjność pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, ponieważ zwykle nie gwarantuje godnych dochodów. Według Hildt-Ciupińskiej i Bugajskiej (2013) starsi pracownicy preferują elastyczne warunki zatrudnienia ze względu na: krótsze godziny pracy, przechodzenie na częściową emeryturę, zmiany rytmu pracy lub systemu zmianowego, dłuższy urlop, rotację stanowisk, mniejszą liczbą nadgodzin, oraz ograniczoną odpowiedzialność. Powyższe fakty wskazują, że szerszy zakres elastycznych form zatrudnienia – w tym możliwości pracy z domu oraz współdzielenia pracy i zadań (job sharing) – stanowi warty rozważenia sposób poprawy funkcjonowania rynku pracy w Polsce.

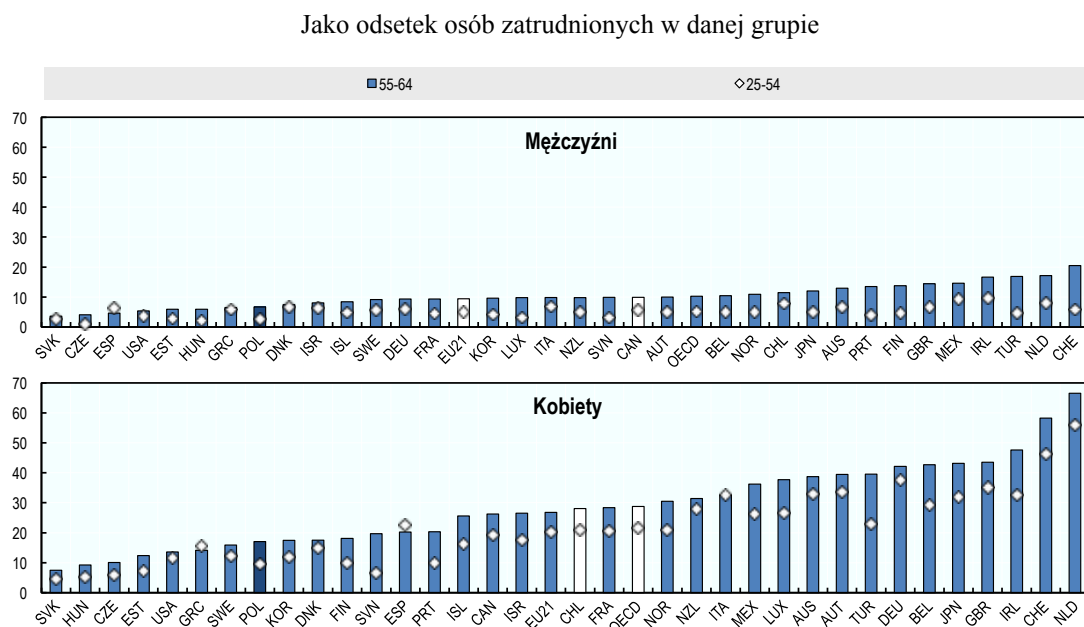
Rysunek 4.4. Średnia tygodniowa liczba godzin pracy obowiązująca pracowników w wieku 55-64 lata, według płci, kraje OECD, 2012 rok.



Źródło: Prognozy OECD na podstawie krajowych badań siły roboczej, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AVE_HRS.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176171>

Rysunek 4.5. **Odsetek zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, według płci oraz grupy wiekowej, kraje OECD, 2012 r.**



Źródło: Prognozy OECD na podstawie krajowych badań siły roboczej,
http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FTPTC_1.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176188>

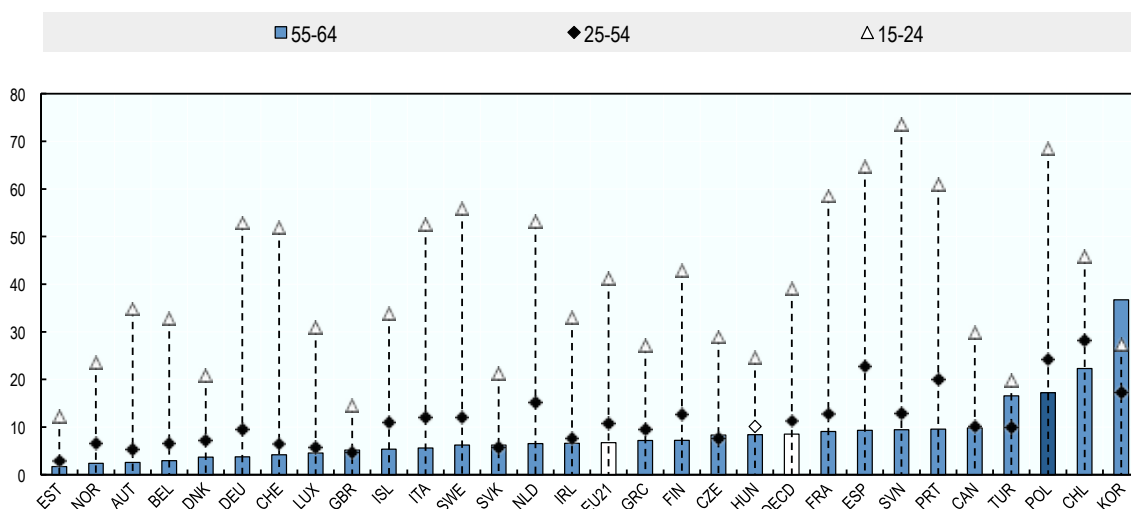
Powody, dla których pracownicy decydują się na zatrudnienie w elastycznych godzinach lub niepełnym wymiarze czasu pracy, mogą się znacząco różnić. Zachowanie pewnej stałości w przypadku zatrudnienia na podstawie krótszych lub niestandardowych godzin pracy pozwala na zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej. Dla innych atrakcyjnym rozwiązaniem może być elastyczny grafik pracy lub zatrudnienie tymczasowe. Jednakże w celu wsparcia rynku pracy sprzyjającego integracji społecznej, elastyczne umowy o pracę muszą spełniać określone warunki regulujące czas pracy, wynagrodzenie i świadczenia socjalne pracownika. Istnieje zatem potrzeba kontynuowania prac nad elastycznymi formami zatrudnienia. Wraz z rozwojem sektora usług i opieki zapotrzebowanie na pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz elastyczne formy zatrudnienia będzie wzrastać, a pracodawcy będą zainteresowani poznaniem dobrych praktyk oraz standardów w tym zakresie. Takie praktyki i standardy powinny być zatem rozpowszechniane zarówno między pracodawcami, jak i pracownikami, na przykład poprzez standardy branżowe określone dla wszystkich sektorów gospodarki.

Silna segmentacja rynku pracy

Rynek pracy w Polsce jest mocno podzielony – odsetek pracowników tymczasowych w każdej grupie wiekowej jest wysoki. Wyższy odsetek pracowników w wieku 55-64 lata zatrudnionych w oparciu o umowy tymczasowe, wśród krajów OECD, odnotowano wyłącznie w Chile i Republice Korei (Rysunek 4.6).

Rysunek 4.6. Skala pracy tymczasowej, według grupy wiekowej, 2012 r.

Jako odsetek zatrudnionych w każdej grupie wiekowej



Źródło: Prognozy OECD na podstawie krajowych badań siły roboczej,

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP_I<http://dx.doi.org/10.1787/888933176191>

Podczas gdy umowa na czas nieokreślony, umowa na czas określony oraz inne umowy o pracę tymczasową regulowane są przez Kodeks Pracy, w stosunku do zatrudnienia zastosowanie może mieć również Kodeks Cywilny. Umowy regulowane przez Kodeks Cywilny są tańsze dla pracodawców, ponieważ podlegają mniejszej liczbie wymogów dotyczących ochrony społecznej. Takie umowy nie przewidują opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, nawet z tytułu emerytur, i nie podlegają przepisom dotyczącym płacy minimalnej.

Elastyczny rynek pracy może sprzyjać zwiększeniu zatrudnienia, jednakże istnieje ryzyko, że taki dualizm będzie miał negatywny wpływ na pozostałe aspekty gospodarki. Powszechne stosowanie umów o pracę tymczasową może ograniczyć liczbę szkoleń zawodowych oraz doprowadzić do wzrostu ubóstwa wśród pracowników. Pracownicy, których okres składkowy i nieskładkowy wynosi co najmniej 25 lat w przypadku mężczyzn oraz 20 lat w przypadku kobiet, uprawnieni są do otrzymania minimalnej emerytury. Umowy regulowane przez Kodeks Cywilny są mniej szkodliwe dla takich pracowników niż dla osób młodszych, i mogą zastępować elastyczne formy zatrudnienia. Należy jednak mieć na uwadze, że gotowość pracownika do podjęcia zatrudnienia w oparciu o umowę regulowaną przez Kodeks Cywilny może być wynikiem braku innych możliwości.

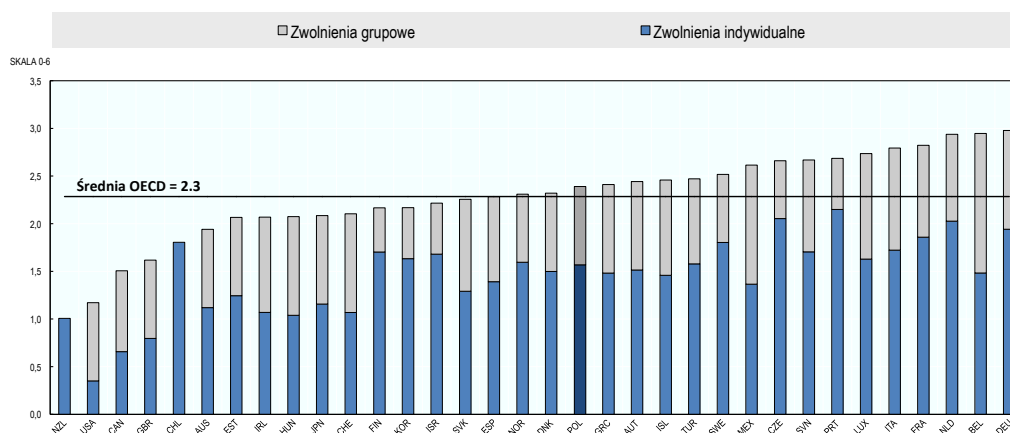
Według OECD (2014b) złagodzenie przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w przypadku standardowych umów – połączone z reformami aktywnych i pasywnych polityk rynku pracy – lub konwergencja zasad zapewniających ochronę w zakresie wypowiedzania umów w ramach różnych rodzajów umów o pracę powinny przyczynić się do ograniczenia dualizmu, jednocześnie umożliwiając sprawną redystrybucję zasobów oraz wzrost zatrudnienia i produktywności. Polski Rząd planuje objąć wszystkie umowy regulowane przez Kodeks Cywilny koniecznością opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości równej lub niższej od minimalnego wynagrodzenia za pracę w pełnym wymiarze czasu pracy. Takie działanie stanowiłoby korzystny pierwszy krok.

Ochrona zatrudnienia

W Polsce – na poziomie zbliżonym do średniej OECD

Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia (EPL) muszą zachować równowagę między zapotrzebowaniem na ochronę pracy wśród pracowników oraz potrzebami pracodawców w zakresie elastyczności oraz możliwości dostosowania personelu do zmieniających się warunków gospodarczych. Ogólny poziom ochrony zatrudnienia w Polsce znajduje się na poziomie zbliżonym do średniej OECD, zarówno w przypadku umów o pracę na czas nieokreślony, jak i pracę tymczasową (OECD, 2013c). Zwolnienia grupowe są ściślej monitorowane niż zwolnienia indywidualne (Rysunek 4.7).

Rysunek 4.7. **Ochrona pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony przed zwolnieniami indywidualnymi i grupowymi, ^a kraje OECD, 2013 rok**



a) Wykres przedstawia udział ochrony pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony przed zwolnieniami indywidualnymi oraz dodatkowych restrykcji chroniących przed zwolnieniami grupowymi we wskaźniku reprezentującym całkowitą ochronę pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony przed zwolnieniami indywidualnymi i grupowymi. Wysokość słupka przedstawia całkowitą wartość wskaźnika.

Źródło: OECD Employment Protection Database, aktualizacja z 2013 r. <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en>.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176200>

4-letni okres ochronny przed emeryturą

W Polsce obowiązują przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia (EPL), które chronią przed zwolnieniem starszych pracowników, którym pozostało mniej niż cztery lata do osiągnięcia wieku emerytalnego. Może to zniechęcić pracodawców do zatrudniania starszych pracowników, którzy znajdują się lub wkrótce będą objęci tą kategorią. Kobiety w wieku ponad 50 lat mogą mieć znaczące trudności w znalezieniu pracy z uwagi na obowiązujący je wiek emerytalny wynoszący 60,6 lat (połowa 2014r.). Według Kryńskiej i innych (2013) pracodawcy będą przestrzegać 4-letniego okresu ochronny w przypadku stałych pracowników, którzy wykazali się lojalnością i oddaniem, ale będą wstrzymywać się przed zatrudnianiem nowych pracowników, którzy zostaną wkrótce objęci okresem ochronnym. Blisko połowa osób bezrobotnych w wieku powyżej 50 lat wskazała swój wiek jako główną przeszkodę w znalezieniu zatrudnienia (Czarnik i Turek, 2012). Przedmiotowa

zasada ochrony zatrudnienia obowiązująca starszych pracowników może stanowić poważną barierę dla ich mobilności. Często jedynym rozwiązaniem dla osób poszukujących nowej pracy jest podjęcie zatrudnienia na słabiej regulowanych obszarach rynku lub w ramach szarej strefy.

Ujednolicenie zasad

Restrykcyjne przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia (EPL) mogą mieć dwa różne skutki, tj. zwiększyć utrzymanie pracowników w zatrudnieniu z uwagi na wyższe koszty rozwiązywania stosunku pracy oraz podwyższenie rzeczywistych kosztów zatrudniania pracowników z grup lepiej chronionych. W związku z tym wpływ tych przepisów na wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników jest trudny do weryfikacji (OECD, 2006). Taki wpływ powinien zostać oszacowany zgodnie z sytuacją na rynku pracy oraz regulacjami, które różnią się znacząco w zależności od kraju. Po dokonaniu analizy Deelen i Jongen (2009) otrzymali interesujące wyniki dotyczące starszych pracowników w Holandii. Zgodnie z ich badaniem obniżenie ochrony zatrudnienia obowiązującej w Holandii do poziomu z Danii wpłynęłoby na wzrost współczynnika aktywności zawodowej w grupie wiekowej 55-64 lata, szczególnie wśród kobiet. Jednocześnie nastąpiłby wzrost stopy bezrobocia oraz spadek średniego okresu bezrobocia. Innym dobrym przykładem jest sytuacja panująca we Francji. Począwszy od 1987 roku w przypadku rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem w wieku powyżej 50 roku życia francuscy pracodawcy zobowiązani byli do zapłaty podatku Delalande. Oceny wykazały, że podatek stał się istotnym czynnikiem zniechęcającym do zatrudniania starszych pracowników (Behaghel, Crépon i Sédillot, 2008) i został zlikwidowany w 2008 roku.

Szybki postęp gospodarczy oraz podwyższenie wieku emerytalnego oznacza, że w przyszłości pracownicy będą zmuszeni do częstszej zmiany pracy, nawet pod koniec swojej kariery zawodowej. Zmiana przepisów EPL może mieć skutki zarówno krótkofalowe, jak i długofalowe. Ograniczenie ochrony starszych pracowników miałoby pozytywny wpływ na ich mobilność na rynku pracy; z drugiej strony okres bezrobocia w przypadku pracowników, którzy zostali zwolnieni po ukończeniu 50 lat jest zwykle długi. Jednoczesne zniesienie ochrony dla pracowników, którym zostały niecałe cztery lata do emerytury, oraz zwiększenie prawa do świadczeń dla osób posiadających umowy objęte Kodeksem Cywilnym wywołałoby efekt spirali. Ponadto reforma EPL powinna zostać uzupełniona zdecydowanymi działaniami aktywizującymi osoby, które straciły pracę, w celu ułatwienia im powrotu do pracy. Na przykład w Holandii w latach 2015-2016 planowana jest nowelizacja ustawy o rozwiązywaniu stosunku pracy z pracownikami polegająca na połączeniu sprawniejszych procedur zwalniania i działań skupiających się na aktywizacji zwolnionych pracowników (Ramka 4.2). Dzięki temu odprawa pieniężna będzie stanowiła pomoc w znalezieniu nowej pracy. Powyższe działania mogą stanowić model dla reformy przepisów EPL w Polsce.

Ramka 4.2. Reforma przepisów EPL w Holandii, w latach 2015-2016

Obowiązujący w Holandii dualny system zwolnień z pracy zostanie zmodernizowany i uproszczony w celu uzyskania bardziej przejrzystej i mniej czasochłonnej procedury:

1. Osobny proces dla zwolnień z powodów ekonomicznych i realizowanych za pośrednictwem Publicznych Służb Zatrudnienia
2. Osobny proces dla zwolnień z powodów osobistych i opartych na wynikach pracownika, realizowanych za pośrednictwem systemu sądowego
3. Niższa i bardziej znormalizowana odprawa pieniężna:
 - Odprawa pieniężna zostanie zmniejszona i będzie uzależniona od stażu pracy, a nie wieku.
 - Każdy zwolniony pracownik otrzyma odprawę pieniężną, zwaną funduszem na przeniesienie, w wysokości do 75 000 euro lub równej rocznemu wynagrodzeniu za pracę brutto.
 - Fundusz na przeniesienie ma na celu (między innymi) ułatwienie zmiany pracy.

Pracownicy w wieku 50 lat i więcej, o stażu pracy wynoszącym co najmniej dziesięć lat, będą, do 2020 roku, objęci bardziej korzystnymi zasadami regulującymi zmianę pracy.

Źródło: Ministerstwo Spraw Społecznych i Zatrudnienia w Holandii.

Stwarzanie zachęt do różnorodności wiekowej w zatrudnieniu

Mimo ograniczenia dostępu do możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, które miało miejsce w ostatnich latach, wciąż istnieją rozbieżności między ustawowym wiekiem emerytalnym a wiekiem pracowników, który wśród pracodawców uważany jest za akceptowalny lub nawet odpowiedni do przejścia na emeryturę. Według Turka i Perek-Białas (2013) pracodawcy w Polsce uważają, że średni wiek, który jest zbyt zaawansowany, aby pracować 20 lub więcej godzin tygodniowo wynosi w przybliżeniu 64-65 lat; jednocześnie, według pracodawców osoba w wieku około 55 lat jest jeszcze zbyt młoda, aby przejść na emeryturę.

Richert-Kazmierska (2013) uważa, że polscy pracodawcy nie zamierzają zwiększyć popytu na starszych pracowników w kolejnych latach. W związku z tym polityka służąca podwyższeniu wieku dezaktywacji zawodowej poprzez podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego powinna zostać uzupełniona o działania służące zmianie postaw wśród pracodawców i pracowników oraz promujące umiejętności starszych pracowników. Należy również dokonać reformy zarządzania zasobami ludzkimi, która pozwoli na pełne wykorzystanie potencjału zatrudnionych osób starszych.

Wpływ transformacji na polski rynek pracy

Myck i Bohacek (2011) dokonali analizy zakresu i skutków dyskryminacji zawodowej, która miała miejsce podczas panowania reżimów komunistycznych w Republice Czeskiej i Polsce, na podstawie reprezentatywnej grupy osób w wieku powyżej 50 lat.⁴ Ustalili oni, że dyskryminacja w miejscu pracy miała znaczący wpływ na ocenę jakości zatrudnienia oraz jest ściśle związana z zgłaszaniem sytuacji stresogennych w obu krajach. Skutki dyskryminacji zawodowej wydają się być łagodniejsze i bardziej przejściowe w Polsce, jednak nie można wykluczyć ich wpływu na polski rynek pracy. W dalszym ciągu istnieje grupa osób w wieku produkcyjnym, które żyły przez znaczną część swojego życia pod rządami reżimu. Perek-Białas i Turek (2012) zauważają

również, że starsze pokolenia nie zawsze nadążają za zmianami, jakie zostały wprowadzone na polskim rynku pracy od rozpoczęcia transformacji, a ich umiejętności są często niewystarczające, aby sprostać nowym wymogom. Jednocześnie niechęć do dostosowania się do nowych standardów i wymogów może również przyczyniać się do utrwalania negatywnych stereotypów.

Turek (2013) podzielił ludność Polski na trzy grupy pokoleniowe. Grupa pierwsza, gdzie okres edukacji a także prawie cały okres kariery zawodowej najstarszej grupy zakończyły się przed transformacją gospodarczą i ustrojową. Przedstawiciele drugiego pokolenia przeżyli młodość w okresie komunizmu i zwykle rozpoczynali swoje kariery zawodowe już podczas trwania transformacji. Najmłodsze pokolenie dorastało po transformacji i w dużym stopniu skorzystało z ogromnych postępów systemu edukacji. W związku z takimi różnicami budowanie mostów między pokoleniami może okazać się trudne.

Rząd Polski podjął inicjatywy służące zerwaniu z przestarzałym systemem celem zwiększenia wskaźnika zatrudnienia wśród osób z grupy wiekowej 55-64 lata do 50% w roku 2020, tj. zgodnie z celami wyznaczonymi przez Strategię Lizbońską. Program rządowy „Solidarność Pokoleń” przyjęty w 2008 roku obejmuje zestaw narzędzi służących zwiększeniu aktywności zawodowej wśród osób powyżej 50 roku życia. Działalność kontynuowana była również w oparciu o Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013. Powyższe działania mają na celu zachęcania pracodawców do zatrudniania osób powyżej 50 roku życia, poprawiając w ten sposób poziom ich zatrudnialności. Wszystkie działania wdrażane są na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym.

Według Sienkiewicza (2012), informacje na temat skuteczności tych działań są jednak ograniczone. Martinez-Fernandez i inni (2013) przywołują ekspertów, według których wyniki realizacji pierwszego etapu programu znajdują się poniżej oczekiwań. Jako możliwe wyjaśnienie przytoczone zostało ograniczenie budżetu przeznaczzonego na aktywne programy rynku pracy (ALMP) w latach 2011-2012. Urbaniak i Wiktorowicz (2011) zwracają uwagę, że począwszy od 2008 roku inicjatywy są lepiej planowane i koordynowane.

