Rozdział VII
Praca z perspektywy wieku

Wprowadzenie

Doświadczenie rozwoju rynku pracy pokazało, że wiek pracownika nie jest obojętną cechą w osiąganiu dobrej pozycji zawodowej. Zarówno pracownicy młodzi – wchodzący na rynek pracy – jak i pracownicy starsi – schodzący z rynku pracy – są przez pracodawców traktowani gorzej niż przeciętnie. Młodzi, bo nie mają doświadczenia, a starsi, bo nie mają już tej samej energii, co w wieku młodszym, a to przekłada się na niższą wydajność pracy. W konsekwencji – w obu przypadkach podejmowane są działania, które zmierzają do poprawy szans na bardziej wyrównaną pozycję na rynku pracy. Celem tych działań w kategoriach ekonomiczno-społecznych jest zapewnienie oczywistych korzyści z pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, a jednocześnie – unikanie sytuacji, w których duże grupy ludności nie mają podstaw egzystencji. Z kolei w kategoriach politycznych chodzi o przeciwdziałanie wyłączaniu z głównego nurtu życia społecznego dużych grup, co dezintegruje i radykalizuje całe społeczeństwo.

Jeśli polityka wyrównywania szans młodych na rynku pracy jest prowadzona powszechnie i od dłuższego czasu, to w odniesieniu do osób starszych jest to dopiero początek trudnej drogi. Cele i korzyści takiej polityki wobec młodych są zrozumiałe. Potencjał młodości i zagrożenia wynikające z jego niewykorzystania – to argument przemawiający do wszystkich. Natomiast polityka podtrzymywania pracy prowadzona wobec osób starszych nie jest już tak oczywista. Ba! W niejednym kraju i w wielu okresach prowadzona była polityka zachęcania do masowego przechodzenia na wcześniejsza emeryturę. W Polsce jeszcze na początku lat 90. można zidentyfikować ten niekorzystny kierunek polityki społecznej.

Przedmiotem niniejszego rozdziału są rozważania, analizy i informacje, z jednej strony – ukazujące problemy związane z wejściem młodych na rynek pracy oraz podtrzymaniem swej pozycji na rynku pracy przez starszych, a z drugiej – ukazujące prowadzone działania na rzecz zmniejszania trudności obu grup na rynku pracy.

A. Praca dla młodych

Wprowadzenie – aktualne problemy i wyzwania

Brak pracy dla młodych ludzi jest zagrożeniem dla integracji społecznej i podstaw rozwoju ekonomicznego każdego państwa. Dlatego zapewnienie młodemu pokoleniu warunków udanego startu zawodowego – to podstawowe wyzwanie zarówno ekonomiczne, jak i społeczne oraz polityczne. Jak pokazuje doświadczenie wielu krajów, wyzwaniu temu trudno jest sprostać ze względu na to, że mło-

dzież powszechnie napotyka na szereg specyficznych problemów i utrudnień w procesie wchodzenia na rynek pracy. Wśród tych problemów najważniejsze to: niedopasowanie wiedzy i kwalifikacji oferowanych przez młodych kandydatów do wymagań pracodawców, powszechna niechęć przedsiębiorców do zatrudniania kandydatów bez doświadczenia zawodowego, konieczność ponoszenia kosztów szkoleń zawodowych oraz utrzymywania niedoświadczonych pracowników w okresie dochodzenia do pełnej wydajności pracy[1].

Wymienione czynniki znacznie ograniczają dostęp do rynku pracy, co uwidacznia się przede wszystkim w dwukrotnie wyższej niż przeciętna stopie bezrobocia wśród młodych ludzi, a także w znaczącej skali funkcjonowania młodych w szarej strefie gospodarki.

W krajach przechodzących transformację start zawodowy młodych jest utrudniony przez dodatkowe czynniki. Wymagania, jakie wynikają z radykalnych przemian gospodarczych i systemowych odnoszą się do nich natychmiast. Pracodawcy odrzucają kandydatów do pracy nie odpowiadających nowym wymaganiom.