Wiele z celów określonych przez Strategię Lizbońską nie zostało jeszcze zrealizowanych, a w grudniu 2013 roku Rada Ministrów przyjęła nowy program – „Solidarność Pokoleń, Działania Służące Wydłużeniu Okresu Aktywności Zawodowej Osób w wieku powyżej 50 lat”. Zakres programu został rozszerzony tak, aby obejmował większą grupę docelową, tj. populację w wieku od 45 do 65 lat i zakłada:

- dostosowanie kompetencji i podniesienie umiejętności osób w wieku powyżej 45 lat w zakresie odpowiadającym potrzebom pracodawców,
- rozwój zarządzania personelem i tworzenie środowiska pracy przyjaznego pracownikom w wieku powyżej 50 i 60 roku życia,
- zwiększenie wydajności i skuteczności działań promujących zatrudnienie i działalność gospodarczą,
- promowanie aktywnego starzenia się w dobrym zdrowiu,
- działania wspierające zatrudnienie osób w wieku powyżej 50 i 60 roku życia,
- świadczenia społeczne dla osób w wieku przedemerytalnym.

Program został uzupełniony bardziej szczegółowymi wytycznymi (Program Rady 50+, 2013). Wszystkie wytyczne mają charakter kierunkowy i mogą być wdrażane na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym.

Wnioski z poprzednich programów pozwolą na osiągnięcie trwałych efektów. Polityki powinny zostać wdrożone w oparciu o zgodną i skoordynowaną strategię służącą maksymalizacji potencjalnych skutków działań, a okres wdrażania programu powinien przewidywać możliwość dokonywania zmian na podstawie danych z monitoringu i ewaluacji.

Wspieranie mobilności starszych pracowników na rynku pracy

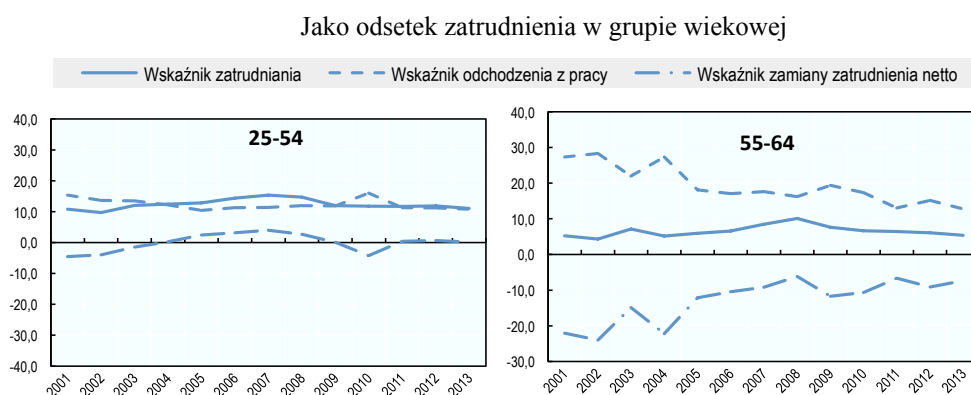
Większe utrzymanie w zatrudnieniu po 60 roku życia

Wysokie wskaźniki zatrudnienia w starszych grupach wiekowych uzależnione są głównie od pozostawania przez te osoby na swoich stanowiskach. W ciągu ostatnich dziesięciu lat w Polsce odnotowano wzrost utrzymania w zatrudnieniu osób w wieku powyżej 60 lat na poziomie przekraczającym średnie wartości dla krajów OECD w przypadku mężczyzn. Wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu obowiązujący kobiety pozostaje poniżej średniej (Rysunek 2.6). W 2013 roku pracownicy w wieku 60-64 lata stanowili 42.3% wszystkich zatrudnionych, którzy pięć lat wcześniej mieli odpowiednio 55-59 lat.

Niski wskaźnik zatrudniania osób starszych

Z uwagi na wzrost wskaźników utrzymania w zatrudnieniu coraz mniej osób opuszcza rynek pracy. Wskaźnik odchodzenia z pracy wśród starszych pracowników w Polsce zmniejszył się znacząco w ciągu ostatnich dziesięciu lat i zbliżył się do poziomu dla grupy wiekowej 25-54 lata (Rysunek 4.8). Niemniej jednak, wskaźnik zatrudniania starszych pracowników jest znacznie niższy niż w przypadku osób młodych i pracowników o najwyższej aktywności zawodowej. Mobilność starszych pracowników na rynku pracy pozostaje zatem na bardzo niskim poziomie. Taka cecha rynku pracy obowiązuje w większości krajów OECD, jednakże dodatkową barierę stanowią również stosowane w Polsce przepisy chroniące starszych pracowników przed zwolnieniem.

Rysunek 4.8. **Wskaźnik zatrudniania^a i odchodzenia z pracy^b według grup wiekowej, Polska, lata 2001-13**



a) Wskaźnik zatrudniania stanowi stosunek wszystkich pracowników w wieku 25-54 lata (55-64 lata) o stażu pracy wynoszącym mniej niż jeden rok do wszystkich pracujących rok wcześniej pracowników w wieku 24-53 lata (54-63 lata).

b) Wskaźnik odchodzenia z pracy jest określony jako różnica między wskaźnikiem zmiany zatrudnienia netto a wskaźnikiem zatrudniania (zmiana zatrudnienia netto w roku t = wskaźnik zatrudniania w roku t – wskaźnik odchodzenia z pracy w roku t).

Źródło: Prognozy OECD na podstawie Unijnego Badania Siły Roboczej (EU-LFS). <http://dx.doi.org/10.1787/888933176218>

Starość – przeszkoda w zatrudnieniu

Reprezentatywne badanie pracodawców, Badanie Kapitału Ludzkiego, przeprowadzone w 2012 roku w Polsce⁵ wykazało, że w czasie przeprowadzania badania około 17% pracodawców zamierzało przeprowadzić proces rekrutacji (Turek, 2013). Respondenci z tych firm zostali zapytani o odpowiedni wiek osób poszukiwanych na dane stanowiska. Okazało się, że wiek miał duże znaczenie dla 83% pracodawców, tym samym wskazując na wzrost z 81% w 2011 roku i z 73% w 2010 roku. Dane wyraźnie pokazują, że wiek stanowi istotne kryterium w procesie rekrutacyjnym i że pracodawcy chętniej zatrudniają osoby młode lub trochę starsze, tj. w wieku od 22 do nieco ponad 40 lat.

Na podstawie badania kapitału ludzkiego przeprowadzonego w Polsce, Czarnik i Turek (2012) stwierdzili, że starsi pracownicy i kobiety w każdym wieku najczęściej uzasadniali utratę/odejście z pracy czynnikami zewnętrznymi, na przykład redukcją zatrudnienia i wygaśnięciem umowy o pracę. Młodzi mężczyźni znacznie częściej zmieniali pracę w celu poprawy sytuacji finansowej lub dlatego, że po prostu chcieli pracować na innym stanowisku. Mimo, że w ostatnich latach oficjalnie zniesiono możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę, dla wielu osób starszych w Polsce wcześniejsza emerytura nadal stanowi najlepsze rozwiązanie w przypadku zwolnień będącym wynikiem restrukturyzacji firm (Eurofound, 2013). Wsparcie w aktywnym poszukiwaniu pracy jest ograniczone.

Biorąc pod uwagę nielegalność stosowania kryterium wieku przy zatrudnianiu pracowników, uzyskanie dokładnych informacji uzasadniających niski wskaźnik zatrudniania osób starszych jest bardzo trudne. Według Kryńskiej i innych (2013) powodem takiej sytuacji najczęściej podawanym przez pracodawców jest brak podań o pracę od osób w wieku powyżej 45/50 lat. Pozostałe przyczyny to niewystarczające kompetencje starszych pracowników lub chęć zatrudnienia osób młodszych. Według Richert-Kazmierskiej (2013) niewielkie zainteresowanie zatrudnianiem pracowników w wieku powyżej 50 lat w Polsce lub zachęcaniem ich do kontynuowania pracy spowodowane jest: niekorzystną sytuacją gospodarczą, stereotypami dotyczącymi starszych pracowników i niespełnianiem wymogów przez osoby w wieku powyżej 50 lat.

W niektórych przypadkach przeszkodę stanowią również bariery wewnętrzne takie jak zbyt niskie ocenianie swoich szans na rynku pracy przez starszych pracowników. Badanie zlecone przez wojewódzki urząd pracy w Warszawie analizuje możliwości i bariery w zatrudnianiu starszych pracowników z województwa mazowieckiego. Z badania wynika, że bariery w zatrudnianiu pracowników w wieku powyżej 50 lat leżą głównie po stronie osób należących do tej grupy, a nie pracodawców. Podczas gdy dwóch na trzech pracodawców nie widzi żadnych przeszkód, które uniemożliwiałyby zatrudnianie osób w wieku powyżej 50 lat, taki pogląd podziela mniej niż jedna na pięć osób z przedmiotowej grupy wieku. Mimo, że badanie dotyczy województwa mazowieckiego, takie odpowiedzi mogłyby okazać się bardziej powszechne.

Dalsze działania służące wspieraniu mobilności

Systematyczniejsze monitorowanie procesu rekrutacji może wspomóc opracowywanie działań lub inicjatyw mających na celu wspieranie mobilności i zatrudniania osób z rzeczonych grup wiekowych. Należy zaznaczyć, że starsi pracownicy tworzą bardzo zróżnicowaną grupę. Wielu z nich chętnie poszukuje nowych wyzwań. Inni mogą cierpieć na problemy zdrowotne, posiadać trudne doświadczenia związane z pracą lub charakteryzować się ograniczonymi możliwościami adaptacji do zmian technologicznych. Często najlepszym rozwiązaniem jest zmiana zawodu lub

sektora działalności. Może również zdarzyć się tak, że długie okresy przejściowe – na przykład w sytuacji kiedy stare i nowe technologie są stosowane równolegle – będą skutkować deficytem pracowników posiadających „stare umiejętności”, niechętnie nabywane przez osoby młodsze. Również na wschodzących rynkach usług wiek może odgrywać ważną rolę – przykłady obejmują opiekę nad osobami starszymi i usługę „grandparents for hire” (dziadkowie do wynajęcia).

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, pracodawcy uprawnieni są do otrzymywania dofinansowania w przypadku zatrudnienia osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia. Dofinansowanie, które nie może przekroczyć 50% minimalnego wynagrodzenia, może przysługiwać pracodawcom przez okres od 12 do 24 miesięcy, w zależności od wieku pracownika. Pracodawca jest następnie zobowiązany do kontynuowania stosunku pracy z pracownikiem przez co najmniej połowę czasu trwania okresu objętego dofinansowaniem. Część krajów OECD przewiduje dofinansowanie dla pracodawców zatrudniających określone grupy w ramach aktywnych programów rynku pracy (APRP) (Ramka 4.3). Mimo, że wpływ takiego działania jest znikomy, dobrze ukierunkowane dofinansowanie może mieć pozytywne skutki (Eurofound, 2013).

Ramka 4.3. Dofinansowanie wynagrodzeń starszych pracowników – na przykładzie wybranych krajów

W Niemczech osoby powyżej 50 roku życia poszukujące pracy mogą kwalifikować się do otrzymywania takiego dofinansowania przez okres dłuższy niż osoby w niższym wieku: przez maksymalny okres 36 miesięcy (w porównaniu do 12 miesięcy w przypadku osób poniżej 50 roku życia). Przeprowadzona ewaluacja wykazała, że skutki samego dofinansowania są pozytywne, jednak dłuży okres objęty dofinansowaniem w przypadku osób starszych nie miał większego znaczenia (Brussig i inni, 2011). Ponadto istnieje ryzyko wystąpienia zjawiska substytucji i zbędnych strat społecznych, ponieważ pracodawcy nie są zobowiązani do przedłużania umów ze starszymi pracownikami po upływie okresu objętego dofinansowaniem (odwrotnie niż ma to miejsce w przypadku młodszych pracowników).

W Belgii dofinansowanie wprowadzone w 2010 roku miało na celu zachęcenie do mobilności zawodowej pracowników oraz ułatwienie im zmiany pracy na mniej uciążliwą. Świadczenie przyznawane jest pracownikom, których zarobki są niższe o co najmniej 265 euro w stosunku do płacy otrzymywanej w przeszłości. Pracownikom w wieku poniżej 55 lat przysługuje dopłata w wysokości 80 euro miesięcznie przez okres 12 miesięcy, w wieku 55-58 lat 106 euro miesięcznie przez okres 24 miesięcy, a powyżej 58 roku życia 133 euro przez okres 36 miesięcy (Plasman i inni, 2012).

W 2006 roku we Francji wprowadzone zostało dofinansowanie dla osób otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych w przypadku podjęcia przez nich zatrudnienia, zapewniającego co najmniej 15% niższe wynagrodzenie niż to otrzymywane w poprzedniej pracy, świadczonej w takim samym wymiarze czasu pracy (OECD, 2014d). W przypadku odbiorców dofinansowania w wieku powyżej 50 lat nie określono maksymalnej długości okresu objętego dofinansowaniem, a w przypadku osób poniżej 50 roku życia okres ten wynosi do 12 miesięcy. Dofinansowanie wypłacane jest przez średni okres ośmiu miesięcy.

W Luksemburgu pracodawcy mogą otrzymać zwrot składek na ubezpieczenie społeczne w przypadku zatrudnienia osoby bezrobotnej. Okres, w jakim dokonywany jest zwrot, uzależniony jest od wieku pracownika: w przypadku pracowników powyżej 30 roku życia okres ten wynosi do dwóch lat, dla pracowników powyżej 40 roku życia do trzech lat, a dla pracowników powyżej 45 roku życia nie określono maksymalnej długości takiego okresu (Thill, 2012).

W Holandii składki na ubezpieczenie społeczne wpłacane przez pracodawców są obniżane o kwotę w wysokości 7000 euro rocznie w przypadku, gdy pracodawca zatrudni osobę bezrobotną powyżej 50 roku życia (OECD, 2014c). Wysokość takiej ulgi jest odpowiednio obniżana, jeśli wymiar czasu pracy wynosi mniej niż 36 godzin tygodniowo.

Źródło: OECD (2014), *Veillissement et politiques de l'emploi: Suisse 2014 – Mieux travailler avec l'âge*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222823-fr>.

Produktywność i wynagrodzenie

Produktywność

Jedną z głównych przeszkód dostrzeganych przez pracodawców są rosnące koszty zatrudnienia, związane raczej z wiekiem, a nie produktywnością. Wyniki przeprowadzonego niedawno badania produktywności starszych pracowników nie są w tej kwestii jednoznaczne, chociaż potwierdzają one istnienie pozytywnej korelacji między doświadczeniem pracowników a utrzymaniem produktywności (OECD, 2014d). Należy jednak zwrócić uwagę na dwie słabe strony tego badania: obejmuje ono wyłącznie zatrudnione osoby starsze, których produktywność jest generalnie wyższa niż w przypadku osób starszych, które opuściły rynek pracy; a także, badanie staje wobec wyzwania, jakim jest zmierzenie różnic w produktywności między pracownikami tej samej firmy. Powyższe czynniki stanowią wyjaśnienie odmienności wyników ostatnich badań, które pozostają w wysokim stopniu zależne od doboru środków (Bloom i Souza-Poza, 2013).

Mimo, że nie istnieją wyraźne dowody wskazujące na bezpośrednią zależność między wiekiem a produktywnością, wiek podeszły uznaje się często za okres obniżonej produktywności. Niemniej jednak, nie jest to trend uniwersalny czy stały; w grę wchodzi kilka czynników, tj. pracownik, pracodawca czy rodzaj wykonywanej pracy (Turek, 2013). Solem (2012) koncentruje się na różnicy między zdolnością do pracy a produktywnością. Podczas gdy zdolność do pracy maleje z wiekiem, produktywność wydaje się pozostawać na tym samym poziomie. Obniżoną zdolność do pracy można zrekompensować strategicznym wykorzystaniem zdobytych kompetencji i doświadczenia.

Dane z badania przeprowadzonego w 2009 roku w ramach projektu ASPA – Aktywizacja potencjału osób starszych w starzejącej się Europie⁶ obrazują sposób, w jaki pracodawcy postrzegają umiejętności starszych (≥ 50) i młodszych (≤ 35) pracowników. Umiejętności młodszych pracowników zostały w większości ocenione znacznie lepiej – tj. znajomość nowych technologii, chęć do nauki, zdrowie fizyczne, kreatywność i elastyczność. Z drugiej strony uważa się, że pracownicy w wieku powyżej 50 lat posiadają wyższe umiejętności w zakresie zarządzania, a także są bardziej solidni i lojalni. W stosunku do umiejętności społecznych lub radzenia sobie ze stresem nie zaobserwowano statystycznie istotnych różnic między dwoma grupami. Według pracodawców produktywność starszych pracowników jest znacznie niższa od produktywności osób w wieku poniżej 35 lat.

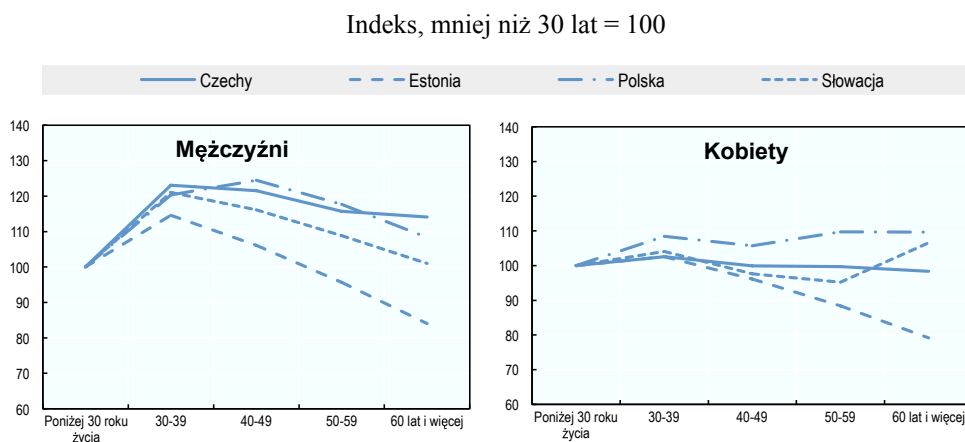
Niezmienną się negatywna opinia na temat produktywności starszych pracowników, pomimo braku dowodów może wynikać z następujących czynników: stosunkowo wysokich kosztów związanych z zatrudnianiem starszych pracowników; rozbieżności, jakie mogą występować między umiejętnościami pracowników z tej grupy a potrzebami pracodawców; lub dominujących negatywnych stereotypów i dyskryminacji osób starszych.

Wynagrodzenie i związane z nim koszty

Przekrojowe profile ukazujące zależność wieku i wysokości wynagrodzenia

W 2011 roku stosunek wynagrodzeń za pracę w pełnym wymiarze czasu pracy dla grupy wiekowej 55-64 lata do grupy pracowników w wieku 25-54 lata wynosił 1,03 w porównaniu ze średnią dla krajów OECD równą 1,08 (Tabela 2.1). Zależność między wiekiem a wysokością wynagrodzenia zmniejszyła się w Polsce w ciągu ostatniego dziesięciolecia. Taka zależność jest dość kompleksowa. Dobór i kompozycja mogą wpływać na średnie przekrojowe profile ukazujące zależność wieku i wysokości wynagrodzenia szczególnie w krajach, gdzie przechodzenie niskowyzkwalifikowanych pracowników na wcześniejszą emeryturę jest częstsze. Ograniczone możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w Polsce mogły ograniczyć wpływ doboru i kompozycji.

Rysunek 4.9. Profile ukazujące zależność wieku i wysokości wynagrodzenia^a, według płci, w Polsce i wybranych krajach Europy wschodniej, 2010 rok



a) Płaca za godzinę, z wyłączeniem kadry zarządzającej i specjalistów.

Źródło: Prognozy OECD na podstawie Eurostat (2010), Badanie Struktury Wynagrodzeń.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176222>

Rysunek 4.9 porównuje profile wszystkich pracowników w Polsce (z wyłączeniem kadry zarządzającej i specjalistów), ukazujące zależność między wiekiem i wysokością wynagrodzenia według płci z profilami pracowników krajów sąsiednich. Poniżej znajdują się główne wnioski:

Płaca godzinowa mężczyzn w Polsce rośnie systematycznie, aż do osiągnięcia przez nich wieku około 45 lat. Po tym czasie następuje stopniowe obniżenie wynagrodzenia i ostatecznie płaca godzinowa mężczyzn w wieku powyżej 60 roku życia jest o 8% wyższa od wynagrodzenia mężczyzn w wieku poniżej 30 lat.

Średnia płaca godzinowa kobiet w Polsce wzrasta zdecydowanie płynniej w okresie ich aktywności zawodowej niż w przypadku mężczyzn. Wynagrodzenie grupy wiekowej 30-39 lat jest o około 8% wyższe niż wynagrodzenie kobiet poniżej 30 roku życia. Po tym czasie wynagrodzenie utrzymuje się na stabilnym poziomie; płaca godzinowa najstarszych grup pracowników jest o około 10% wyższa od płacy najmłodszych pracowników.

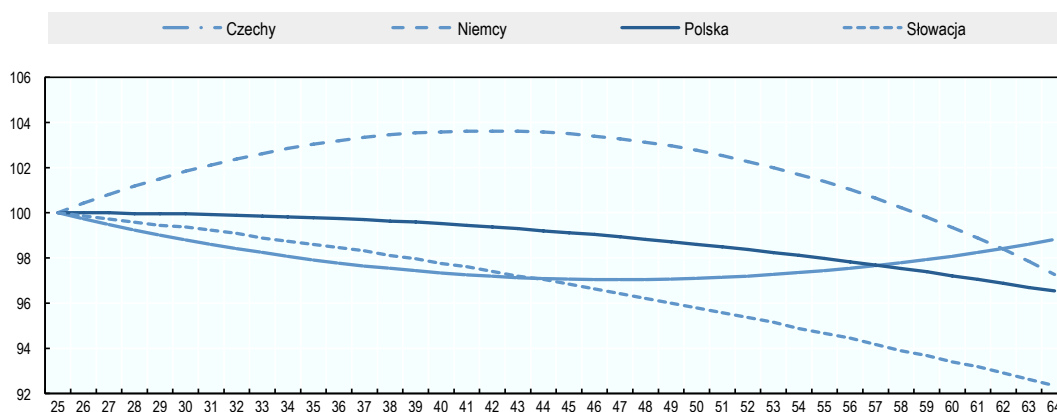
Spośród takich krajów jak Republika Czeska, Estonia i Republika Słowacka tylko Republika Czeska charakteryzuje się zależnością wieku i wysokości wynagrodzenia zbliżoną do Polski. Szczególnie w Estonii, płaca godzinowa najstarszych grup pracowników stanowi tylko 80-90% wynagrodzenia pracowników w wieku poniżej 30 lat.

Skorygowane profile ukazujące zależność wieku i wysokości wynagrodzenia

Należy również wziąć pod uwagę różnice w poziomie wykształcenia oraz umiejętności występujące między pokoleniami. Międzynarodowe Badanie Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC) dostarcza aktualnych informacji dotyczących umiejętności posiadanych przez społeczeństwo oraz sposobów ich wykorzystania w pracy i w domu (OECD, 2013b). Po dokonaniu korekty wynagrodzeń o wpływ umiejętności, doświadczenia zawodowego i poziomu wykształcenia nie zaobserwowano wpływu stażu pracy na wynagrodzenie w Polsce ani w żadnym z pozostałych krajów, które przeszły transformację (Rysunek 4.10). Z uwagi na rozległą transformację systemu edukacji i rynku pracy powyższych krajów przewiduje się możliwość występowania efektu kohorty, który nie został odzwierciedlony w szacunkach. Ogólnie rzecz ujmując wydaje się, że wydatki wynikające z zatrudniania starszych pracowników nie są spowodowane wzrostem wynagrodzeń związanym z wiekiem.

Rysunek 4.10. **Skorygowane profile ukazujące zależność wieku i wysokości wynagrodzenia^a w wybranych krajach OECD, 2012 rok**

Szacunkowe wynagrodzenie w wieku 25 lat = 100



a) Dane odnoszą się do szacowanego wieku i kwadratu wieku w równaniu Mincera, które obejmują: umiejętność czytania, umiejętność czytania wykorzystywaną w pracy, liczbę lat doświadczenia zawodowego, liczbę lat stażu pracy oraz liczbę lat nauki. Pozostałe zmienne kontrolne obejmują płeć, gałąź przemysłu, zawód, rodzaj umowy oraz pochodzenie.

Źródło: Prognozy OECD na podstawie danych PIAAC.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176222>

Profile ukazujące zależność wieku i wysokości wynagrodzenia w różnych sektorach

Mimo, że w ujęciu ogólnym zwiększone koszty zatrudnienia nie są widoczne, kształtowanie się wynagrodzeń może mieć wpływ na zatrudnienie starszych pracowników w określonych sektorach. Wyższe koszty zatrudnienia w przypadku starszych pracowników występują w sektorze publicznym i wynikają z dodatku za wysługę lat w wysokości 1% za każdy rok pracy. Maksymalna

wysokość takiego dodatku opiewa na 20% płacy podstawowej. Wiele osób starszych zatrudnionych w sektorze publicznym wkrótce zakończy swoją aktywność zawodową, jednak poziom ich wynagrodzenia może być wciąż bardzo wysoki w stosunku do ich produktywności.

W Polsce obowiązuje wynagrodzenie minimalne (Boulhol, 2014). W 2012 roku stosunek płacy minimalnej do wynagrodzenia średniego wynosił 38% w przypadku pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, czyli dość niewiele w porównaniu z międzynarodowymi standardami. Niemniej jednak, jednakowe wynagrodzenie minimalne mogłoby spowodować obniżenie mobilności pracowników i możliwości zatrudnienia gorzej wykwalifikowanej populacji z obszarów o wysokiej stopie bezrobocia. Zatem, zwiększenie elastyczności w ustalaniu minimalnego wynagrodzenia może okazać się pomocne.

Zalety i wady dodatku za wysługę lat

Według Zwicka (2011) system kształtowania wynagrodzeń, w którym dodatek za wysługę lat pozostawałby w gestii pracodawcy mógłby doprowadzić do zakłócenia skutecznego mechanizmu motywacji starszych pracowników i zachęcania ich do kontynuacji zatrudnienia. Istnieją dowody wskazujące na to, że przedsiębiorstwa, w których obowiązuje dodatek za wysługę lat charakteryzują się dobrze rozwiniętymi wewnętrznymi rynkami pracy i preferencją pracowników o niewielkim doświadczeniu. Taka polityka firmy może wynikać z korzyści, jakie daje długi staż pracy, tj. dostęp do wewnętrznych rynków pracy oraz z inwestowania przez firmy w kapitał ludzki najlepiej odpowiadający ich potrzebom. Według Zwicka (2011) warto sprawdzić, czy obniżenie stabilności zatrudnienia i skrócenie przeciętnego stażu pracy zmniejszyłoby różnice w wysokości dodatku za wysługę lat i zwiększyłoby możliwości zawodowe osób o długim okresie aktywności zawodowej, które zdecydowały się na zmianę pracy oraz innych grup będących w niekorzystnej sytuacji.

Za przyczynę wyzwań, jakie rynek pracy stawia starszym osobom, uważany jest szybki postęp technologiczny. Na podstawie danych z Niemiec Gordo i Skirbekk (2013) doszli do wniosku, że dostosowanie obowiązków starszych pracowników do szybko zmieniających się potrzeb nie sprawiało im większych trudności. Wyniki przeprowadzonej analizy sugerują, że starsi pracownicy rozwijają się znacznie szybciej podczas realizacji intelektualnie pobudzających zadań niż ich 30-letni współpracownicy. Zmiana obowiązków pracowniczych wiąże się z wyższymi dodatkami do wynagrodzenia.

Polityka służąca obniżeniu kosztów zatrudniania pracowników powyżej 50 roku życia

Jedną z kluczowych inicjatyw ustawodawczych podjętą w ramach programu „Solidarność Pokoleń” było obniżenie kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników w wieku powyżej 50 lat (Sienkiewicz, 2012). Wprowadzono kolejne zmiany do Kodeksu Pracy, które miały na celu zmniejszenie liczby dni, podczas których pracodawca wypłaca pracownikom w wieku powyżej 50 lat wynagrodzenie za czas choroby – z 33 do 14 dni; po zakończeniu tego okresu pracownikowi przysługuje zasiłek chorobowy płacony z budżetu państwa.

Zmiany wprowadzone na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 roku zwalniały pracodawców, w trybie okresowym lub stałym, z obowiązku opłacania składek do Funduszu Pracy za pracowników zbliżających się do wieku emerytalnego (co najmniej 55 lat w przypadku kobiet i 60 lat w przypadku mężczyzn). Okresowe zwolnienie z obowiązku opłacania składek, trwające pierwsze 12 miesięcy zatrudnienia, obowiązuje w przypadku zatrudnienia osób powyżej 50 roku życia, które były zarejestrowane jako bezrobotne przez

co najmniej 30 dni przed znalezieniem nowej pracy. Łącznie, koszty zatrudnienia osób starszych zostały obniżone o 2,55% wysokości wynagrodzenia brutto.

Wnioski płynące z międzynarodowych opracowań

Zgodnie z badaniem z 2009 roku przeprowadzonym wśród pracodawców z siedmiu europejskich krajów, w tym Polski (ASPA), blisko połowa pracodawców uważa, że podniesienie średniego wieku personelu o pięć lat spowoduje zwiększenie rozbieżności między kosztami zatrudnienia a produktywnością (Conen i inni, 2012). Należy zwrócić uwagę na znaczące różnice między przedmiotowymi krajami:

Trzy czwarte pracodawców z Holandii spodziewa się zwiększenia rozbieżności podczas, gdy w Polsce taki pogląd podziela zaledwie jedna trzecia pracodawców. Badanie analizowało również działania na rzecz przedłużenia aktywności zawodowej osób starszych. Niewielka grupa pracodawców zaproponowała obniżenie wynagrodzeń. Wyjątkiem byli pracodawcy z Wielkiej Brytanii (7% w ujęciu ogólnym i 4% w Polsce).

Trzy, najczęściej popierane przez pracowników tych siedmiu krajów obszary działań to elastyczne godziny pracy (35%), środki ergonomiczne (29%) oraz plany szkoleniowe obejmujące starszych pracowników (23%). W Polsce pracodawcy najchętniej wdrażają środki ergonomiczne (38%), plany szkoleniowe (37%) oraz programy przechodzenia na wcześniejszą emeryturę (33%).

Zapytani o możliwe skutki starzenia się pracowników dla ich przedsiębiorstw pracodawcy w Polsce zwracają uwagę na przypuszczalne zwiększenie kosztów zwolnień chorobowych starszych pracowników. Na taką ewentualność zwróciło uwagę około 36% pracodawców. Jednakże zgodnie z badaniem przeprowadzonym w Polsce, pracownicy powyżej 50 roku życia nie nadużywają takich zwolnień (Kryńska i inni, 2013).

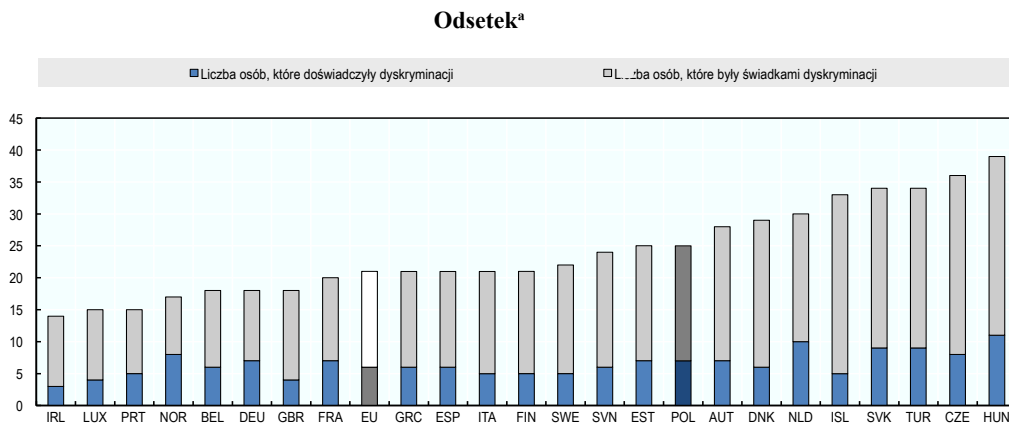
Ogólnie rzecz ujmując nie istnieją wyraźne dowody podwyższania kosztów pracy przez starszych pracowników. Mimo, że wynagradzanie uzależnione od wysługi lat nie jest zbyt powszechne w Polsce, promowanie wynagrodzeń uzależnionych od wyników pracowników mogłoby zmienić sposób postrzegania kosztów długiego stażu pracy. Ponadto zwiększenie elastyczności w ustalaniu minimalnej płacy zachęciłoby do większej mobilności geograficznej. Systematyczne badania mogą dostarczyć dowodów, które zmieniłyby panujące przekonania lub skłoniłyby do korekty kosztów. Dynamiczne dane dotyczące kohort mogą dostarczyć bardziej szczegółowych informacji na temat zmian w wynagrodzeniach przez cały okres aktywności zawodowej.

Dyskryminacja ze względu na wiek i negatywne postawy

Problem dyskryminacja ze względu na wiek w miejscu pracy

Począwszy od 2004 roku polskie prawo pracy zakazuje dyskryminacji pracowników ze względu na wiek. Dane uzyskane z badania wskazują, że liczba osób w większości krajów Europy, które doświadczyły dyskryminacji w miejscu pracy ze względu na wiek jest dość niewielka (Rysunek 4.11). Jednak po dodaniu osób, które zgłosiły, że były świadkami takiej dyskryminacji, liczba ta znacząco wzrasta. W 2011 roku dwadzieścia pięć procent polskich respondentów było świadkami lub ofiarami dyskryminacji ze względu na wiek w miejscu pracy. Jest to wynik wyższy od średniej EU równej 21%.

Rysunek 4.11. **Dyskryminacja ze względu na wiek w miejscu pracy, kraje europejskie, 2011 rok**



a) Odsetek respondentów, którzy odpowiedzieli na poniższe pytanie: „Dyskryminacja ze względu na wiek może dotyczyć osób w każdym wieku. Jednakże do celów tego pytania chcielibyśmy poprosić Państwa o przywołanie tylko takich sytuacji, w których pracownicy byli dyskryminowani ze względu na zbyt zaawansowany wiek. Czy w ciągu ostatnich dwóch lat doświadczyli Państwo dyskryminacji ze względu na wiek w miejscu pracy, w sposób bezpośredni lub w roli świadka?”

Źródło: Eurobarometer (2012), „Active Ageing”, Special Issue No. 378, TNS Opinion & Social.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176244>

Według Kryńskiej i innych (2013) niektórzy pracodawcy otwarcie przyznają się do dyskryminowania pracowników w wieku powyżej 45 lat, co zostało potwierdzone przez przedstawicieli prywatnych i publicznych biur pośrednictwa zatrudnienia. Według badania przeprowadzonego w 2012 roku przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania,⁷ jedynie niewielki odsetek osób doświadczył nierównego traktowania, podczas gdy znacząca liczba osób zgłosiła incydenty nierównego traktowania dotyczące innych osób (ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, orientację seksualną, niepolskie pochodzenie, itp.) (Antosz, 2012). Powyższe badanie jest zgodne z wynikami badania Eurobarometru.

Kampanie mające na celu poprawę wizerunku

Przeprowadzono szereg kampanii mających na celu poprawę wizerunku osób starszych. Polska wciąż zmagana się z postrzeganiem starszych osób jako „zmęczonych”, „staromodnych” i przywiązanych do rodziny i otoczenia. Wyniki przeprowadzonych kampanii nie zostały ocenione ale Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podkreśla znaczenie kampanii dla zwiększania świadomości i zachęcania do podejmowania rozmów. Przykład stanowią kampanie przeprowadzone w województwie wielkopolskim w 2012 roku oraz w Małopolsce w 2013 roku.⁸ Kampania „Życie to pasja”, która odbyła się w Wielkopolsce, wykorzystywała spoty telewizyjne i radiowe, reportaże oraz plakaty. Starsze osoby prezentowane były w kontekście pracy, sportu i rekreacji, zdrowia, wypoczynku oraz kultury; zarówno obrazy, jak i nagrania dźwiękowe emanowały pięknem, radością i wigorem – cechami, które nie są utożsamiane z osobami starszymi, a szczególnie kobietami w Polsce.

Ogólnokrajowa kampania informacyjna i promocyjna, zaplanowana na 2014 rok, skierowana jest do osób powyżej 50 roku życia i potencjalnych pracodawców. Celem kampanii jest propagowanie aktywnego życia kobiet i mężczyzn powyżej 50 lat. Kampania będzie także promować długotrwałe

korzyści społeczne i gospodarcze wynikające z dłuższej aktywności zawodowej oraz umacniać pozycję starszych pracowników poprzez podkreślanie wartości posiadanego przez nich doświadczenia i wiedzy. Dodatkowym celem kampanii jest informowanie osób poszukujących pracy w wieku powyżej 50 lat o usługach, narzędziach i programach dostępnych na rynku pracy oraz pracodawców o dostępnym wsparciu i dofinansowaniu z tytułu zatrudniania i zatrzymywania starszych pracowników.

Kampanie bez wątpienia stanowią cenne narzędzie, zmierzenie ich efektów jest jednak bardzo trudne. Należy jednak dołożyć starań umożliwiających monitorowanie wyników i określenie, w jaki sposób można osiągnąć zadowalające efekty. Kampanie informacyjne, w połączeniu z egzekwowaniem rozporządzeń, stanowiłyby wyraźny sygnał, że przepisy antidyskryminacyjne mają takie samo znaczenie jak pozostałe przepisy, a brak stosowania się do tych przepisów wiąże się z konsekwencjami prawnymi.

Promowanie zarządzania wiekiem

Promowanie zarządzania wiekiem w polskich przedsiębiorstwach jest obecnie dość rzadkie, chociaż rządowy program „Solidarność Pokoleń” stanowi działanie we właściwym kierunku. Perek-Białas i Turek (2012) analizują strategie stosowane przez firmowe działy HR względem starszych pracowników, na przykład poprawa produktywności, wypieranie pracowników lub łagodzenie i obniżanie kosztów zatrudnienia. Nie zaobserwowali oni żadnego określonego modelu wdrażania tych strategii, a jedynie pewne tendencje. Najmniej popularną strategią jest łagodzenie i obniżanie kosztów zatrudnienia. W niewielkich firmach wdrożonych zostało mniej działań w ogóle. Jedynie 20% przedsiębiorstw opowiedziało się za podwyższeniem wieku emerytalnego, podczas gdy blisko połowa była przeciwko ograniczaniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Pracodawcy często oczekują, że pracownik przejdzie na emeryturę od razu po otrzymaniu takiego uprawnienia. Badanie przeprowadzone wśród starszych pracowników (Hildt-Ciupińska i Bugajska, 2013) potwierdziło wcześniejsze założenia sugerujące, że działania związane z zarządzaniem wiekiem w Polsce są wciąż ograniczone.

Według Kryńskiej i innych (2013) wiedza pracodawców na temat zarządzania wiekiem, szczególnie wśród MŚP, pozostaje ograniczona ponieważ nie dostrzegają oni znaczenia wieku jako jednego z elementów planowania zatrudnienia. Jeden z wniosków, które można wyciągnąć z ich badania pokazuje, że w kwestii wieku pracodawcy podążają za swoim instynktem i nie stosują usystematyzowanego podejścia.

Podjęcie bezpośrednich działań

W ostatnich latach coraz więcej pracodawców wprowadziło elementy zarządzania strukturą wieku, w tym profesjonalny rozwój ścieżki kariery; doradztwo i szkolenia wewnętrzne prowadzone przez doświadczony personel; elastyczne godziny pracy; różnorodność wiekową w zespołach; oraz rozwiązania ergonomiczne. Na przykład spółka energetyczna Dalkia wdraża szeroki zakres środków mających na celu zachęcenie starszych pracowników do nauczania swojego zawodu osobom młodsze, przekazywania wiedzy kolejnym pokoleniom i przenoszenia się na inne stanowiska w ramach wewnętrznego rynku pracy (Ranka 4.4).

W latach 2009-2011 w ramach konkursu dla pracodawców koncentrujących się na strategiach i planach przyjaznych dla osób starszych – „Zysk z Dojrzałości” – nagrodzono firmy wdrażające

zarządzanie wiekiem.⁹ Konkurs stanowi część większego projektu, który ma na celu podniesienie świadomości rozwiązań z zakresu zarządzania wiekiem, aby podtrzymać aktywność zawodową po ukończeniu 50 roku życia. Projekt obejmuje również kampanię medialną, seminaria dla pracodawców, wizyty studyjne oraz rozpowszechnianie dobrych praktyk (Eurofound, 2013). Konkurs „Zysk z Dojrzałości” może stanowić inspirację dla szerszego grona pracodawców. W oparciu o analizę przyszłego przekroju wieku wśród swojego personelu, Volkswagen Poznań wdrożył działania promujące zdrowie oraz wspierające pracowników, którzy ukończyli 50 lat (Ramka 4.4). Program spółki zdobył nagrodę w kategorii „Praktyki pracodawców przyjazne pracownikom 50+”.

Ramka 4.4. **Dobre praktyki stosowane przez polskie firmy**

Dalkia: Zarządzanie wiekiem jako sposób zwiększenia motywacji wśród starszych pracowników

Dalkia, spółka z sektora energetycznego należąca do grupy Veolia, dąży do zwiększenia motywacji wśród 25% swoich pracowników, którzy ukończyli 56 rok życia. Z uwagi na wysoki odsetek pracowników należących do związków zawodowych w porównaniu ze średnią krajową (odpowiednio 90% i 15%), programy i działania są najpierw negocjowane ze związkami, a następnie włączane do zbiorowych umów pracowniczych spółek.

Promowane są również różne kursy szkoleniowe, umożliwiające pracownikom wykonywanie większej liczby zadań; zdobywanie doświadczenia w innowacyjnych obszarach pozwalającego na awans wewnętrzny w różnych działach spółki oraz przejęcie obowiązków wewnętrznego instruktora współpracowników lub mentora nowozatrudnionych osób. Starsi pracownicy są również zachęceni do podejmowania współpracy ze szkołami średnimi, zawodowymi i uniwersytetami polegającej na uczestniczeniu w seminariach informacyjnych pozyskujących stażystów i studentów. Ponadto pracownicy przebywający na emeryturze zachęceni są do kontynuowania pracy w niepełnym wymiarze czasu lub podczas sezonowo zwiększonej produkcji w celu przekazania młodszym pracownikom wiedzy z zakresu działalności spółki.

Volkswagen: Działania promujące zdrowie wśród pracowników, którzy ukończyli 50 lat

Oprócz pakietu profilaktyki zdrowotnej zapewnianemu wszystkim pracownikom Volkswagen Poznań, dla pracowników w wieku powyżej 50 lat przewidziano:

- coroczne badania lekarskie
- opiekę ambulatoryjną, pozwalającą na diagnostykę w kierunku chorób związanych z wiekiem, na przykład cukrzycy, nadciśnienia tętniczego i chorób wieńcowych
- zapobieganie chorobom układu mięśniowo-szkieletowego poprzez, na przykład ćwiczenia grupowe i rehabilitację
- inne działania profilaktyczne takie jak mammografia, wykłady oraz zapobieganie chorobom prostaty
- rotację stanowisk

Źródło: Misja OECD w Polsce, styczeń 2014

Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-13 realizowany przez Unię Europejską współfinansuje usługi wspierające pracodawców w rozwoju działów HR i obejmujące wprowadzenie nowych standardów i narzędzi do zarządzania wiekiem w MŚP.¹⁰ Jeden z projektów objętych

programem (głównie oddolnych) inicjatyw skierowany jest zwłaszcza do MŚP (Ramka 4.5). Szeroki zakres projektu pozwala na wypracowanie najlepszych praktyk, które mogą być rozpowszechniane i wdrażane w większym zakresie. Pracodawcy zaczynają stopniowo stosować rozwiązania ułatwiające dostosowanie się do nowej sytuacji na starzejącym się rynku pracy. Jednakże wciąż pomijane jest pojęcie lepszego zarządzania dostępnymi zasobami ludzkimi w celu zwiększenia wydajności całego zespołu pracowników oraz osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. Według większości źródeł pracodawcy rzadko wdrażają zarządzanie wiekiem, długoterminowe planowanie ścieżki kariery czy systematyczną ocenę kompetencji (Kryńska i inni, 2013).