Nie wszyscy młodzi ludzie, zwłaszcza ci, którzy kończyli edukację na progu transformacji, odnajdują się w nowej rzeczywistości, szczególnie, że reformy systemów edukacyjnych i instytucji doskonalenia zawodowego nie nadążają za procesami modernizacyjnymi[2]. W efekcie młodzi w krajach transformacji, a wśród nich w Polsce, przeżywają poważne problemy z wejściem na rynek pracy i doświadczają negatywnych konsekwencji społecznych tych trudności. Poza wielkimi aglomeracjami tworzą się regiony biedy i strukturalnego bezrobocia, zwłaszcza na terenach wiejskich zamieszkiwanych przez relatywnie najmniej mobilną zawodowo i przestrzennie siłę roboczą. Długotrwały brak pracy i słabe perspektyw jej uzyskania tworzą psychologiczny efekt syndromu „rozbicia bezrobociem", wywołując bierność i wycofanie. Wykluczona młodzież często ucieka w alternatywną rzeczywistość. Obserwuje się wówczas wzmożony rozwój subkultur o charakterze ruchów kontestujących bez wyraźnej ideologii, a także zjawisk patologicznych: przestępczości, ucieczki w narkotyki i alkohol.

Bezrobocie młodych w Polsce nie ogranicza się obecnie tylko do grup najsłabiej wykształconych i do obszarów najsłabiej zurbanizowanych. Zła sytuacja w skali całego rynku pracy, powoduje, że nawet uzyskanie wyższego wykształcenia nie gwarantuje młodym ludziom powszechnie pewnego zatrudnienia. Przekonują o tym rejestry bezrobotnych absolwentów w urzędach pracy i badania podaży pracy Międzynarodowej Organizacji Pracy (UNDP 2002). Prawdziwym wyzwaniem dla Polski staje się zjawisko drenażu mózgów. Wśród pewnej grupy absolwentów, kończących najlepsze uczelnie i doskonałe znających języki obce, rodzi się frustracja i gotowość do emigracji zarobkowej. Zjawisko to może być bardzo kosztowne, gdy przybierze zbyt duże rozmiary.

Nowe wyzwania pod adresem młodych ludzi i systemów edukacji stwarzają także procesy globalizacyjne. Coraz szybsze zmiany technologiczne zmuszają młodych do stałej gotowości na przeorientowanie postaw wobec edukacji i oczekiwań pod adresem rynku pracy. W gospodarce opartej na wiedzy, wykształcenie nie może być budowane tylko w szkole, lecz staje się zasobem, który musi być rozwijany przez całe życie zawodowe. Sukces na rynku pracy coraz bardziej zależy od umiejętności samokształcenia się i ciągłego zdobywania nowych kompetencji, a pojęcie kariery w jednym zawodzie i u jednego pracodawcy powoli przechodzi do historii.

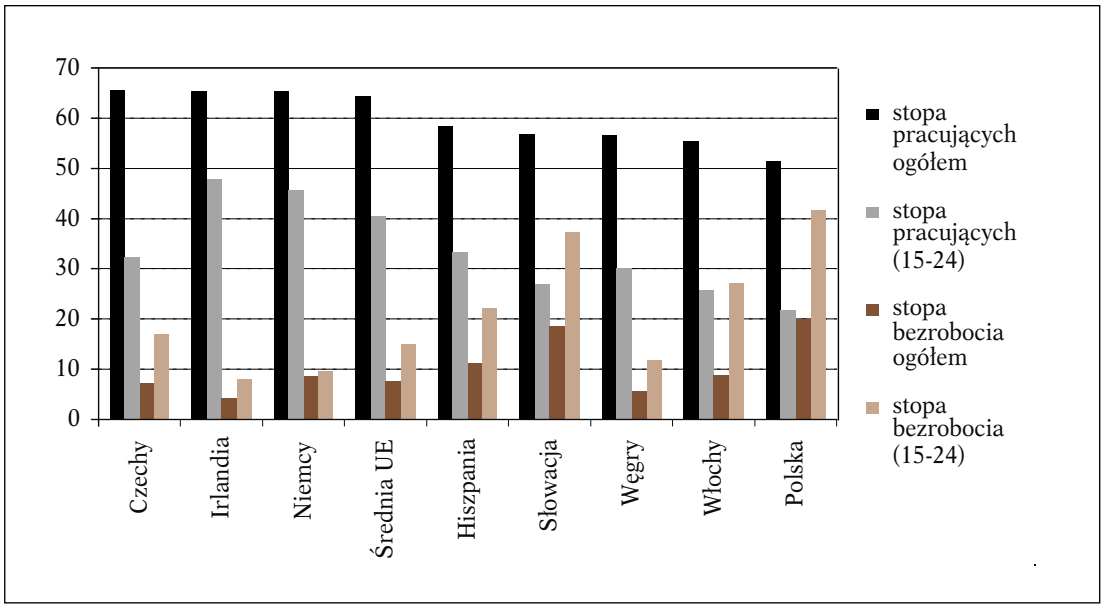
1. Start zawodowy absolwentów – tendencje i zróżnicowania w Polsce i w innych krajach