Ramka 4.5. Zarządzanie wiekiem – Szkolenie dla przedsiębiorców w latach 2007-2013

Projekt ten składa się z dwóch etapów. W trakcie pierwszego etapu, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), współpracująca z Uniwersytetem Warszawskim, opracowała standardy zarządzania wiekiem dla polskich MŚP. Podczas drugiego etapu projektu PARP przeprowadziła szkolenie i konsultacje służące głównie zwiększeniu świadomości przedsiębiorców w zakresie zarządzania wiekiem. Łącznie ponad 3000 uczestników z 1000 spółek otrzymało wsparcie w zakresie wdrażania standardów. Ponad 300 spółek mogło skorzystać z doradztwa, a ponad 150 z nich wdrożyło standardy zarządzania wiekiem.

Projekt był finansowany przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki; środki przekazane w ramach programu wyniosły ponad 12 milionów złotych.

Źródło: Polskie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Spojrzenie w przyszłość: Lepsze rozpowszechnianie służy poprawie efektów

Pomimo opracowania i wdrożenia obiecujących inicjatyw mających na celu poprawę aktywnego zarządzania wiekiem w Polsce, rozpowszechnianie pozostawia wiele do życzenia. Stosunkowo duża liczba inicjatyw wdrożonych niezależnie od siebie, może wpłynąć na wzrost kreatywności, jednak doprowadzenie do efektu skali jest w ich przypadku bardzo trudne. Uzyskanie większych korzyści byłoby najprawdopodobniej możliwe w przypadku skoncentrowania się na szerszym wdrażaniu kilku wybranych inicjatyw, rozpowszechnianiu i dzieleniu się dobrymi praktykami oraz na systematycznym dokonywaniu oceny oraz monitorowaniu. W Norwegii na przykład utworzone zostało wyspecjalizowane Centrum Polityki Senioralnej (Ramka 4.6) skupiające się na długoterminowym procesie wdrażania i rozpowszechniania.

Ramka 4.6. Centrum Polityki Senioralnej w Norwegii

Głównym założeniem Centrum jest podnoszenie świadomości indywidualnych podmiotów, firm, partnerów społecznych i polityków na temat korzyści wynikających z tworzenia elastycznych miejsc pracy w obliczu starzejącej się siły roboczej. Centrum proponuje szeroki zakres działań służących aktywności zawodowej oraz różnicowaniu wiekowemu. Aktywnie promuje również działania zawarte w raporcie OECD z 2013 roku zaprezentowane w ramach europejskiego przeglądu partnerskiego jako przykład dobrych praktyk i obejmujące zwiększanie zatrudnienia wśród starszych pracowników oraz likwidację/podnoszenie obniżonych ograniczeń wiekowych/ wieku obowiązkowego przejścia na emeryturę.

Główne priorytety obejmują:

- Rozwój strategii i działań zapobiegających wczesnej dezaktywizacji zawodowej i zachęcających do wydłużenia aktywności zawodowej. Sprawniejsze informowanie o pracy w starszym wieku oraz rozpowszechnianie dobrych praktyk poprzez nagrody, kampanie, newslettery, media społecznościowe, itp.
- Przeprowadzanie badań i realizacja projektów, rozpowszechnianie wyników badań, opracowywanie i wspieranie wdrażania wytycznych dotyczących zarządzania wiekiem.
- Monitorowanie postaw względem starszych pracowników na podstawie „Barometru Seniora”.
- Szkolenie kluczowych pracowników w zakresie Publicznych Służb Zatrudnienia i promowanie zarządzania wiekiem jako jednego z aspektów nauczanych w ramach programów zarządzania.
- Ścisłą współpracę z pozostałymi podmiotami dla zapewnienia synergii między tymi podmiotami oraz zapobiegania fragmentacji.

Źródło: OECD (2013), *Ageing and Employment Policies: Norway. Working Better with Age*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201484-en>.

Polityka senioralna w Norwegii i w Polsce została omówiona przez Urbaniaka (2012) w ramach europejskiego przeglądu partnerskiego. Różne historie i różne modele społeczne mogłyby utrudnić zastosowanie podejścia norweskiego, chociaż w przyszłości będzie istniała konieczność znalezienia podobnych, opartych na dialogu rozwiązań. Według Urbaniaka główne wyzwania dla polityki senioralnej w Polsce to ograniczenia obowiązujące na rynku pracy, które wynikają z potrzeby stabilizacji finansów publicznych, a także ograniczona społeczna świadomość konieczności zmian.

W celu zniesienia takich ograniczeń „niezależny koordynator” mógłby przyczynić się do działań skupiających się na kwestiach, które są wykonalne i mają praktyczne znaczenie dla życia codziennego zarówno pracodawców, jak i pracowników. Łatwy dostęp do informacji, narzędzi oraz instrumentów służących praktycznym potrzebom powinien stanowić priorytet. Użytkownicy powinni postrzegać pierwsze doświadczenie z dostępem do informacji lub usług jako wysoce użyteczne. Łączenie informacji związanych z wiekiem z pozostałymi informacjami poszukiwanymi przez pracodawców – za pomocą Internetu, poprzez wydarzenia, itp. – może stanowić jeden z sposobów na dotarcie do szerszego grona odbiorców.

Zapotrzebowanie na owocny dialog społeczny

Według Eurofound (2013) partnerzy społeczni w Europie mają ogólną świadomość istnienia potrzeby rozwiązania problemów wynikających ze zmian demograficznych. Ustalono, że wydłużenie aktywności zawodowej może zostać zrealizowane wyłącznie poprzez poprawę warunków zatrudnienia. Według studium przypadku, główne przesłanie zakłada, że dialog społeczny stanowi platformę dla działań służących realizacji tego celu.

Dialog społeczny organizowany jest w Polsce poprzez Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych, podmiot składający się z przedstawicieli rządu, pracodawców i pracowników.

Celem Komisji jest wypracowanie porozumień w takich kwestiach jak wynagrodzenia i świadczenia społeczne, opodatkowanie oraz ustawy budżetowe. W ciągu ostatnich lat wystąpiły okresy napięcia osłabiające dialog społeczny. W 2013 roku związki zawodowe zawiesiły swój udział w Komisji (Gardawski, 2014). Obecnie partnerzy społeczni starają się opracować model działania nowego organu ds. dialogu społecznego.

Niektóre kraje posiadają długą tradycję współpracy trójstronnej, w której znaczącymi elementami procesu kształtowania polityki są konsultacje i negocjacje między przedstawicielami rządu, pracodawcami i pracownikami. Przykładowo Porozumienie Społeczne z 2013 roku zawarte między rządem a partnerami społecznymi w Holandii oraz późniejsze rządowe Memorandum Budżetowe z 2014 roku zawierają propozycje dalszych działań służących likwidacji możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, zwiększeniu zachęt do pracy oraz poprawie stabilności finansowej systemu ubezpieczeń społecznych (OECD, 2014b).

Dialog musi zostać dostosowany do lokalnych warunków i oparty na kompetencjach i doświadczeniu zapewniających powodzenie programów i inicjatyw realizowanych w ramach polityki. Uwzględnienie tych elementów na początku pozwoliłoby ułatwić rozumienie wyzwań i możliwości oraz wyznaczenie najlepszych działań i polityk. Trawińska (2013) stwierdza, że program „Solidarność Pokoleń” został opracowany w ramach dialogu społecznego. Niemniej jednak, program wdrażany jest głównie za pomocą ustawodawstwa, na przykład podwyższania ustawowego wieku emerytalnego i ograniczania możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Niewiele działań koncentruje się na poprawie jakości zatrudnienia osób starszych. Rozwój inicjatyw w oparciu o trójstronną współpracę mógłby zatem stanowić kluczową część programu odnowionego w 2013 roku.

Kluczowe zalecenia dotyczące polityki

Mimo, że postrzeganie starszych pracowników zmienia się stopniowo wśród polskich pracodawców, ich rola, według pracodawców i pracowników, jest wciąż marginalna. W porównaniu do sytuacji sprzed dekady nastąpiło wydłużenie aktywności zawodowej. Wyższy ustawowy wiek emerytalny i ograniczone możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę stanowią główne powody takiego zjawiska. Pracodawcy decydują się na zatrzymanie starszych pracowników w firmie, ale rzadko zatrudniają nowe osoby starsze poszukujące pracy.

Znaczące rozbieżności regionalne oraz problemy strukturalne pogarszają sytuację starszych pracowników na rynku pracy z uwagi na charakteryzującą ich odporność, która jest niższa niż wśród młodszych grup wiekowych. Ponadto rozwój mobilności zawodowej jest utrudniony przez regulacje rynku pracy zakładające ochronę starszych pracowników, a w rzeczywistości osłabiające ich szanse na zatrudnienie.

W Polsce starzenie się siły roboczej będzie postępować w kolejnych latach. Pracodawcy powinni szukać rozwiązań, które pozwolą im poradzić sobie ze starzejącym się personelem. Jednakże wciąż pomijane jest pojęcie lepszego zarządzania dostępnymi zasobami ludzkimi w celu zwiększenia wydajności całego zespołu pracowników oraz osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. Świadomość zarządzania wiekiem jest bardzo ograniczona, a długoterminowe planowanie kariery opierające się o spersonalizowane plany szkoleniowe i systematyczną ocenę kompetencji nie jest zbyt powszechne. Należy rozważyć następujące działania mające na celu usuwanie przeszkód związanych z zatrudnieniem występujących po stronie pracodawców:

Przepisy EPL powinny zostać ujednoczone dla wszystkich grup wiekowych poprzez zniesienie zasad specjalnej ochrony dla starszych pracowników. Ponadto zwiększenie konwergencji przepisów chroniących umowy objęte Kodeksem Cywilnym oraz Kodeksem Pracy umożliwiłyby zwiększenie mobilności na rynku pracy oraz efektywne przydzielenie zasobów, szczególnie w przypadku pracowników, których okres składkowy jest zbyt krótki, aby zakwalifikować się do otrzymania najniższej emerytury. Należy wdrożyć działania aktywujące, aby ograniczyć ewentualne krótkoterminowe negatywne skutki utraty pracy.

Zarządzanie wiekiem powinno być szerzej promowane. To podejście musi zostać dostosowane do różnorodności spółek w Polsce. Priorytet powinno stanowić działanie polegające na wybraniu kilku inicjatyw podlegających szerszemu wdrożeniu, rozpowszechnianiu i dzieleniu się dobrymi praktykami oraz na systematycznym dokonywaniu oceny oraz monitorowaniu. Promowanie i wdrażanie zarządzania strukturą wiekową w małych i średnich przedsiębiorstwach można ułatwić poprzez zastosowanie prostych narzędzi, takich jak listy kontrolne i wytyczne. Inicjatywy mające na celu poprawę warunków pracy powinny obejmować działania o szczególnym znaczeniu dla kobiet, takie jak poprawa warunków oraz dostępu do elastycznych form zatrudnienia o wysokiej jakości.

Dobre praktyki powinny być sprawniej rozpowszechniane, a sieci służące wymianie doświadczeń powinny być szerzej dostępne. Utworzenie niewielkiej, wyspecjalizowanej i niezależnej jednostki – takiej jak Norweskie Centrum Polityki Senioralnej – prowadzącej ścisłą współpracę z władzami, partnerami społecznymi i badaczami, stanowiłoby rozwiązanie długoterminowe.

Siłą napędową projektowania i wdrażania polityki wydłużenia okresu aktywności zawodowej powinien być dialog społeczny – a projekty objęte programem „Solidarność Pokoleń”, który został odnowiony w 2013 roku, pozwalają na realizację takiego działania.

Uwagi

1. www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home.
2. www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/senat/zespoły/starsi/malopolska-dla-seniorow_opt.pdf.
3. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
4. Do tego celu wykorzystują oni moduł SHARELIFE 2008/09.
5. www.en.bkl.parp.gov.pl/.
6. Badanie przeprowadzono w latach 2008-2012. Projekt był finansowany przez Unię Europejską w ramach Siódmego Programu Ramowego (7PR). W projekcie brało udział osiem krajów (Holandia, Zjednoczone Królestwo, Francja, Niemcy, Szwecja, Dania, Włochy i Polska).
7. Obowiązkiem Pełnomocnika, określonym w 2008 roku, jest realizacja polityki rządowej na rzecz równego traktowania, obejmującej przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię lub wyznanie, przekonania polityczne, wiek, orientację seksualną, stan cywilny lub sytuację rodzinną.

8. spoleczne.pl/kampanie,2561,dzem_od_babci_w_krakowskim_akademiku.spoleczne.pl/kampanie,2561,dzem_od_babci_w_krakowskim_akademiku.
9. Projekt „Zysk z Dojrzałości”, wdrożony przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce, otrzymał patronat Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.
10. www.pi.gov.pl/eng/chapter_86533.asp.

Bibliografia

- Antosz, P. (2012), „Raport z badań sondażowych ‘Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia’”, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków, www.siecrownosci.gov.pl/gfx/siecrownosci/userfiles/_public/raporty/rowne_traktowanie_raport_z_badan_ilosciowych.pdf.
- Behaghel, L., B. Crépon and S. Sédillot (2008), “The Perverse Effects of Partial Employment Protection Reform: The Case of French Older Workers”, *Journal of Public Economics*, Vol. 92, No. 3-4.
- Bloom, D. and A. Sousa-Poza (2013), “*Ageing and Productivity: Introduction*”, *Labour Economics*, Vol. 22.
- Boulhol, H. (2014), “Making the Labour Market Work Better in Poland”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1124, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2pwf4wd41-en>.
- Brussig, M., M. Schwarzkopf and G. Stephan (2011), “Recruitment Wage Subsidies: A Successful Instrument with Too Many Variants”, *IAB Kurz-Bericht 12*.
- Główny Urząd Statystyczny (2011), *Praca nierejestrowana w Polsce*, Warszawa.
- Conen, W.S., K. Henkens and J.J. Schippers (2012), “Employers’ Attitudes and Actions Towards the Extension of Working Lives in Europe”, *International Journal of Manpower*, Vol. 33, No. 6.
- Czarnik, S. i K. Turek (2012), Aktywność zawodowa Polaków. *Praca zawodowa, wykształcenie, kompetencje*, PARP, Warszawa
- Deelen, A. and E. Jongen (2009), “Employment Protection”, *Rethinking Retirement – From Participation towards Allocation*, CPB Special Publication, No. 80, Central Planbureau, Haga.
- Eurobarometer (2012), “Active Ageing”, *TNS Opinion & Social*, Special Issue No. 378, Bruksela.
- Eurofound (2013), *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.
- Komisja Europejska (2014a), *Employment and Social Developments in Europe 2013*, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, Bruksela.
- Komisja Europejska (2014b), “Special Eurobarometer No. 402. Undeclared Work in the European Union”, Bruksela.

- Eurostat (2010), “Structure of Earnings Survey”, Luksemburg.
- Gardawski, J. (2014), “Social Dialogue Reaches Critical Juncture”, *Eironline*, Eurofound, Dublin.
- Gordo, L.R. and V. Skirbekk (2013), “Skill Demand and the Comparative Advantage of Age: Job Tasks and Earnings from the 1980s to the 2000s in Germany”, *Labour Economics*, No. 22.
- Hildt-Ciupińska, K. and J. Bugajska (2013), “Evaluation of Activities and Needs of Older Workers”, *Medycyna pracy*, Vol. 64, No. 3.
- Kryńska, E., J. Krzyszkowski, B. Urbaniak and J. Wiktorowicz (eds.) (2013), *Diagnosis of the Current Situation of Women and Men Aged 50+ on the Labour Market in Poland: Final Report*, Uniwersytet Łódzki.
- Martinez-Fernandez, C., T. Weyman, J. Perek-Białas, I. Sagan, P. Szukalski and P. Stronkowski (2013), “Demographic Transition and an Ageing Society: Implications for Local Labour Markets in Poland”, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, No. 2013/08, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5k47xj1js027-en>.
- Ministry of Regional Development and Institute for Structural Research (2009), *Regional Disparities in Poland: Diagnosis*, Warszawa.
- Myck, M. and R. Bohacek (2011), “Long Shadows of History: Persecution in Central Europe and its Labour Market Consequences”, *IZA Discussion Papers*, No. 6130, Bonn.
- OECD (2014a), *OECD Economic Surveys – Poland*, OECD Publishing, Paryż, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en.
- OECD (2014b), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, Paryż, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en.
- OECD (2014c), *Ageing and Employment Policies: Netherlands – Working Better with Age*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208155-en>.
- OECD (2014d), *Ageing and Employment Policies: France – Working Better with Age*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207523-en>.
- OECD (2014e), *Vieillessement et politiques de l’emploi: Suisse 2014 – Mieux travailler avec l’âge*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222823-fr>.
- OECD (2013a), *Demographic Transitions and an Ageing Society: Implications for Local Labour Markets in Poland*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5k47xj1js027-en>.
- OECD (2013b), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.
- OECD (2013c), *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, Paryż, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en.
- OECD (2013d), *Ageing and Employment Policies: Norway – Working Better with Age*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201484-en>.

- OECD (2008), *OECD Employment Outlook 2008*, OECD Publishing, Paryż,
http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-en.
- OECD (2006), *Live Longer, Work Longer*, OECD Publishing, Paryż,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264035881-en>.
- OECD/European Commission (2012), *Policy Brief on Senior Entrepreneurship – Entrepreneurial Activities in Europe*, OECD and the European Commission, Luksemburg.
- PBS – Partner in Business Strategies (2013), *Analysis of Potentials and Barriers in Employment Activation of People Aged 50+ in Mazovian Voivoidship*, Partner in Business Strategies, Warszawa.
- Perek-Białas, J. i E. Mysińska (2013), *Indeks aktywnego starzenia w ujęciu regionalnym: Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki i Senioralnej*, Ministerstwo Pracy i Społecznej, Warszawa.
- Perek-Białas, J. and K. Turek (2012), “Organisational-level Policy Toward Older Workers in Poland”, *International Journal of Social Welfare*, Vol. 21, No. S1.
- Plasman, R., J. Bouajaja, L. de Wind, S. Flament and A. Goossens (2012), “EEO Review: Employment policies to promote active ageing, 2012 – Belgium”, *European Employment Observatory*.
- Programme Council 50+ (2013), “Programme Council 50+, Recommendations on Increasing Labour Market Participation of the Elderly People”, Warszawa.
- Richert-Kazmierska, A. (2013), “Is There any Demand for the Workers Aged 50+ in Poland?”, *Equilibrium, Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, Vol. 8, No 3.
- Sienkiewicz, L. (2012), “EEO Review: Employment Policies to Promote Active Ageing, 2012 – Poland”, *European Employment Observatory*.
- Solem, P.E. (2012), *Ny kunnskap om aldring og arbeid*, NOVA Report No. 6/2012, Oslo.
- Thill, P. (2012), “EEO Review Employment Policies to Promote Active Ageing, 2012 – Luxembourg”, *European Employment Observatory*.
- Trawińska, M. (2013), “Poland: The Role of Governments and Social Partners in Keeping Older Workers in the Labour Market”, *Eironline*, Dublin.
- Turek, K. (2013), “Ageing of the Population as a Challenge for Economy, Labour Market, Public Policy, and Citizens”, in J. Górniak (ed.), *Youth or Experience? Human Capital in Poland*, PARP, www.bkl.parp.gov.pl/system/files/Downloads/20121128143313/Raport_2013_eng.pdf?1384867715.
- Turek, K. and J. Perek-Białas (2013), “The Role of Employers’ Opinions About Skills and Productivity of Older Workers: Example of Poland”, *Employee Relations*, Vol. 35, No. 6.
- Urbaniak, B. (2012), “From Evaluation to Action: The Rise of Polish Senior Policy”, *Mutual Learning Programme: Peer Country Comments Paper – Poland*, Komisja Europejska, Bruksela.
- Urbaniak, B. i J. Wiktorowicz (eds.) (2011), *Raport z analizy programów skierowanych do osób 50+ zrealizowanych w Polsce w latach 2004-2009*, Uniwersytet Łódzki.

World Bank (2014), *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, Waszyngton, DC.

Zakrzewski, R. (2010), „Udział małych i średnich przedsiębiorstw w wytwarzaniu PKB i wartości dodanej brutto”, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008-2009*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.

Zwick, T. (2011), “Consequences of Seniority Wages on the Employment Structure”, *ILR Review*, Vol. 65, No. 1, Cornell University

Rozdział 5

Poprawa zatrudnialności osób starszych w Polsce

W celu wydłużenia aktywności zawodowej podmioty odpowiedzialne za tworzenie polityki muszą upewnić się, że osoby starsze posiadają zdolności wymagane przez dzisiejszy rynek pracy oraz czy charakteryzują się stanem zdrowia sprzyjającym dłuższej aktywności. Tradycyjny model rodziny może stanowić przeszkodę w kontynuowaniu zatrudnienia, szczególnie w przypadku starszych kobiet. Osoby starsze powinny mieć możliwość korzystania z usług publicznych i prywatnych biur pośrednictwa pracy w takim samym stopniu jak pozostałe grupy wiekowe. W niniejszym rozdziale dokonano oceny sytuacji Polski w kontekście powyższych obszarów i wskazano na konieczność przeprowadzania dalszych działań służących zwiększeniu zatrudnialności zarówno mężczyzn, jak i kobiet.

Kluczowe wyzwania

Wybór między pracą a emerytura

Zientara (2009) po przeprowadzeniu rozmów ze starszymi pracownikami doszedł do wniosku, że decyzja o pozostaniu w pracy zależy od dwóch istotnych czynników: chęci zwiększenia swoich zarobków i kontynuowania aktywnego trybu życia. Dalsze zatrudnienie uwarunkowane jest zwykle przez czynniki instytucjonalne oraz osobiste. Najwięcej obaw dotyczy stanu zdrowia i stopnia, w jakim wpłynie ono na możliwość kontynuowania zatrudnienia. Egzekwowanie przepisów BHP w miejscu pracy jest zatem bardzo ważne. Pracownicy podkreślają również konieczność zwiększenia elastyczności warunków zatrudnienia.

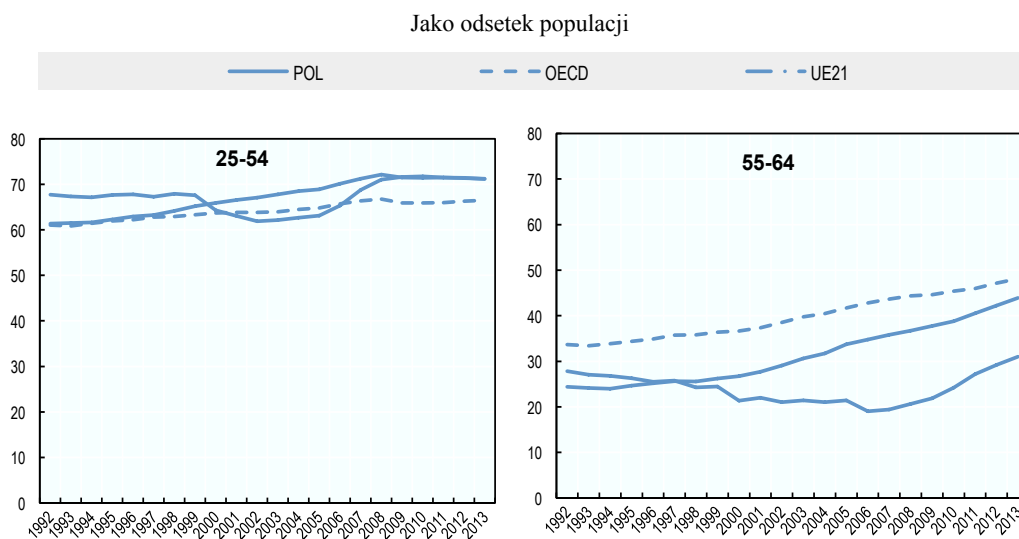
Powyższe wyniki poparte zostały badaniem zleconym przez Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie (PBS, 2013). Osoby, które ukończyły 50 lat, jako najczęstsze przyczyny przejścia na emeryturę podają stan zdrowia, przeniesienie na inne stanowisko, niskie wynagrodzenie, wiek oraz chęć odpoczynku. Najczęściej wymieniane argumenty opowiadające się za kontynuacją zatrudnienia to wyższe wynagrodzenie, dobry stan zdrowia oraz dobre warunki zatrudnienia. Warto również zaznaczyć, że ponad 40% respondentów odpowiedziało, że nic nie jest w stanie przekonać ich do dalszej aktywności zawodowej. Według Kryńskiej i innych (2013) ponad połowa pracowników w wieku 45/50 lat chciałaby przejść na emeryturę możliwie najwcześniej. Hildt-Ciupińska i Bugajska (2013) uważają, że główne czynniki wpływające na wydłużenie aktywności zawodowej po ukończeniu 50 roku życia to organizacja i warunki zatrudnienia, opieka zdrowotna i promocja zdrowia a także kształcenie ustawiczne.

Uzyskane dane pokazują, że wybór między pracą a emeryturą jest bardzo złożony. Zwiększenie zachęt finansowych jest ważne, jednak należy uzupełnić je działaniami poprawiającymi zdolności do pracy oraz zwiększającymi motywację. Dodatkową rolę odgrywa sytuacja rodzinna, zwłaszcza w przypadku kobiet.

Kobiety na rynku pracy

W większości krajów dezaktywizacja zawodowa kobiet następuje wcześniej niż w przypadku mężczyzn. Taki trend uwiadamia się szczególnie silnie w Polsce (Rysunek 2.9), gdzie wskaźnik zatrudnienia kobiet obniża się gwałtownie po ukończeniu przez nie 50 roku życia. Podczas gdy w ciągu ostatnich dwóch dekad wskaźnik zatrudnienia wśród młodszych kobiet w Polsce był równy lub wyższy od średniej dla krajów OECD, w przypadku kobiet w wieku 55-64 lata jego wartość była znacznie niższa (Rysunek 5.1).

Rysunek 5.1. **Wskaźnik zatrudnienia kobiet według grup wiekowych, Polska, kraje OECD i UE21, lata 1992-2013**



Źródło: Prognozy OECD na podstawie krajowych badań siły roboczej,
http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176251>

Częstym powodem dezaktywizacji zawodowej wśród kobiet jest konieczność opieki nad osobami zależnymi. Taka sytuacja spowodowana jest ograniczonym dostępem do placówek opiekuńczych dla małych dzieci (zwłaszcza poniżej trzeciego roku życia) oraz osób w podeszłym wieku. W badaniu zdrowia, starzenia się i przechodzenia na emeryturę w Europie (SHARE)¹ dokonuje się analizy przyczyn przechodzenia na emeryturę (Polska uczestniczyła w badaniu w latach 2006-07, 2008-09 i 2011.). Ponad 90% polskich kobiet w wieku 50-59 lat jako powód przejścia na emeryturę przed ukończeniem 60 roku życia podało osiągnięcie ustawowego wieku emerytalnego, możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę lub zwolnienie z pracy.

Badanie Magdy i Potocznej (2014) dotyczące kobiet w krajach europejskich wykazało, że zjawisko „szklanego sufitu” występuje rzadziej w przypadku młodszych Polek oraz, że starsze kobiety w Polsce, pracujące w oparciu o umowy tymczasowe, są znacznie częściej narażone na obniżenie wynagrodzenia. Urlop macierzyński i wychowawczy w Polsce są jednymi z najdłuższych w krajach OECD, a stopa ich wykorzystania jest wysoka (OECD, 2014a). Długie urlopy mogą osłabić przywiązanie do rynku pracy i spowodować utratę kapitału ludzkiego, tym samym zmniejszając zachęty motywujące pracodawców do inwestowania w pracowników płci żeńskiej. Należy zatem uważnie monitorować i oceniać system urlopów macierzyńskich i wychowawczych oraz ich wpływ na zatrudnienie kobiet. Ponadto konieczne jest zweryfikowanie, czy zwiększenie inwestycji w rozwój instytucji opieki nad dziećmi kosztem długotrwałych urlopów pozwoli umocnić pozycję kobiet na rynku pracy w perspektywie całego cyklu życia.

Podjęto szereg inicjatyw, które ukierunkowane są bezpośrednio na sytuację Polek na rynku pracy. Jednym z przykładów jest „Aktywizacja społeczno-ekonomiczna kobiet na poziomie lokalnym i regionalnym”,² projekt wdrożony w latach 2008-2011 obejmujący następujące działania:

- opracowanie modelu szkoleniowego wdrażania polityki równości płci. (szkolenie w ramach tego modułu oferowane jest kluczowym pracownikom wszystkich urzędów pracy oraz innych instytucji rynku pracy),
- organizacja kampanii „Równość szans na rynku pracy”, koncentrującej się na identyfikacji i promocji zagadnień związanych z funkcjonowaniem kobiet na rynku pracy.
- utworzenie internetowego portalu informacyjnego dotyczącego: rozwoju aktywności społeczno-ekonomicznej, sporządzania budżetu z uwzględnieniem aspektu płci, wyników badań dotyczących sytuacji kobiet na rynku pracy (w tym kobiet w wieku powyżej 50 lat), przedsiębiorczości, przeciwdziałania dyskryminacji wobec kobiet oraz polskich i europejskich przepisów prawnych promujących równe szanse na rynku pracy.

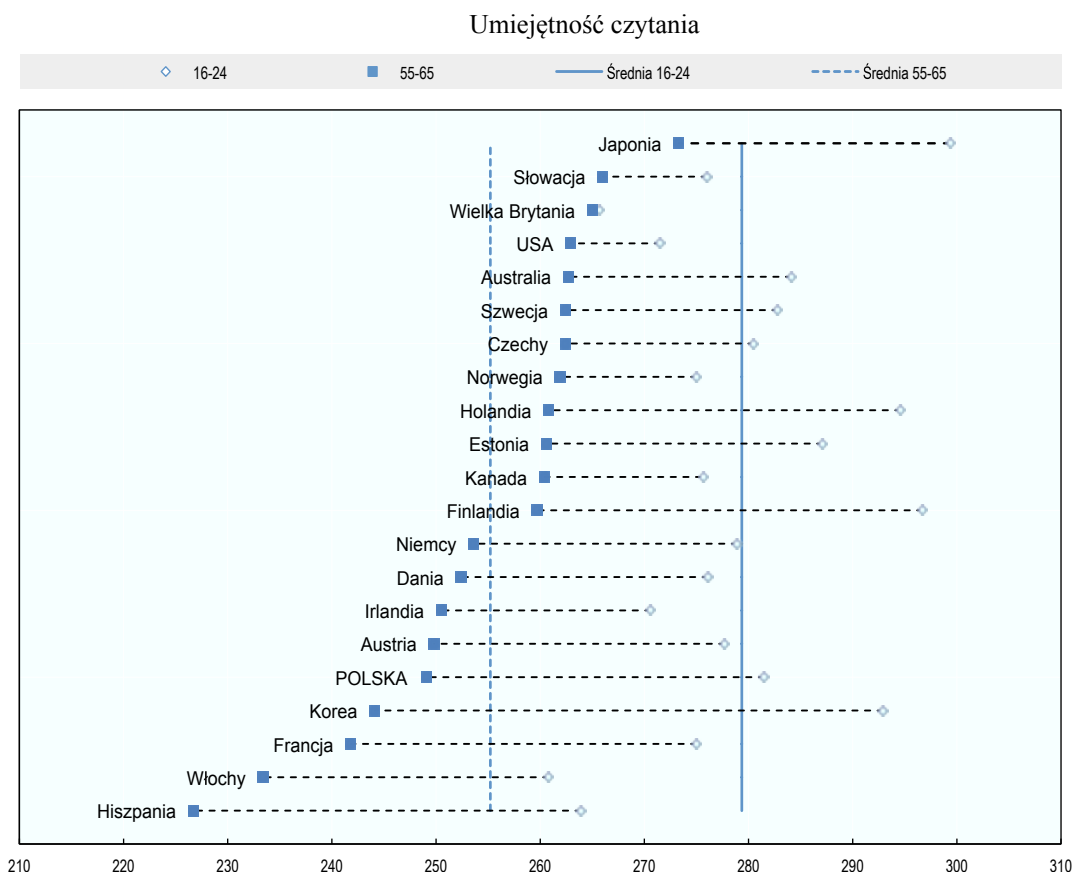
Powyższa inicjatywa ma na celu usuwanie stereotypów dotyczących kobiet aktywnych zawodowo w wieku powyżej 45 lat. Jej zadanie polega również na wywołaniu dyskusji na temat stopniowej konwergencji wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet, równego dostępu do zatrudnienia oraz kształcenia ustawicznego.

Umiejętności i szkolenie

Starsi pracownicy są gorzej wykształceni

Obecne pokolenie starszych pracowników ukończyło edukację jeszcze przed postkomunistyczną przemianą polityczną oraz gospodarczą, dlatego szybka i fundamentalna restrukturyzacja rynku pracy a także wprowadzenie nowych wymogów dotyczących umiejętności i organizacji pracy stanowią dla wielu z nich wyzwanie. Badanie Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC) pokazuje, że mimo występowania dużych indywidualnych różnic starsi pracownicy posiadają ograniczone kompetencje w porównaniu do ich młodszych kolegów (OECD, 2013a). Podczas gdy poziom umiejętności pisania i czytania w grupie wiekowej 16-24 lata w Polsce znajduje się nieco powyżej średniej dla krajów OECD, jego wartość jest niższa od tej średniej w przypadku osób w wieku 55-64 lata (Rysunek 5.2).

Rysunek 5.2. **Poprawa umiejętności pisania i czytania na przykładzie dwóch pokoleń, wybrane kraje OECD, 2012 rok.**



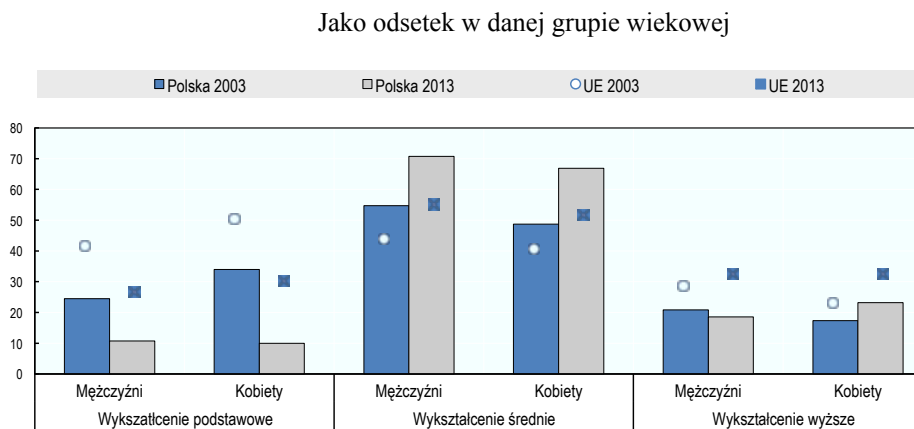
a) Anglia i Irlandia Północna.

Źródło: OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176267>

W Polsce nastąpił znaczący wzrost liczby osób o wykształceniu średnim oraz jednoczesny spadek liczby osób o podstawowym poziomie wykształcenia (Rysunek 5.3). Odsetek kobiet posiadających wykształcenie wyższe zwiększył się nieznacznie z biegiem czasu, podczas gdy w przypadku mężczyzn pozostał na tym samym poziomie. W porównaniu ze średnią unijną w Polsce znajduje się wyższy odsetek osób (obu płci) z wykształceniem średnim oraz niższy z wykształceniem podstawowym lub wyższym. Niemniej jednak, skala zdobywania wykształcenia obowiązująca w Polsce prezentuje wzrost zbliżony do średniej UE.

Rysunek 5.3. Podział grupy osób w wieku 55-64 lata według poziomu wykształcenia, Polska i Unia Europejska, lata 2003-13



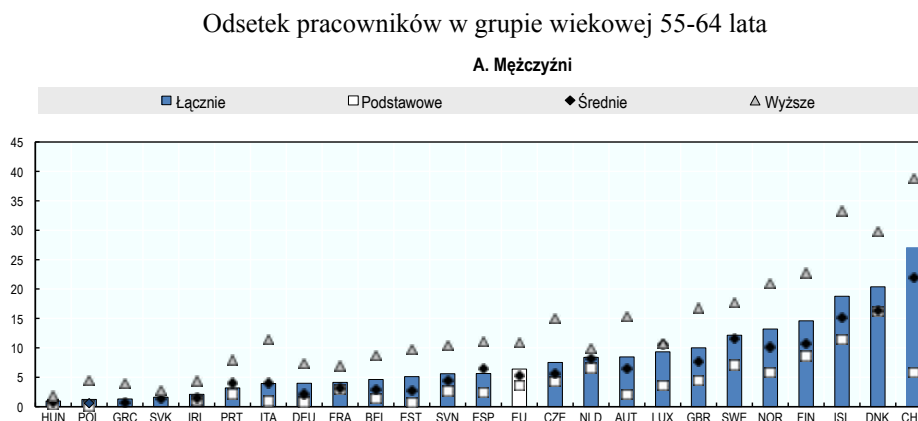
Źródło: Prognozy OECD na podstawie Unijnego Badania Siły Roboczej (EU-LFS), http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_pgaed&lang=en.

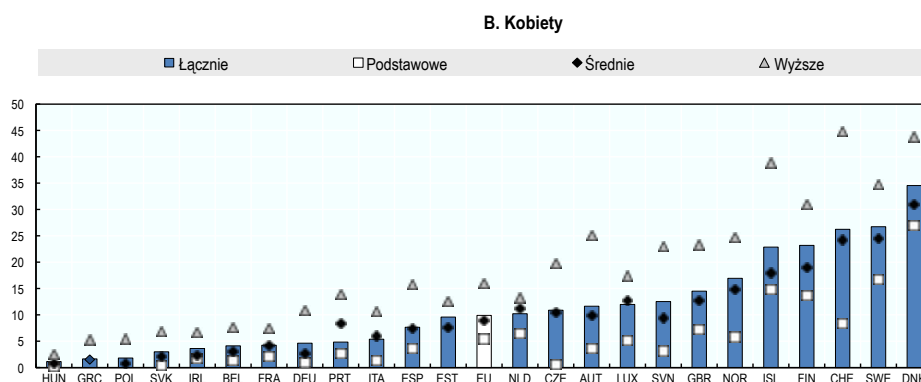
<http://dx.doi.org/10.1787/888933176274>

Ograniczone kształcenie ustawiczne

Podnoszenie kompetencji może odbywać się zarówno poprzez edukację formalną, jak i szkolenia zawodowe. Według Turka (2013) kontynuowanie nauki po zakończeniu edukacji formalnej jest w Polsce mało powszechne, szczególnie wśród starszych grup wiekowych. W 2012 roku w szkoleniu zawodowym lub kształceniu ogólnym uczestniczyło zaledwie 1,2% zatrudnionych mężczyzn oraz 1,8% zatrudnionych kobiet w wieku 55-64 lata (Rysunek 5.4). Odsetek ten znajduje się znacznie poniżej średniej unijnej, która wynosi 6,4% w przypadku mężczyzn oraz 9,9% w przypadku kobiet. Udział starszych pracowników w szkoleniu zawodowym oraz kształceniu ogólnym w Polsce jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej (niezależnie od poziomu wykształcenia). Wśród pracowników, którzy zakończyli naukę nie uzyskawszy wykształcenia średniego, udział w szkoleniach zawodowych i edukacji jest bliski zeru.

Rysunek 5.4. Szkolenie zawodowe w grupie wiekowej 55-64 lata, według płci i poziomu wykształcenia,^a kraje europejskie, 2012 rok.





a) Podstawowe = wykształcenie niższe niż średnie; Średnie = wykształcenie średnie; Wyższe = wykształcenie wyższe.

Źródło: Prognozy OECD na podstawie Unijnego Badania Siły Roboczej (EU-LFS).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176287>

Turek (2013) uważa, że udział w kursach i szkoleniach jest w większym stopniu uzależniony od poziomu edukacji formalnej niż od wieku. Wśród pracowników o określonym poziomie wykształcenia nie zaobserwowano spadku udziału w szkoleniach wraz z wiekiem. OECD (2013a) zwraca uwagę na skutki rozbieżności polegającej na wysokim udziale w kształceniu osób dorosłych o wysokich kompetencjach oraz niskim udziale w kształceniu osób o niskich kompetencjach. Taka sytuacja dotyczy wielu innych krajów, nie tylko Polski. Podejmowanie kształcenia przez osoby o niskich kompetencjach jest stosunkowo rzadkie, a ich umiejętności są niewystarczające lub ulegają pogorszeniu z biegiem czasu.

Innym wyzwaniem dla Polski jest duża liczba małych przedsiębiorstw. Według Chłoń-Domińczak, Trawińskiej i Sienkiewicza (2013) odsetek pracowników biorących udział w kształceniu ustawicznym jest wyższy w większych przedsiębiorstwach oraz w sektorach opartych na wiedzy. Uważają oni również, że podejmowanie kształcenia ustawicznego jest w dużym stopniu uzależnione od zarządzania zasobami ludzkimi, obowiązującego w danej firmie. Powyższe ustalenia potwierdzone zostały przez Szczucką, Turka i Worek (2012), którzy wykazali, że odsetek firm inwestujących w kształcenie wynosi 85% – w przypadku przedsiębiorstw zatrudniających ponad 50 pracowników oraz zaledwie 52% – w przypadku przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 10 pracowników.

Stosunkowo niski wiek dezaktywacji zawodowej obowiązujący w Polsce mógłby wpłynąć na osłabienie zachęt motywujących pracodawców i pracowników do inwestowania w kształcenie i tym samym doprowadzić do szybkiej deprecjacji kapitału ludzkiego wśród osób starszych. Według Turka (2013) jednym z czynników hamujących wysoki udział starszych pracowników w kształceniu ustawicznym jest rola pracodawców, którzy w większości przypadków opłacają szkolenia i sami wybierają pracowników, którzy w nich uczestniczą. Według pracodawców, starsi pracownicy mają niższy „potencjał rozwojowy”: inwestycje w ich szkolenie mogłyby okazać się mniej rentowne z uwagi na krótszy okres zwrotu, tj. okres zatrudnienia przed przejściem na emeryturę.

Turek (2013) podkreśla również, że osoby starsze, które nie uczestniczą w kursach lub szkoleniach powołują się często na przeszkody osobiste – nie widzą potrzeby poprawy swoich kompetencji zawodowych lub brakuje im czasu i/lub motywacji. Szczucka, Turek i Worek (2012) twierdzą, że pracownicy powyżej 50 roku życia jako jeden z istotnych powodów rezygnacji ze szkoleń wskazują brak

sensu nauki w tak późnym wieku. Innym powodem, który utrudnia starszym osobom podejmowanie nauki, jest pogorszenie stanu zdrowia. Według Hildt-Ciupińskiej i Bugajskiej (2013) inne przeszkody wiążą się ze strachem przed nieznanym, poczuciem zagubienia i brakiem pewności siebie.

Na podstawie badania polskich firm przeprowadzonego w 2009 roku Perek-Białas i Turek (2012) doszli do wniosku, że 35% firm (zatrudniających co najmniej dziesięciu pracowników) zorganizowało plan szkoleń dla starszych pracowników. Większość z tych firm stanowiły duże przedsiębiorstwa prywatne oraz firmy z sektora publicznego. Co piąty pracodawca uważa, że osoby powyżej 45/50 roku życia są niechętne do udziału w szkoleniach, podczas gdy aż połowa pracodawców nie dostrzega tego problemu. Jednakże jedna trzecia pracodawców, którzy brali udział w badaniu przeprowadzonym w 2012 roku, nie szkoliła swoich pracowników w ogóle, za wyjątkiem obowiązkowych kursów szkoleniowych (Kryńska i inni, 2013). Ponadto pracodawcy często szkolą swoich pracowników bardzo wybiórczo, np. szkoleniem objęci są tylko pracownicy kadry zarządzającej lub kluczowych działów (Sienkiewicz, 2013).

Ograniczona różnorodność na rynku szkoleń

Innym możliwym powodem braku zainteresowania pracowników odbywaniem szkoleń jest niedostosowanie programu szkoleniowego do ich kompetencji i potrzeb. Według Banku Światowego (2011) istotną barierę stanowi brak różnorodności na rynku szkoleń. Kształcenie zawodowe cieszy się mniejszym prestiżem i w związku z tym, coraz mniej instytucji oferuje krótkoterminowe, modułowe lub elastyczne formy kształcenia i szkolenia.

Rynek szkoleń w Polsce jest zdominowany przez niewielkie, prywatne firmy szkoleniowe i doradcze (Szczucka, Turek and Worek, 2012). Szkolenie pracowników opłacane jest zwykle przez pracodawców, podczas gdy szkolenia osób bezrobotnych finansowane są w głównej mierze ze środków Publicznych Służb Zatrudnienia (PES). Popularność zyskały Uniwersytety Trzeciego Wieku (Sienkiewicz, 2012). W 2014 roku około 450 uniwersytetów przewidywało kształcenie dla osób starszych. Rolą takich uniwersytetów jest jednak raczej utrzymanie emerytów w aktywności, a nie poprawa ich zatrudnialności, co poddaje w wątpliwość sens przydzielania zasobów finansowych na rzecz takiego kształcenia. Z drugiej strony popularność tych instytucji pokazuje, że osoby starsze są chętne i zdolne do przyswajania nowej wiedzy. Doświadczenie zdobyte w ramach tego programu mogłoby zatem zostać wykorzystane do opracowania dodatkowych szkoleń zawodowych dla osób, które są młodsze, ale bliższe osiągnięciu tego wieku i motywowania ich do podjęcia odpowiedzialności za swoje szkolenie.

Głównym źródłem finansowania kształcenia osób dorosłych w Polsce jest Unia Europejska. Przedstawiciele z działów szkoleniowych uważają, że usprawnienie wytycznych dotyczących przydzielania zasobów finansowych jest istotne dla rozwoju rynku szkoleń (Szczucka i inni, 2012). Obecne kryteria są krytykowane. Promują one niski koszt szkoleń, a nie ich jakość, wiążą się ze skomplikowanymi procedurami, a dostęp do szkoleń jest dość ograniczony i obejmuje tylko niektóre grupy docelowe.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 roku, zmieniona w latach 2009 i 2010 podkreśla, że dodatkowe kursy szkoleniowe finansowane ze środków Funduszu Pracy powinny koncentrować się na potrzebach osób bezrobotnych zarejestrowanych w lokalnych urzędach pracy. Ustawa określa również konieczność rozwoju innych sposobów zdobywania i uaktualniania kompetencji oraz kwalifikacji. Dodatkowe działania powinny być skierowane do osób, które ukończyły 45 lat.

Kursy szkoleniowe: Pracownicy i osoby bezrobotne mogą zgłaszać chęć udziału w darmowych kursach szkoleniowych i wskazywać szkolenia, które ich interesują. Takie kursy mogą zostać dofinansowane do kwoty nie przekraczającej 300% przeciętnego wynagrodzenia. Dofinansowanie może obejmować również koszty transportu i zakwaterowania. Osoby bezrobotne uprawnione są do otrzymania dopłaty do szkolenia w wysokości 120% miesięcznej kwoty zasiłku dla bezrobotnych. W przypadku, jeśli osoba bezrobotna znajdzie zatrudnienie w czasie trwania szkolenia, taka dopłata będzie obowiązywać do czasu jego zakończenia, a jej wysokość wyniesie 20% zasiłku. W 2010 roku w szkoleniach uczestniczyło ponad 40 000 osób bezrobotnych, które ukończyły 45 rok życia; tj. 6,7% zarejestrowanych osób bezrobotnych z tej grupy wiekowej.

Staże zawodowe: Lokalne urzędy pracy, w porozumieniu z pracodawcami organizują staże zawodowe dla zarejestrowanych osób bezrobotnych. Staż może trwać do sześciu miesięcy. Uczestnicy otrzymują dopłatę w wysokości do 120% miesięcznej kwoty zasiłku dla bezrobotnych. W 2010 roku staże ukończyło blisko 25 000 osób bezrobotnych w wieku powyżej 45 lat; tj. około 4% zarejestrowanych osób bezrobotnych z tej grupy wiekowej.

Wsparcie dla pracodawców, którzy inwestują w programy szkoleniowe: W 2014 roku utworzony został Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS) mający na celu współfinansowanie szkoleń i programów kształcenia pracowników opłacanych przez pracodawców i obejmujących pracowników powyżej 45 roku życia do 2015 r. oraz dodatkowe grupy pracowników w kolejnych latach. W 2014 roku na rzecz funduszu przekazano 40 milionów złotych; z biegiem lat kwota ta ulegnie zwiększeniu do około 200 milionów złotych.

Szkolenia bardziej ukierunkowane na pracę

Przegląd dostępnych badań pokazuje rozbieżne efekty szkoleń w zależności od grupy wiekowej (OECD, 2014b). Dostosowanie szkolenia do cyklu życia pozwala na zwiększenie jego skuteczności. W celu zwiększenia zainteresowania szkoleniami udział w kursach powinien wiązać się z wartością dodaną, tj. na przykład wyższym wynagrodzeniem lub dłuższą aktywnością zawodową.

Szkolenie oferowane starszym pracownikom musi być także przydatne dla pracodawców, których może zniechęcać krótszy okres zwrotu nakładów inwestycyjnych. W związku z tym zarówno pracodawcy, jak i pracownicy powinni być zaangażowani w planowanie i opracowywanie odpowiednich programów szkoleniowych dla starszych pracowników. W myśl zmiany ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 roku możliwe jest zawieranie porozumień między pracodawcą a osobą bezrobotną i instytucją szkoleniową, celem przygotowania osoby bezrobotnej do pracy na określonym stanowisku.

Szkolenia zadaniowe, o stosunkowo krótkim okresie zwrotu, mogłyby stać się skutecznym sposobem rozwoju zawodowego pracowników. Programy uwzględniające naukę zawodu, krótsze kursy i programy w niepełnym wymiarze godzin, które mogą być łączone z pracą, mogłyby być bardziej efektywne w przypadku tej grupy wiekowej. Oznacza to również, że ważne jest zapewnianie odpowiednich możliwości szkoleniowych przez cały okres aktywności zawodowej. Szczególnie istotne jest wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw w opracowywaniu szerszych programów szkoleniowych, opartych o te zasady. To przecież małe i średnie zapewniają znaczący odsetek miejsc pracy w Polsce, a te posiadają zwykle mniej możliwości oraz zasobów do opracowywania programów wewnętrznych od ich większych odpowiedników.

Starsi pracownicy nabyli już pewne znaczące umiejętności w trakcie okresu edukacji formalnej i aktywności zawodowej. Należy wziąć to pod uwagę podczas opracowywania podstaw do dalszego szkolenia. Uznanie kwalifikacji zawodowych, zdobytych poza systemem formalnej edukacji oraz nabytego doświadczenia, stosuje się zwykle w przypadku osób bezrobotnych w celu poprawy ich pozycji podczas procesu rekrutacji. Uznanie kwalifikacji zawodowych, zdobytych poza systemem formalnej edukacji, może stanowić też instrument ułatwiający dostosowanie szkolenia do indywidualnych potrzeb pracowników i zapobiegać w ten sposób spadkowi ich motywacji.

Dostęp do szkoleń zawodowych zachęci zarówno pracodawców, jak i pracowników do podejmowania dodatkowej odpowiedzialności. Nawiązywanie współpracy poprzez komitety zakładowe pozwoliłoby na uwzględnienie różnic regionalnych w warunkach gospodarczych oraz obowiązujących na rynku pracy. Inicjatywy szkoleniowe, które sprawdziły się w danym regionie, mogą nie przynosić skutku w innej części kraju.

Przed rokiem 2014 fundusze na rzecz szkoleń dla osób dorosłych i starszych pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach przeznaczane były głównie dla pracodawców, którzy utworzyli Fundusz Szkoleniowy. W celu promowania inicjatyw szkoleniowych Kryńska i Szukalski (2013) zalecają utworzenie wspólnego funduszu na rzecz kształcenia ustawicznego, finansowanego ze środków publicznych oraz obowiązkowych świadczeń pracodawców. W 2014 roku w Polsce został utworzony Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS). Zasoby KFS z Funduszu Pracy wykorzystywane są do współfinansowania kształcenia i szkolenia zawodowego na wniosek pracodawcy, który przekazywany jest do Powiatowego Urzędu Pracy. W trakcie pierwszych dwóch lat od wejścia w życie, KFS będzie obejmował osoby, które ukończyły 45 rok życia, a w kolejnych latach stanie się instrumentem systemowym służącym promocji kształcenia ustawicznego wśród wszystkich grup wiekowych.

Podejście do finansowania edukacji osób dorosłych w OECD różni się w zależności od kraju (OECD, 2014c). Dopłaty oraz ulgi dla grup docelowych dostępne są w takich krajach jak Niemcy, Norwegia i Szwecja. W Niemczech, Nadrenia Północna-Westfalia posiada program voucherów na szkolenia dla pracowników o niskich umiejętnościach, kwalifikacjach oraz urodzonych za granicą. W Australii, Holandii i Zjednoczonym Królestwie utworzono fundusze edukacyjne i szkoleniowe, organizowane przez pracodawców i/lub partnerów społecznych, działających niezależnie lub we współpracy z władzami.

Wybranie grona osób, do których skierowana zostanie oferta szkolenia, stanowi podwójne wyzwanie: dotarcie do osób, które najbardziej potrzebują przeszkolenia oraz uniknięcie strat społecznych. Dopłaty mogą stanowić silne zachęty do udziału w szkoleniu, jednak nie mogą powodować znacznych strat społecznych. Vouchery pozwalają na wybór wąskiego grona odbiorców, jednakże mogą wiązać się z trudnością w dotarciu do osób o niskich umiejętnościach. Fundusze utworzone przez prywatnych partnerów rynku pracy mogą być skuteczną alternatywą, choć ich wadą jest częste wyłączenie osób bezrobotnych.

Najlepsze rozwiązanie mogłoby stanowić zatem podejście obejmujące kilka rodzajów finansowania, umożliwiające dotarcie do grup docelowych bez podnoszenia kosztów programów. Ważne jest jednak jednoczesne zachowanie przejrzystości systemu. Bliska współpraca z partnerami społecznymi umożliwiłaby skuteczne dzielenie odpowiedzialności za poszczególne obszary kształcenia i szkolenia między administracją publiczną i pracodawców.

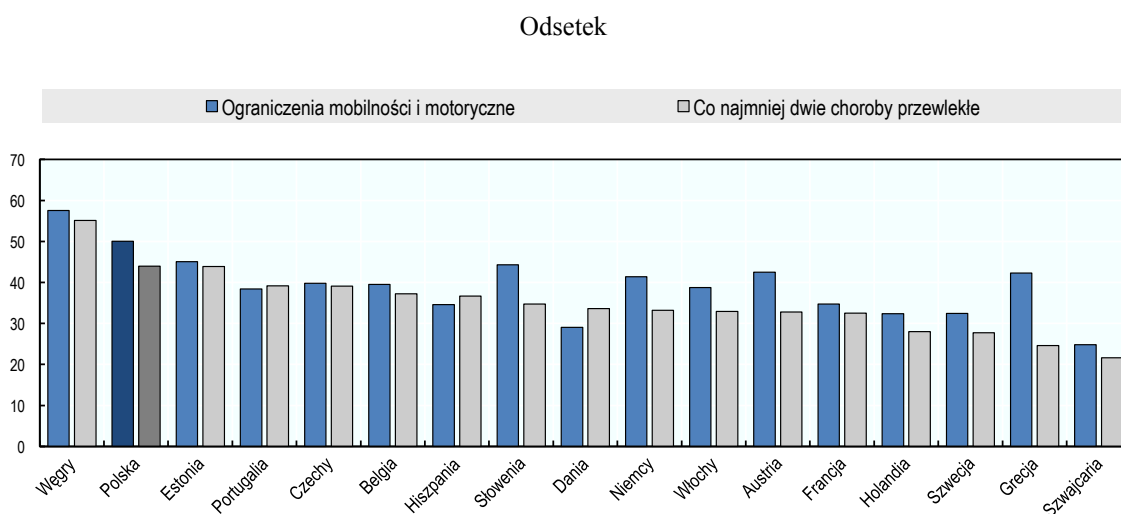
Stan zdrowia

Stan zdrowia ma kluczowe znaczenie dla wydłużenia aktywności zawodowej

Oczekiwana długość życia po ukończeniu 50 lat rośnie w Polsce dość wolno i pozostaje czwartą najniższą wśród krajów OECD w Europie (Rysunek 1.2). Oczekiwana długość życia mężczyzny w Polsce po ukończeniu przez niego 50 lat wynosi 15,4 lat w dobrym zdrowiu, co umożliwia mu dożycie wyłącznie do obecnego wieku emerytalnego. Ponadto Polska należy do grona tych krajów w Europie, które charakteryzują się największą różnicą w oczekiwanej długości życia między osobami z wyższym wykształceniem oraz gorzej wykształconymi, (OECD, 2014d) a także największym odsetkiem osób w wieku 50-64 lata o poważnych problemach zdrowotnych (Rysunek 5.5). Poprawa zdrowia ma kluczowe znaczenie dla wydłużenia aktywności zawodowej. Boulhol i inni (2012) podkreślają, że opracowanie szerokiej strategii pomoże odrobić straty powstałe w ciągu ostatnich dziesięcioleci a także pokryć koszty związane z szybkim starzeniem się społeczeństwa oraz nowymi technologiami medycznymi.

W Europie osoby cieszące się dobrym zdrowiem pozostają w zatrudnieniu dłużej niż osoby o gorszym stanie zdrowia (Rysunek 5.6, Panel A). Wskaźniki zatrudnienia dla obu kategorii wyróżniają się nieco wraz z wiekiem. Oznacza to, że czynniki inne niż zdrowie – takie jak struktura przemysłu i struktura zawodów – mają równie istotne znaczenie dla aktywności zawodowej w starszym wieku. W Polsce można też zaobserwować różnicę między wskaźnikami zatrudnienia wśród osób o różnym stanie zdrowia (Rysunek 5.6, Panel B).

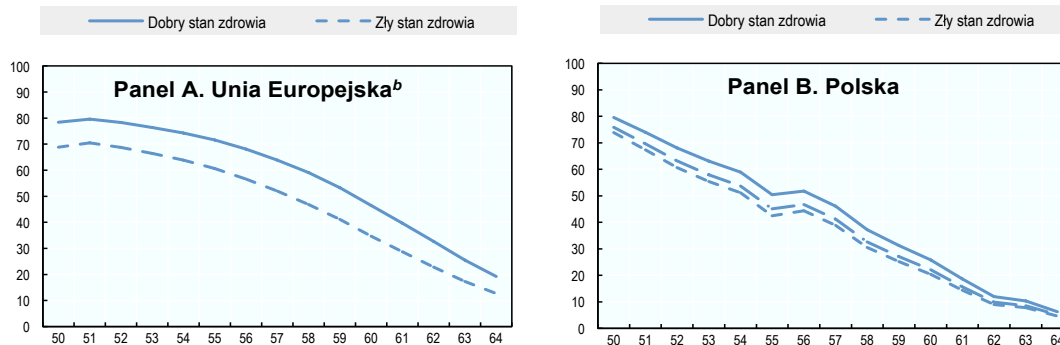
Rysunek 5.5. **Odsetek osób z grupy wiekowej 50-64 lata o poważnych problemach zdrowotnych, kraje UE, 2012 rok.**



Źródło: Prognozy OECD na podstawie danych SHARE.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176292>

Rysunek 5.6. Szacowane prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia według roku życia i stanu zdrowia, a Polska i Kraje Europejskie, 2011 rok



a) Szacowane prawdopodobieństwa tworzone są na podstawie modelu logit, zakładającego regresję zatrudnienia wraz z wiekiem oraz uwzględniającego następujące mikrodane: wiek do kwadratu, płeć, wielkość gospodarstwa domowego oraz wskaźnik określający stan zdrowia danej osoby. Wskaźnik ten stanowi całościowy parametr, którego wartość determinowana jest w oparciu o stan zdrowia określony na podstawie samooceny stanu zdrowia podczas ostatniej wizyty lekarskiej, z zastosowaniem współczynnika analizy składowych głównych opartych o ten sam zestaw kwestii związanych ze zdrowiem, jako wag. Wskaźnik stanu zdrowia równy wartości percentyla 80-tego ilustruje prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia przez osoby o dobrym stanie zdrowia i analogicznie, wskaźnik równy wartości percentyla 20-tego ilustruje prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia przez osoby o złym stanie zdrowia, w skali kraju. Założeniem przeciwnym w przypadku Polski, przy pozostałych czynnikach niezmiennych, jest szacowany skutek znalezienia zatrudnienia, który określa stan zdrowia osób o gorszym zdrowiu na poziomie 20-tego percentyla w skali międzynarodowej.

b) Dane dla Unii Europejskiej dotyczą 18 krajów uczestniczących w badaniu SHARE.

Źródło: Prognozy OECD na podstawie danych SHARE.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176305>

Rysunek 5.6 przedstawia wpływ stanu zdrowia na zatrudnienie w oparciu o scenariusz przeciwny – wskaźniki zatrudnienia szacuje się na podstawie modelu, który eliminuje wpływ struktury zawodów. Zakładając, że stan zdrowia równy 20 percentyl – przyjęty dla osób o najgorszym stanie zdrowia w Polsce stanowi średnią unijną – wskaźniki zatrudnienia obowiązujące w Polsce nadal byłyby niższe od średniej unijnej. Zatem widać wyraźnie, że struktura zawodów ma pewien wpływ na udział w zatrudnieniu. Jednakże scenariusz ten ilustruje również, że nawet po wyeliminowaniu uciążliwej pracy, wskaźnik zatrudnienia dla osób o złym stanie zdrowia jest znacznie niższy niż w przypadku osób zdrowych. Wobec tego poprawa stanu zdrowia, szczególnie wśród mężczyzn, jest jednym z kluczowych warunków wydłużenia okresu aktywności zawodowej.

Haan i Myck (2009) dokonali analizy związku między stanem zdrowia a zatrudnieniem. Ustalili oni, że osoby o złym stanie zdrowia mogą sami zdecydować, czy chcą podjąć zatrudnienie czy pozostać na bezrobociu, a długie okresy pozostawania bez pracy mogą mieć negatywne skutki zdrowotne. Możliwym jest również, że istnieje związek między złym stanem zdrowia a ograniczonymi perspektywami zawodowymi. Na podstawie badania grupy mężczyzn w Niemczech Haan i Myck ustalili również, że zdrowie ma kluczowe znaczenie dla wyników osiągniętych na rynku pracy przez osoby powyżej 50 roku życia. Szacowana zależność między stanem zdrowia a zatrudnieniem sugeruje, że brak aktywności zawodowej na początku cyklu życia ma duży wpływ na zatrudnienie wśród osób w średnim i starszym wieku. Wskazuje to na znaczenie profilaktyki oraz wczesnego wykrywania potencjalnych zagrożeń dla zdrowia.

Opieka zdrowotna w zakresie medycyny pracy

Opieka zdrowotna w zakresie medycyny pracy podlega w Polsce licznym regulacjom. Kim i Rantanen (2013) zwracają uwagę na fakt, że medycyna pracy obejmuje formalnie zatrudnioną siłę roboczą oraz dobrze zorganizowane przedsiębiorstwa, a jej stosowanie nie jest respektowane w mniejszych zakładach oraz przez pracowników niemających stałej umowy o pracę. Liczba pracowników nieobjętych opieką zdrowotną w zakresie medycyny pracy wynosi co najmniej 3 miliony. Są to pracownicy sektora rolnego, niewielkich przedsiębiorstw oraz osoby samozatrudnione.

Większość działań podejmowanych przez instytucje medycyny pracy dotyczy okresu przed podjęciem zatrudnienia oraz okresowych badań lekarskich wymaganych przez prawo (Hildt-Ciupińska i Bugajska, 2013), a działania służące poprawie bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy są ograniczone. Na podstawie badania obejmującego polskie przedsiębiorstwa Bugajska i Hildt-Ciupińska (2012) stwierdziły, że zaledwie 7% z nich świadczy usługi doradztwa w zakresie zdrowego stylu życia. Krótsza oczekiwana długość życia w przypadku mężczyzn wskazuje na prowadzenie przez nich niezdrowego stylu życia: spożycie alkoholu i tytoniu jest stosunkowo wysokie, a konsumpcja owoców i warzyw niska (OECD, 2011). Powyższe ustalenia sugerują, że profilaktyka zdrowotna oraz promocja zdrowego trybu życia muszą być częścią strategii służącej poprawie zdrowia wśród starszych pracowników.

Kim i Rantanen (2013) podkreślają potrzebę modernizacji instytucji medycyny pracy w celu zwiększenia ich zasięgu oraz włączenia promocji zdrowia do ich działalności. Kryńska i Szukalski (2013) koncentrują się również na konieczności wzmocnienia profilaktyki zdrowotnej celem wydłużenia aktywności zawodowej.

Poprawa komplementarności systemów ochrony zdrowia publicznego i zdrowia zawodowego

Podczas gdy za instytucje medycyny pracy odpowiedzialne jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, za powszechną opiekę zdrowotną odpowiedzialność ponosi Ministerstwo Zdrowia i władze lokalne. Istnienie wielu podmiotów w ramach służby zdrowia zwiększa potrzebę na skuteczne koordynowanie i dzielenie odpowiedzialności.

Sprostanie wyzwaniu, jakie wiąże się ze starzejącym się społeczeństwem, jest jednym z głównych zadań Krajowej Strategii Rozwoju na rok 2020, przyjętej w 2012 roku; pojawia się ono również w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego.³ Obie strategie obejmują szereg działań służących wydłużeniu aktywności zawodowej populacji, w tym: zwiększenie dostępu do wysokiej jakości usług zdrowotnych, promowanie zdrowego stylu życia, zmniejszenie liczby wypadków przy pracy, zwiększenie zasięgu działań rehabilitacyjnych oraz ulepszenie systemu wsparcia osób cierpiących na zaburzenia psychiczne i trwałe choroby psychiczne. Strategie będą w znacznej mierze finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Narodowy Program Zdrowia na lata 2007-2015 nadaje priorytet działaniom profilaktycznym, jednak w rzeczywistości większą rolę nadal posiadają działania lecznicze.

Lepsza profilaktyka zdrowia pozwoli wydłużyć okres aktywności zawodowej poprzez ograniczenie występowania chorób wynikających ze stylu życia, a także chorób zawodowych. Lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów byłoby możliwe poprzez koncentrowanie działań instytucji medycyny pracy na profilaktyce, a nie powszechnej kontroli stanu zdrowia, a także poprzez

wspieranie pracowników w powrocie do pracy po przebytej chorobie. Systematyczna ocena jakości działań medycyny pracy mogłaby wpłynąć na obniżenie kosztów.

Lokalne placówki służby zdrowia, które odwiedzane są zwykle przez pacjentów potrzebujących konsultacji, odgrywają znaczącą rolę i podkreślają odpowiedzialność władz lokalnych. Powszechna opieka zdrowotna powinna stanowić uzupełnienie działań profilaktycznych realizowanych przez medycynę pracy, a wczesne wykrywanie ewentualnych zagrożeń dla zdrowia powinno stanowić priorytet. Kolejne zadanie dotyczy powszechnej opieki zdrowotnej i skrócenia czasu oczekiwania na leczenie skracające nieobecność w pracy z powodu choroby. Krótszy czas oczekiwania oraz możliwie najkrótszy okres nieobecności w pracy z powodu choroby mogą mieć szczególne znaczenie dla osób starszych. Z uwagi na fakt, że starsi pracownicy mają przed sobą stosunkowo ograniczony okres aktywności zawodowej, długie okresy nieobecności w pracy mogłyby osłabić ich motywację do powrotu do pracy oraz spowodować przejście na wcześniejszą emeryturę.

Czas oczekiwania na leczenie w Polsce jest długi (Boulhol i inni, 2012). Wydatki na służbę zdrowia (publiczną i prywatną), wynoszące 1 452 dolarów na osobę, plasują nas na czwartym najniższym miejscu wśród krajów OECD (OECD, 2014d). Długi czas oczekiwania na leczenie może również wydłużyć nieobecność w pracy z powodu choroby oraz, w najgorszym przypadku, pogorszyć stan zdrowia w stopniu zmniejszającym zatrudnialność danego pracownika. Boulhol i inni (2012) podsumowują, że poprawa skuteczności i przejrzystości pozwoli na lepsze wykorzystanie zasobów przez powszechny system ochrony zdrowia. W Polsce występują znaczące różnice geograficzne dotyczące czasu oczekiwania w służbie zdrowia, co pozwala stwierdzić, że istnieje możliwość poprawy realokacji zasobów i praktyk administracyjnych lub organizacyjnych w określonych częściach kraju.

Poprawa warunków pracy starszych pracowników

Według Golinowskiej i Sowy (2012) korzystna tendencja polegająca na zmniejszeniu się liczby wypadków w pracy, której początek zaobserwowano w roku 1990, ustała w 2006 roku. Pracownicy w Polsce zgłaszają zapadalność na poważne choroby zawodowe znacznie częściej niż pracownicy większości pozostałych krajów europejskich. W ostatnim czasie zaobserwowano wzrost liczby wypadków w górnictwie, przetwórstwie, budownictwie i transporcie. Natężenie wypadków w tych gałęziach przemysłu zwiększa się pomimo ograniczenia liczby wypadków w innych sektorach (GUS, 2012).

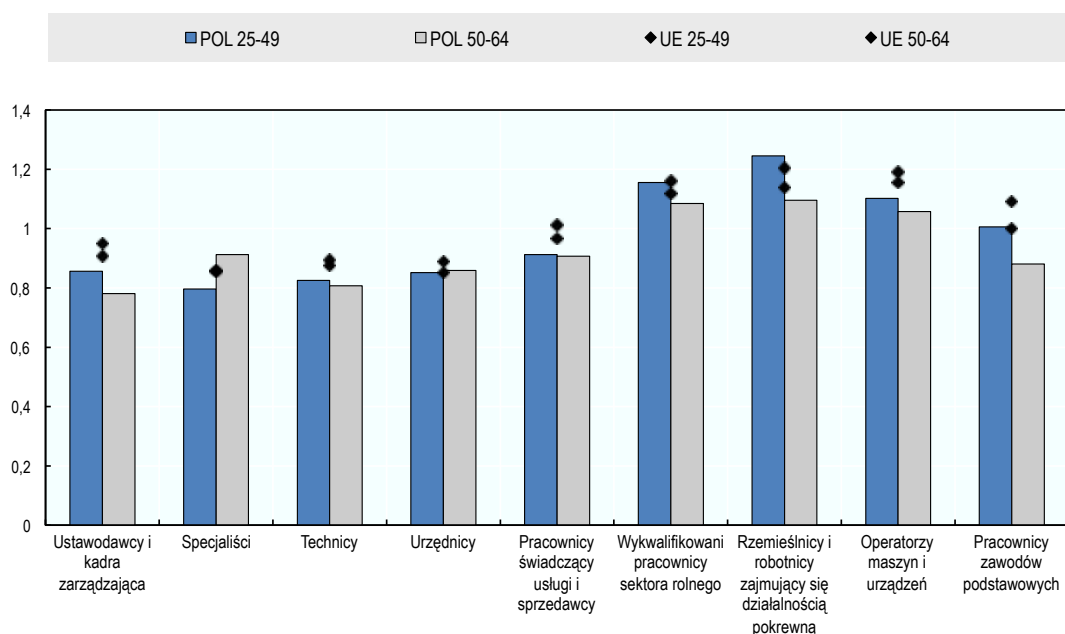
Kim i Rantanen (2013) opisują Polskę jako kraj w dalszym ciągu znajdujący się w okresie transformacji gospodarczej – wysoki odsetek pracowników pracuje przy produkcji podstawowej oraz w przetwórstwie, co wiąże się z większym narażeniem na tradycyjne zagrożenia. Mimo, że warunki pracy starszych pracowników w Polsce są nieznacznie lepsze od średniej europejskiej w przypadku większości zawodów (Rysunek 5.7), ogólny wynik jest mniej korzystny z uwagi na wysoki odsetek pracowników posiadających pracę uciążliwą.

Zatrudnienie w sektorze usług wzrasta w bardzo szybkim tempie. Oznacza to, że w celu uniknięcia rosnącej polaryzacji rynku pracy, podczas opracowywania działań należy wziąć pod uwagę zarówno tradycyjne problemy związane z warunkami zatrudnienia (uciążliwe zadania, wypadki w miejscu pracy, itp.) oraz nowe problemy, takie jak stres i radzenie sobie z nowymi technologiami.

Podstawowy zakres zadań Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) obejmuje nadzór oraz weryfikację zgodności z prawem pracy, w tym z przepisami BHP. Działania PIP, obejmujące taką weryfikację oraz nadzór, uzupełniane są działaniami o charakterze prewencyjnym i promocyjnym, mającymi na celu utworzenie bezpiecznych warunków pracy i podnoszenie świadomości na temat obowiązujących przepisów. W związku z tym, w ramach inspekcji, PIP koncentruje się na poniższych obszarach:

- ocena ryzyka zawodowego, tj. identyfikacja ryzyka, które mogłoby spowodować wypadek w miejscu pracy oraz wystąpienie chorób zawodowych i pokrewnych,
- skuteczność działań prewencyjnych podejmowanych względem ryzyka zawodowego na stanowisku pracy,
- kompleksowa analiza przyczyn i okoliczności wypadków w pracy i chorób zawodowych,
- profilaktyczne wizyty lekarskie, odpowiedzialność pracodawców w zakresie informowania pracowników o ocenie ryzyka zawodowego i szkoleniu BHP,
- wykorzystanie maszyn i sprzętu oraz ich zgodność z przynajmniej minimalnymi wymogami BHP.

Rysunek 5.7. **Wskaźnik uciążliwych warunków pracy, według grupy wiekowej i zawodu, Polska i Europa, 2010 rok^{a,b}**



a) Liczba UE stanowi średnią unijną dla 21 krajów należących zarówno do Unii Europejskiej, jak i do OECD.

b) Wskaźnik może wskazywać rozróżnienie według danego zawodu, kraju w porównaniu do niekorzystnych warunków pracy dla całej próby. Analizowana uciążliwość dotyczy zarówno obciążenia umysłowego, jak i wysiłku fizycznego w pracy.

Źródło: Prognozy OECD na podstawie piątego Europejskiego Badania Warunków Pracy.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176310>

Zmiana strukturalna ograniczająca ekspozycję na uciążliwą pracę stanowiłaby dużą pomoc, ale nie rozwiązałaby wszystkich problemów. Ważne jest określenie przyczyn zatrzymania spadku liczby wypadków w pracy. Polaryzacja między gałęziami przemysłu o najlepszych i najgorszych warunkach pracy zwiększa konieczność identyfikacji ukierunkowanych kryteriów wyboru dla PIP, odzwierciedlających zmiany w strukturze przemysłu oraz zidentyfikowanych wyzwań. W niektórych krajach składki z tytułu niepełnosprawności powstałej wskutek wypadku w pracy powiązane są z oceną zagrożeń, co pozwala na wzmocnienie zachęt do podejmowania działań prewencyjnych i poprawy warunków pracy.

Publiczne Służby Zatrudnienia (PSZ)

PSZ w Polsce obejmują Wojewódzkie i Powiatowe Urzędy Pracy zarządzane na szczeblu wojewódzkim lub powiatowym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Rolą Ministerstwa jest koordynowanie działań PSZ w całym kraju. Ogólna polityka rynku pracy utworzona została na szczeblu krajowym, ale powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy mogą określać politykę odpowiadającą lokalnym potrzebom (Komisja Europejska, 2013a).

W Polsce istnieje 16 wojewódzkich i 340 powiatowych urzędów pracy. Działania PSZ uzupełniane są przez usługi świadczone przez podmioty niepubliczne oraz podwykonawców. Wszystkie działania finansowane są przede wszystkim z Funduszu Pracy, część programów jest współfinansowana przez Europejski Fundusz Społeczny i samorządy terytorialne (Komisja Europejska, 2013a). Decentralizacja i odpowiedzialność na szczeblu lokalnym pozwalają na lepsze dostosowanie działań do warunków i potrzeb lokalnych. Niemniej jednak, takie podejście może prowadzić także do rozdrobnienia, braku spójności w zakresie wdrażania polityki oraz powstawaniu znacznie różniących się priorytetów.

Według wielu osób, Publiczne Służby Zatrudnienia (PSZ) działające w Polsce są mało skuteczne, mimo że istnieje wiele lokalnych przykładów poprawy ich wyników (OECD, 2014a). Czarnik i Turek (2012) szacują, że około jedna trzecia zarejestrowanych osób bezrobotnych wyraża zadowolenie ze świadczonych przez PSZ usług. Liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych na jednego urzędnika pośrednictwa pracy wynosi przeciętnie aż 578 osób. Doradcy poświęcają część swojego czasu na zadania związane ze wsparciem osób bezrobotnych, które nie są zainteresowane znalezieniem pracy, ale muszą zarejestrować się w urzędzie pracy w celu otrzymania ubezpieczenia zdrowotnego i społecznego. Blisko 30% zarejestrowanych osób bezrobotnych nie jest szczególnie zainteresowanych szukaniem pracy.

Analiza porównawcza jako narzędzie służące usprawnieniu administracji

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej rozpoczęło wdrażanie projektu obejmującego analizę porównawczą usług świadczonych przez Wojewódzkie Urzędy Pracy. Takie podejście wzorowane jest na modelu stosowanym w Szwajcarii (Ramka 5.1), gdzie autonomia lokalna (26 kantonów) ma znaczącą rolę.

System szwajcarski przewiduje określanie celów na poziomie rządowym, podczas gdy ich wdrażanie stanowi zadanie PSZ w poszczególnych kantonach, które same mogą wybrać sposób, w jaki te będą realizowane. Pozwala na to opracowanie rozwiązań lokalnych odpowiadających regionalnym potrzebom (Komisja Europejska, 2013b, Duell, 2013). Działania mające na celu uzyskanie określonych wyników podejmowane są przez PSZ na podstawie porozumień między ministerstwem a władzami kantonów.

Ramka 5.1. Analiza pracy PSZ w Szwajcarii

Istnieją cztery regularnie monitorowane wskaźniki wydajności PSZ o różnym znaczeniu:

- Czas przywrócenia osób bezrobotnych do pracy, mierzony jako średni okres otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych przez osobę bezrobotną (waga 50%).
- Zapobieganie długotrwałemu bezrobociu, mierzone jako odsetek osób pozostających na bezrobociu w stosunku do osób, które zarejestrowały się jako bezrobotne 13 miesięcy wcześniej (waga 20%).
- Zapobieganie wyczerpaniu świadczeń, mierzone jako odsetek osób bezrobotnych, które utraciły uprawnienia do zasiłku, w stosunku do wszystkich osób bezrobotnych (waga 20%).
- Zapobieganie ponownej rejestracji, mierzone jako odsetek osób, które były już bezrobotne i wyrejestrowały się z urzędu, ale po czterech miesiącach zarejestrowały się ponownie (waga 10%).

Źródło: OECD (2013), *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en.

Według Duella (2013) sprawne funkcjonowanie systemu szwajcarskiego opiera się o system ocen przeprowadzanych przez APRP, których wyniki podlegają porównaniu i omówieniu a także wysokiej jakości analizę porównawczą. Również w tym systemie przewiduje się wdrożenie szeregu usprawnień, takich jak poprawa współpracy między lokalnymi urzędami pracy w celu zwiększenia synergii regionalnej, wzmocnienie centralnego koordynowania wymian międzyregionalnych, ocen służących określeniu zróżnicowanej skuteczności urzędów pracy oraz dążenie do stabilnej integracji rynku pracy w ramach systemu zarządzania wynikami. OECD (2013b) wskazuje na ograniczenia szwajcarskiego systemu oceny wyników pod względem zasięgu oraz dokładności. Ostatecznie stwierdza jednak, że rozdzielny i konkurencyjny charakter systemu wpływa na poprawę ogólnej wydajności.

Systematyczna, koordynowana w sposób centralny analiza porównawcza stosowana w Polsce mogłaby służyć szerszemu rozpowszechnianiu informacji na temat osiągniętych wyników i zachęceniu do dzielenia się najlepszymi praktykami. Lepsza wiedza na temat efektywnej polityki oraz modeli administracyjnych powinna zostać wykorzystana na szczeblu centralnym w celu poprawy ram administracyjnych oraz opracowania nowych programów i działań. System szwajcarski oferuje Polsce szereg wytycznych dotyczących wdrażania podobnych ram administracyjnych. Przyjęcie celów i wskaźników opracowanych na szczeblu centralnym przez instytucje szczebla regionalnego i lokalnego stanowiłoby wyzwanie; powszechny system ocen powinien stać się priorytetem.

Usługi świadczone przez urzędy pracy na rzecz starszych pracowników

Osoby bezrobotne powyżej 50 roku życia uważane są, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, za osoby o szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (Kryńska i inni, 2013). Przedmiotowa kategoria bezrobotnych objęta jest specjalnymi programami, jednakże według Kryńskiej i innych (2013) obowiązek udzielania szczególnego wsparcia starszym osobom bezrobotnym spotyka się czasami ze sprzeciwem ze strony PSZ, które poświęcają się głównie poprawie sytuacji osób młodszych.

Na podstawie sytuacji różnych krajów Komisja Europejska (2012a) doszła do wniosku, że świadczenie usług na rzecz pracodawców i osób poszukujących pracy, z uwzględnieniem czynników demograficznych oraz wieku, stanowi podejście skuteczne. Zastosowanie takiego rozwiązania wymagałoby od PSZ zaspokojenia szczególnych potrzeb starszych pracowników. Mimo, że najbardziej efektywne są indywidualne plany działania, istnieje również potrzeba opracowania mechanizmów ukierunkowanych na osoby starsze, które pozwolą ograniczyć długie okresy bezrobocia w tej grupie.

W Polsce podejmowane są działania służące poprawie usług świadczonych przez urzędy pracy na rzecz starszych pracowników. Pracownicy PSZ zostali przeszkoleni dla lepszego zaspokojenia ich potrzeb. W celu wsparcia członków personelu w wykonywaniu bieżącej pracy uruchomiona została również internetowa platforma szkoleniowa. Taka platforma promuje usługi pośrednictwa pracy, doradztwo zawodowe oraz indywidualne plany działania jako metody wspierania osób starszych w powrocie do pracy (Sienkiewicz, 2012).

Indywidualny plan działania obejmuje podstawowe wsparcie PSZ, uzupełnione o instrumenty rynku pracy mające na celu ponowne zatrudnienie (Komisja Europejska, 2012b). W przypadku osób bezrobotnych, które ukończyły 50 lat, urząd pracy organizuje pomoc niezwłocznie po ich zarejestrowaniu się, a następnie w ciągu kolejnych 60 dni opracowuje indywidualny plan działania. W 2013 roku około 200 000 osób powyżej 50 roku życia skorzystało z usług doradztwa zawodowego oraz usług informacyjnych, a 12 200 osób uczestniczyło w zbiorowych programach doradczych.

Aktywne programy rynku pracy (APRP) – rozwój w czasie

Łączne wydatki publiczne na rzecz APRP w 2011 roku wyniosły 0,72% PKB – czyli blisko połowę średniej dla krajów OECD (OECD, 2014e). Po wyłączeniu wydatków na PSZ oraz administrację, koszt aktywnych działań to 0,33% PKB. Z uwagi na kryzys gospodarczy, który nastąpił w 2011 roku, wydatki na aktywne działania były znacznie niższe niż rok wcześniej. Taka sytuacja jest wynikiem modelu finansowania polityki rynku pracy, obowiązującego w Polsce. Główne źródło dochodów stanowią składki opłacane przez pracodawców, zatem ich wysokość uzależniona jest od cyklu gospodarczego (OECD, 2014a).

W ostatnich latach liczba osób w wieku powyżej 50 lat, które uczestniczyły w APRP zwiększyła się z powodu wyższej liczebności osób bezrobotnych w tej grupie wiekowej oraz działań służących aktywizacji starszych osób bezrobotnych. Na liczbę aktywizowanych osób bezrobotnych wpływ miały również zasoby z Funduszu Pracy. Warto porównać obecną sytuację z rokiem 2005, kiedy osoby powyżej 50 roku życia stanowiły zaledwie 7,7% osób objętych programami aktywizacji. W okresie od stycznia do września 2013 roku liczba osób z tej grupy wiekowej, w stosunku do wszystkich uczestników programu, była trzy razy wyższa (Tabela 5.1).

Tabela 5.1. **Osoby bezrobotne biorące udział w APRP, Polska lata 2005-13**

	Osoby bezrobotne biorące udział w APRP	Osoby 50+	
	Liczba	Liczba	% grupy wieku
2005	567 669	43 631	7,7
2006	607 779	62 893	10,3
2007	674 263	85 083	12,6
2008	668 102	92 622	13,9
2009	697 370	95 240	13,7
2010	804 597	118 231	14,7
2011	323 345	63 726	19,7
2012	440 786	83 683	19,0
sty-wrz 2013	403 130	82 263	20,4

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2013), „MPiPS-01 Raport w sprawie Rynku Pracy”, Warszawa.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933176387>

Działaniem aktywizującym najczęściej wybieranym przez osoby bezrobotne z tej grupy wiekowej są staże zawodowe. W okresie od stycznia do września 2013 roku, ponad 26 000 osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia (lub 31,9% przedmiotowej grupy wiekowej) brało udział w stażach. Inne działania chętnie wybierane przez starsze osoby bezrobotne to prace użyteczne społecznie (15 300 osób lub 18,6%), roboty publiczne (13 200 osób lub 16,1%) oraz szkolenia (13 100 osób lub 15,9%).

Starsze osoby bezrobotne mogą brać udział we wszystkich programach APRP prowadzonych przez PSZ. Ponadto niektóre rodzaje aktywnych instrumentów rynku pracy są zarezerwowane lub korzystniejsze właśnie dla osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia. Oprócz dofinansowania do zatrudnienia i szkolenia starsze osoby bezrobotne mają także dostęp do specjalnych programów zatrudnienia, na przykład mogą być zatrudnione do prac interwencyjnych przez okres do 24 miesięcy (6 miesięcy w przypadku pozostałych grup wiekowych). Podczas tego okresu pracodawca otrzymuje zwrot części wynagrodzenia oraz składek na ubezpieczenie społeczne. Jeśli taki zwrot odbywa się wyłącznie co drugi miesiąc, okres pracy interwencyjnej może zostać wydłużony do czterech lat. W 2010 roku w programie wzięło udział blisko 10 000 osób powyżej 50 roku życia.

Regionalne i lokalne programy dla osób starszych

Z uwagi na swoją strukturę organizacyjną Publiczne Służby Zatrudnienia działające na szczeblu regionalnym i lokalnym posiadają dużą dowolność w zakresie opracowywania i wdrażania programów dostosowanych do sytuacji lokalnej. PSZ w Małopolsce wdrożyły szereg programów skierowanych do osób bezrobotnych lub nieaktywnych zawodowo. Jeden z programów został opisany w Ramce 5.2.

Ramka 5.2. **Konserwator – Program aktywizacji zawodowej osób pozostających bez zatrudnienia z terenu Małopolski**

W latach 2010-2015 program – zapoczątkowany i realizowany przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie – ma na celu zaangażowanie instytucji z sektora kultury w tworzenie stanowisk pracy dla osób o największych trudnościach w powrocie do pracy. Program skierowany jest częściowo do osób długotrwale bezrobotnych powyżej 50 roku życia, które stanowiły 28% z 519 osób biorących udział w programie w latach 2011-2013.

Uczestnicy otrzymują różne formy wsparcia, takie jak doradztwo zawodowe, dofinansowane zatrudnienie w instytucjach z sektora kultury, warsztaty w zakresie poszukiwania pracy, szkolenie zawodowe, pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe dla osób w trudnej sytuacji zawodowej.

Program przewiduje szkolenie trenerów zatrudnienia wspierających osoby bezrobotne do czasu ich powrotu na rynek pracy. Ich zadania obejmują: ocenę potencjału, motywowanie osób poszukujących pracy, ułatwianie zawierania kontaktów z pracodawcami i firmami społecznymi lub zakładanie własnej działalności gospodarczej, informowanie osób bezrobotnych o zasadach i regulacjach obowiązujących na rynku pracy oraz monitorowanie ich postępów w szukaniu zatrudnienia.

Instytucje z sektora kultury, które spełniają te kryteria mogą oferować subsydiowane zatrudnienie. Ich oferty wybierane są w drodze konkursu. Kryteria oceny obejmują szczegółowy opis pracy, możliwości zatrudnienia po subsydiowanym okresie oraz doświadczenie zawodowe zdobyte w drodze nowych działań podejmowanych przez instytucję.

Projekt nie podlega formalnej ocenie, ale według uzyskanych danych w latach 2011-2013 50% uczestników kontynuowało aktywność zawodową w sektorze kultury po zakończeniu subsydiowanego okresu.

Źródło: Misja OECD w Polsce, styczeń 2014

Według Kryńskiej i innych (2013) starsze osoby bezrobotne wykazują często niewielkie zainteresowanie udziałem w APRP. Możliwą przyczyną może być niska efektywność zawodowa takich osób. Trzy miesiące po wykorzystaniu instrumentu aktywizacji zawodowej zaledwie 14% uczestników programu w wieku powyżej 45 lat znajduje nowe zatrudnienie. Według Komisji Europejskiej (2012a) najkorzystniejszymi programami APRP prowadzonymi przez PSZ są staże oraz szkolenia. Staże dają szansę na zdobycie praktycznych umiejętności poprzez wykonywanie obowiązków bez zawierania umowy o pracę. Według Kryńskiej i innych (2013) najlepiej ocenianym programem przez pracodawców jest współfinansowanie adaptacji miejsc pracy oraz szkolenie uzupełniające dla osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia. Inne działania służące poprawie zatrudnialności osób starszych to nauka zawodu oraz możliwość łączenia wcześniejszej emerytury i zatrudnienia. Kryńska i inni (2013) zalecają zwiększone przydzielanie funduszy na rzecz programów APRP ukierunkowanych na osoby starsze, zamieszkujące zwłaszcza obszary słabo zurbanizowane o ograniczonych możliwościach aktywizacyjnych oraz powszechnych tradycyjnych rolach społecznych.

Niewykorzystany potencjał aktywizacyjny

W celu zwiększenia skuteczności APRP w aktywizacji osób starszych należy usunąć bariery w postaci ograniczonych możliwości. Bezrobotne osoby starsze, które z zasady traktowane są tak jak pozostałe osoby bezrobotne, mogłyby zostać objęte szczególnym wsparciem. Zachęty

motywujące urzędy pracy do świadczenia profesjonalnego doradztwa i usług na rzecz osób starszych pozostają jednak bardzo ograniczone. Martin (2014) powołuje się na dowody potwierdzające, że proces aktywizacji jest najbardziej skuteczny w przypadku odbiorców świadczeń o gotowości do podjęcia zatrudnienia. Dzięki temu działania służące niezwłocznemu przywróceniu do pracy zwiększają prawdopodobieństwo sukcesu. Boulhol (2014) sugeruje, w oparciu o istniejące dane i ograniczone środki finansowe przeznaczane na APRP w Polsce, że należy skoncentrować się na zwiększeniu wsparcia w znalezieniu pracy oraz nauki zawodu. Nowy system oceny efektywności powinien dokonywać oceny wydajności i obejmować działania, które zapewnią, że osoby starsze poszukujące pracy będą traktowane z taką samą uwagą, jak pozostali bezrobotni.

W celu wybrania najlepszych praktyk, nadających się do wdrożenia na poziomie centralnym, należy zastosować system analizy porównawczej. Dzielenie się najlepszymi praktykami jest obecnie dość przypadkowe, a ich dostosowanie do warunków lokalnych pomijane. Ocena, rozpowszechnianie oraz monitorowanie działań powinny stanowić stałe elementy systemu analizy porównawczej. Należy uprościć procedury obowiązujące pracowników PSZ w celu ułatwienia urzędowi pracy realizacji nowych zadań. Pracownicy PSZ powinni przeznaczać czas w szczególności na aktywizację oraz doradztwo, a nie na procedury rejestracji niezwiązane z pracą (OECD, 2014a).

Ponadto nie należy lekceważyć potencjalnej roli osób starszych poszukujących pracy. Osoby z tej grupy często mogą pochwalić się bogatym doświadczeniem zawodowym. Większość z nich nie posiada jednak doświadczenia w poszukiwaniu zatrudnienia, a ich dostęp do odpowiednich sieci jest ograniczony. Niektóre kraje wprowadziły działania, które zachęcają starsze osoby bezrobotne do wzajemnej pomocy w poszukiwaniu pracy; jednym z przykładów są grupy tematyczne z Holandii, wspierane przez PSZ (OECD, 2014b). Uczestnicy mogą dzielić się informacjami, a osoby, którym udało się znaleźć zatrudnienie dzielą się doświadczeniem. Zaangażowanie pracodawców mogłoby dać realistyczne spojrzenie na proces rekrutacji, a pracodawcy mogliby dowiedzieć się więcej na temat możliwości oferowanych przez starszych pracowników.

Współpraca między PSZ i innymi podmiotami

Prywatne agencje zatrudnienia

Prywatne agencje zatrudnienia – zwykle podmioty komercyjne – świadczą usługi w zakresie poszukiwania zatrudnienia, profesjonalnego doradztwa, doradztwa osobistego oraz tymczasowego zatrudnienia. Agencja zatrudnienia funkcjonuje w oparciu o certyfikat potwierdzający wpis do rejestru agencji zatrudnienia. W drodze zmiany ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 roku, agencje zatrudnienia mogą realizować działania służące aktywizacji osób przebywających na długotrwałym bezrobociu. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie wdrożył projekt mający na celu zbadanie, czy przekazywanie prywatnym podmiotom zadań związanych z przywracaniem do pracy osób bezrobotnych może być wykorzystane w celu uzupełnienia własnych usług. Głównym kryterium oceny działania agencji jest znalezienie zatrudnienia dla jak największej liczby osób i udzielanie wsparcia pracownikom przez sześć miesięcy po rozpoczęciu przez nich pracy. Środki finansowe przekazywane są agencjom adekwatnie do osiągniętych wyników.

Agencje zatrudnienia prowadzą ścisłą współpracę z pracodawcami w ramach wyspecjalizowanych obszarów gospodarki. Taka współpraca powinna zostać wykorzystana w celu zachęcania pracodawców do zatrudniania starszych pracowników. Kryńska i inni (2013) sugerują, że

współpraca między PSZ a prywatnymi agencjami zatrudnienia mogłaby usprawnić usługi pośrednictwa na rzecz osób starszych pod warunkiem wyspecjalizowania się przez te agencje w takim rodzaju usług. W celu osiągnięcia dobrych wyników, PSZ muszą zdobyć umiejętności w zarządzaniu zleceniami realizowanymi przez podmioty zewnętrzne.

Możliwości rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego są rozszerzane w ramach obecnie wdrażanej reformy rynku pracy w Polsce. Celem jest zwiększenie wsparcia na rzecz osób bezrobotnych. Model kontraktowania usług koncentruje się na osiąganiu określonych wyników odzwierciedlanych za pomocą wskaźników efektywności, opartych na wydajności i długości zatrudnienia.

Martin (2014) omawia obawy dotyczące stabilności zatrudnienia, doboru odbiorców wpływających na poprawę wyników oraz opracowywania i monitorowania kontraktów z prywatnymi podmiotami przez agencje zatrudnienia. Różne kraje optują za niejednorodnymi rozwiązaniami podobnych problemów; wyciągnięcie wspólnych wniosków jest trudne. Takie projekty jak ten wdrożony w Krakowie mogą zatem przyczynić się do poszerzania doświadczeń w przedmiotowym zakresie. Wyzwanie stanowi takie określenie kryteriów doboru zleceniodawców, które zapewnią, że agencje będą zdobywały wystarczającą wiedzę na temat starszych pracowników, oraz że negocjowane zatrudnienie będzie stałe lub o określonym minimalnym czasie trwania. W związku z tym należy dokonać weryfikacji doświadczenia, szczególnie w zakresie czasu trwania nowego zatrudnienia i zdolności PSZ do negocjowania takich kontraktów.

Organizacje pozarządowe

Organizacje pozarządowe odgrywają kluczową rolę w procesie aktywizacji osób starszych. Kryńska i inni (2013) powołują się na badanie wskazujące, że zaledwie kilka organizacji pozarządowych podjęło działania skierowane bezpośrednio do osób powyżej 45/50 roku życia. Oznacza to, że oferta tych organizacji jest wszechstronna i dostępna dla wszystkich grup wiekowych. Niektóre działania ukierunkowane zostały na starsze grupy wiekowe: szkolenie zawodowe, nauka obsługi komputera oraz kluby pracy pomagające znaleźć zatrudnienie. Mimo wszystko, brak grup docelowych może utrudniać określanie potrzeb i obniżyć przydatność usług. Ponadto brak wyspecjalizowania i profesjonalizmu może obniżyć ich jakość.

Alternatywę dla pracy zarobkowej w przypadku osób starszych, które chcą udzielać się społecznie, może stanowić wolontariat. Mimo, że organizacje pozarządowe działają charytatywnie, funkcjonowanie takich organizacji i innych miejsc pracy może być zaskakująco podobne. Principi i inni (2012) uważają, że przeprowadzona przez organizacje pozarządowe ocena kosztów i korzyści, dotycząca starszych wolontariuszy, nie różni się znacząco od oceny przeprowadzanej przez pracodawcę względem starszych pracowników.

Wskazuje to na znaczenie podnoszenia świadomości organizacji pozarządowych na temat konieczności wprowadzania innowacji w zarządzaniu wolontariatem, ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych. Obszar ten posiada potencjał, który warto wykorzystać. Kryńska i in. (2013) zauważają nie tylko potencjał ale i potrzebę prowadzenia współpracy między PSZ a organizacjami pozarządowymi. Organizacje pozarządowe mają zwykle szeroką wiedzę na temat sytuacji lokalnej i mogą pomóc w znajdowaniu rynków niszowych, w ramach działań skierowanych do danej grupy osób. W Małopolsce PSZ współpracuje z organizacją pozarządową przy projekcie, którego celem jest promowanie udziału w społeczeństwie oraz zatrudnienia wśród osób

bezrobotnych powyżej 50 roku życia. Wolontariusze w wieku powyżej 45 lat odgrywają kluczową rolę w dzieleniu się wiedzą oraz doświadczeniem zawodowym z uczestnikami, a także w działaniach motywacyjnych i doradczych.

Kluczowe zalecenia dotyczące polityki

W ciągu ostatniego dziesięciolecia w Polsce nastąpił istotny wzrost wskaźnika zatrudnienia wśród starszych pracowników. Niemniej jednak, istnieje silna tendencja do dezaktywizacji zawodowej kobiet powyżej 50 roku życia, związana z podejmowaniem opieki nad członkami rodziny. Należy wdrożyć szersze działania, aby zmienić normy społeczne i zwolnić starsze kobiety z odpowiedzialności wobec zależnych członków ich rodzin. Zatrudnialność osób starszych jest niższa w przypadku kobiet niż w przypadku mężczyzn. Udział kobiet w szkoleniach oraz kształceniu zmniejsza się wraz z wiekiem. Ponadto stan zdrowia starszych pracowników jest znacznie gorszy w porównaniu z wieloma innymi krajami OECD. Skuteczniejsze programy APRP, które koncentrują się na określonych potrzebach osób starszych poszukujących pracy, pozwoliłyby na skrócenie okresu bezrobocia oraz zwiększenie prawdopodobieństwa powrotu do pracy.

Polityka służąca wydłużeniu aktywności zawodowej stanowi nowe zjawisko w Polsce. W ciągu ostatnich lat, w ramach programu Solidarność Pokoleń z 2008 roku, podjęto szereg kroków mających na celu poprawę zatrudnialności i wydłużenia aktywności zawodowej. Mimo, że program odniósł pozytywny skutek, efekty jego realizacji są wciąż niewielkie. Ważne jest zatem kontynuowanie skoordynowanych działań, obejmujących szeroki zakres czynników istotnych dla zatrudnialności, w celu podniesienia wskaźników zatrudnienia osób starszych do poziomu określonego w Deklaracji Lizbońskiej, w ramach strategii Polski na rok 2013.

Należy rozważyć następujące działania mające na celu poprawę zatrudnialności i warunków zatrudnienia osób starszych:

- *Należy podjąć działania, które będą wspierały więcej kobiet w wydłużeniu ich okresu aktywności zawodowej.* Utworzenie nowoczesnych placówek opiekuńczych zwolniłoby starsze kobiety z odpowiedzialności wobec zależnych członków ich rodzin. Należy też monitorować wpływ długotrwałych urlopów macierzyńskich i wychowawczych na zatrudnienie oraz zwolnienia z pracy z powodu choroby. Zmiana przydziału środków budżetu państwa z długoterminowych urlopów na rozwój instytucji opieki nad dziećmi pozwoliłaby na umocnienie pozycji kobiet na rynku pracy.
- *Szkolenia przeznaczone dla dorosłych oraz starszych pracowników powinny być bardziej ukierunkowane na pracę.* Pracodawcy i starsi pracownicy powinni bardziej angażować się w rozwój programów, na przykład poprzez komitety zakładowe. Programy szkoleniowe powinny być lepiej dostosowane do potrzeb lokalnych. Wiedza pedagogiczna, dotycząca osób starszych, powinna zostać również wykorzystana w celu opracowania metod wydajnego kształcenia starszych pracowników. Uznanie kwalifikacji zawodowych, zdobytych poza systemem formalnej edukacji, może stanowić instrument ułatwiający dopasowanie szkolenia do indywidualnych potrzeb osób.
- *Opieka zdrowotna świadczona przez medycynę pracy powinna koncentrować się na profilaktyce.* Priorytetem powinna być poprawa stanu zdrowia, szczególnie w przypadku starszych

mężczyzn oraz wsparcie w szybkim powrocie do pracy po chorobie. Inne priorytetowe działania, których wdrożenie planowane jest w lokalnych placówkach zdrowotnych, to działania profilaktyczne oraz szybsze wykrywanie zagrożeń zdrowotnych. Skrócenie czasu oczekiwania w służbie zdrowia umożliwiłoby skrócenie okresów braku aktywności zawodowej, wynikającej z przyczyn zdrowotnych.

- *Analiza porównawcza działań Publicznych Służb Zatrudnienia powinna być systematyczna i koordynowana centralnie.* Analiza powinna obejmować kontrolę i pomiar działań oraz usług, świadczonych na szczeblu lokalnym na rzecz osób starszych, poszukujących pracy. Lepsza wiedza na temat efektywnej polityki, dotyczącej bezrobotnych osób starszych, powinna zostać wykorzystana na szczeblu centralnym, w celu poprawy ram administracyjnych oraz opracowania skutecznych aktywnych programów rynku pracy (APRP). Należy uprosić procedury, związane z biurokracją i procedury, obowiązujące pracowników publicznych służb zatrudnienia, w celu ułatwienia ich działalności.

Uwagi

1. www.share-project.org/home0/overview.html.
2. www.unece.org/fileadmin/DAM/Gender/documents/Beijing+15/Poland.pdf.
3. www.mir.gov.pl/english/Regional_Development/Development_Policy/NDS_2020/Documents/NDS%202020.pdf.

Bibliografia

- Boulhol, H. (2014), “Making the Labour Market Work Better in Poland”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1124, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2pwf4wd41-en>.
- Boulhol, H., A. Sowa, S. Golinowska and P. Sicari (2012), “Improving the Health-care System in Poland”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 957, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b7bn5qzvd-en>.
- Bugajska, J. and K. Hildt-Ciupińska (2012), “Evaluation of Activities Targeted at Employability of Older Workers in Polish Enterprises”, *Medycyna pracy*, Vol. 63, No. 4.
- Chłoń-Domińczak, A., K. Trawińska and L. Sienkiewicz (2013), “Intellectual Capital and Knowledge Management in KIS in Poland”, Paper presented at the ICICKM 2013 Conference, Waszyngton, DC.
- Czarnik, S. and K. Turek (2012), *Aktywność zawodowa Polaków*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Duell, N. (2013), “An Independent Assessment: Benchmarking of Labour Offices in Switzerland”, Presentation at the conference “Inclusive growth and shared prosperity: Evidence, experience, and analytical tools”, Warsaw, 3 June 2013.

- Komisja Europejska (2013a), “Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)”, Peer PES Paper, Ministry of Labour and Social Policy – Poland, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.
- Komisja Europejska (2013b), “Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)”, Peer PES Paper, SECO – State Secretariat for Economic Affairs, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.
- Komisja Europejska (2012a), “PES and Older Workers – Toolkit for Public Employment Services”, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.
- Komisja Europejska (2012b), “Peer Review ‘PES and Older Workers’”, Peer PES Paper – Poland, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.
- Golinowska, S. and A. Sowa (2012), *Health Status, Functional Limitations and Disability: Changes in Poland*, Centrum Analiz Społeczno Ekonomicznych (CASE), Warszawa.
- GUS – Główny Urząd Statystyczny (2012), *Warunki pracy w 2011r*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Haan, P. and M. Myck (2009), “Dynamics of Health and Labour Market Risks”, *Journal of Health Economics*, Vol. 28, No. 6.
- Hildt-Ciupińska, K. and J. Bugajska (2013), “Evaluation of Activities and Needs of Older Workers”, *Medycyna pracy*, Vol. 64, No. 3.
- Kim, R. and J. Rantanen (2013), *Situation Analysis and Recommendations for Stewardship and Workplace Health Promotion in Poland*, World Health Organisation Regional Office for Europe, Copenhagen.
- Kryńska, E. and P. Szukalski (2013), *Rozwiązania sprzyjające aktywnemu starzeniu się w wybranych krajach Unii Europejskiej: Raport Końcowy*, Uniwersytet Łódzki.
- Kryńska, E., J. Krzyszkowski, B. Urbaniak and J. Wiktorowicz (eds.) (2013), *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce: Raport Końcowy*, Uniwersytet Łódzki.
- Magda, I. and M. Potoczna (2014), “Does Flexible Employment Pay? European Evidence on the Wage Perspectives of Female Workers”, *Neujobs Working Paper* No. 16.3, European Commission.
- Martin, J.P. (2014), “Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness”, *IZA Policy Paper* No. 84, Bonn.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2013), „MPiPS-01 Raport dotyczący Rynku Pracy”, Warszawa.
- OECD (2014a), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing, Paryż, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en.
- OECD (2014b), *Ageing and Employment Policies: Netherlands*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208155-en>.
- OECD (2014c), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Austria*, OECD Publishing, Paryż.

- OECD (2014d), *Society at a Glance 2014 – OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paryż, http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en.
- OECD (2014e), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, Paryż, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en.
- OECD (2013a), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.
- OECD (2013b), *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, Paryż, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en.
- OECD (2011), *Health at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paryż, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2011-en.
- PBS – Partner in Business Strategies (2013), *Analiza potencjału i przeszkód aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+ w województwie mazowieckim*, Partner in Business Strategies, Warszawa.
- Perek-Białas, J. and K. Turek (2012), “Organisation-level Policy Towards Older Workers in Poland”, *Journal of International Social Welfare*, No. 21.
- Principi, A., R. Lindley, J. Perek-Białas and K. Turek (2012), “Volunteering in Older Age: An Organizational Perspective”, *International Journal of Manpower*, Vol. 33, No. 6.
- Sienkiewicz, L. (2013), *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi przez Kompetencje*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- Sienkiewicz, L. (2012), “EEO Review: Employment Policies to Promote Active Ageing, 2012 – Poland”, *European Employment Observatory*, Bruksela.
- Szczucka, A., K. Turek and B. Worek (2012), “Uczenie się dorosłych i rozwój kapitału ludzkiego: aktorzy, strategie, uwarunkowania i bariery”, w Górniak, J. (ed.), *Kompetencje jako klucz do rozwoju Polski*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i Uniwersytet Jagielloński.
- Turek, K. (2013), “Starzenie się ludności jako wyzwanie dla gospodarki, rynku pracy, polityki i obywateli”, w Górniak, J. (ed.), *Młodość czy doświadczenie? Kapitał ludzki w Polsce*, PARP, Warszawa.
- Bank Światowy (2011), *Europa 2020 a Polska: intensyfikacja rozwoju i podnoszenie konkurencyjności poprzez zwiększenie poziomu zatrudnienia, podnoszenie kwalifikacji i innowacje*, World Bank Human Development and Private and Financial Sector Development Departments, Waszyngton, DC.
- Zientara, P. (2009), “Employment of Older Workers in Polish SMEs: Employer Attitudes and Perceptions, Employee Motivation and Expectations”, *Human Resource Development International*, Vol. 12, No. 2.

Starzenie się i Polityka Zatrudnienia

POLSKA

LEPSZA PRACA WRAZ Z WIEKIEM

Obecnie ludzie żyją dłużej niż kiedykolwiek wcześniej, a współczynnik urodzeń w większości krajów OECD systematycznie spada. W związku z tym konieczne jest takie dostosowanie wydatków na pomoc społeczną, które zapewni długoterminową stabilność systemu. Starsi pracownicy odgrywają znaczącą rolę na rynku pracy. Stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego wiąże się z wydłużeniem aktywności zawodowej pracowników oraz potrzebą tworzenia nowych miejsc pracy. Jednocześnie z uwagi na niewielkie szanse na znalezienie nowego zatrudnienia starsi pracownicy, którzy utracili pracę, mogą być narażeni na długotrwałe bezrobocie. W jaki sposób rządy mogą przyczynić się do poprawy sytuacji? Co zrobić, aby wzmocnić zachęty do pracy oraz możliwości zatrudnienia? Jak powinna wyglądać promocja zróżnicowania wiekowego w przedsiębiorstwach? Niniejszy raport analizuje i dokonuje oceny najlepszych polityk służących zwiększaniu zatrudnialności, mobilności zawodowej oraz zapotrzebowania na pracę w starszym wieku.

Treść

Rozdział 1. Wyzwanie dla Polski „żyć dłużej, pracować dłużej”

Rozdział 2. Sytuacja starszych pracowników na rynku pracy w Polsce

Rozdział 3. Zwiększanie korzyści uzyskiwanych przez osoby starsze podejmujące zatrudnienie w Polsce

Rozdział 4. Zachęcanie polskich pracodawców do zatrudniania i zatrzymywania starszych pracowników

Rozdział 5. Poprawa zatrudnialności starszych pracowników w Polsce

Dostępne są również wersje

Francuska (w języku angielskim i francuskim)

Holenderska (w języku angielskim)

Norweska (w języku angielskim)

Szwajcarska (w języku francuskim i niemieckim)

Więcej informacji znajduje się na stronie: www.oecd.org/els/employment/olderworkers

ISBN: 978-83-7951-352-9

Oryginalna wersja dokumentu opublikowana została pod tytułem *Ageing and Employment Policies: Poland 2015* (ISBN 9789264227262/DOI 10.1787/9789264227279-en), © 2015, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Paryż.

Niniejsze tłumaczenie publikowane jest w oparciu o porozumienie z OECD. Dokument nie stanowi oficjalnego tłumaczenia OECD.

www.oecdbookshop.org – księgarnia internetowa OECD

www.oecd-ilibrary.org – e-biblioteka OECD

www.oecd.org/oecddirect – usługa otrzymywania spersonalizowanych wiadomości e-mail OECD

TŁUMACZENIE PUBLIKACJI WSPÓLFINANSOWANE JEST ZE ŚRODKÓW UNI EUROPEJSKIEJ W RAMACH EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