W większości krajów stopa pracujących (*employment rate*) wśród młodych (pomiędzy 15 a 24 rokiem życie) jest znacznie niższa od przeciętnej dla ogółu ludności w wieku produkcyjnym (15-64 lat). Przeciętnie dwukrotnie wyższa od średniej jest także stopa bezrobocia wśród młodzieży. Widać to wyraźnie na wykresie 1. Tam gdzie ogólna stopa pracujących jest wysoka, a stopa bez-

[1] Odrębnym problemem jest segregacja zawodowa i dyskryminacja na rynku pracy młodych kobiet znajdujących się na progu macierzyństwa.

[2] Chodzi tu zarówno o niedostosowane programy nauczania (zwłaszcza w szkolnictwie technicznym wszystkich szczebli) do realnych potrzeb pracodawców, jak i niewydolne oraz przestarzałe instytucje kształcenia zawodowego i wychowania młodzieży.

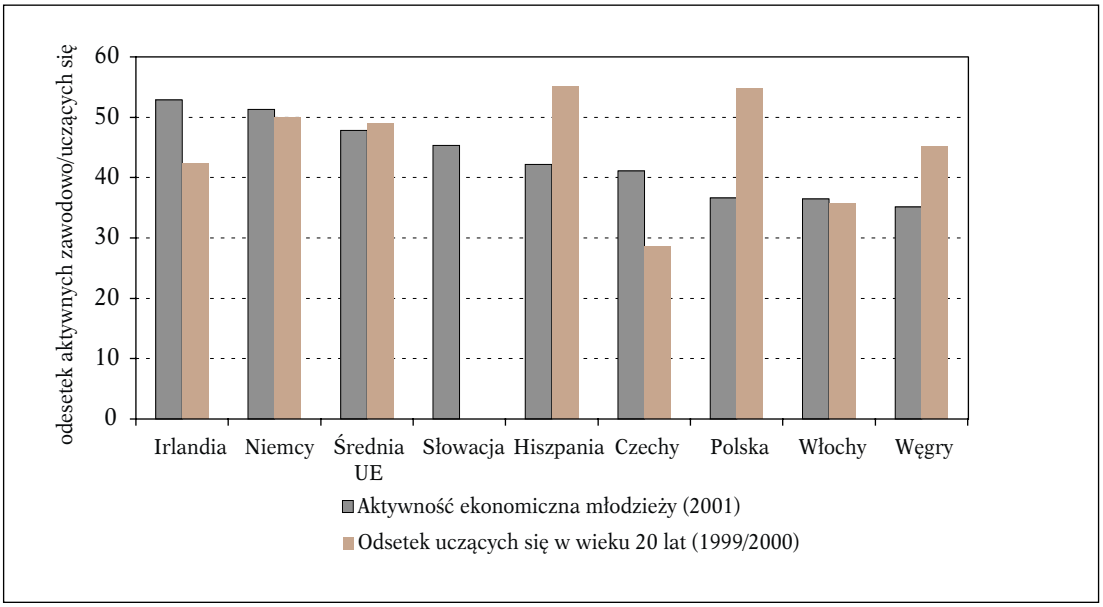
robocia niska, tam wysoka jest też stopa pracujących i niska stopa bezrobocia wśród ludzi młodych. Oznacza to, iż sytuacji ludzi młodych nie można rozpatrywać w oderwaniu od ogólnej sytuacji na rynku pracy.



Wykres 1. Stopa pracujących i bezrobocia ogółem i wśród młodzieży (15-24) w Polsce i wybranych krajach w 2002 r.

Źródło: European Commission 2003.

Wskaźniki relatywnej sytuacji młodych ludzi na rynku pracy w Polsce na tle danych z innych krajów prezentują się niekorzystnie. Stopa pracujących dla ludzi młodych w Polsce jest ponad 2,5-krotnie niższa niż dla ogółu ludności w wieku produkcyjnym i stosunek ten jest najgorszy spośród wszystkich prezentowanych krajów europejskich. Średnio dla UE stosunek ten wynosi 1,6. Co do relatywnej stopy bezrobocia, to jedynym analizowanym krajem, w którym relatywna sytuacja młodzieży na rynku pracy prezentuje się gorzej niż w Polsce, są Włochy. Stopa bezrobocia wśród młodzieży jest we Włoszech prawie 3-krotnie wyższa niż dla ogółu ludności w wieku produkcyjnym. W Polsce stosunek ten wynosi 2,3, a średnio w UE 2,0.



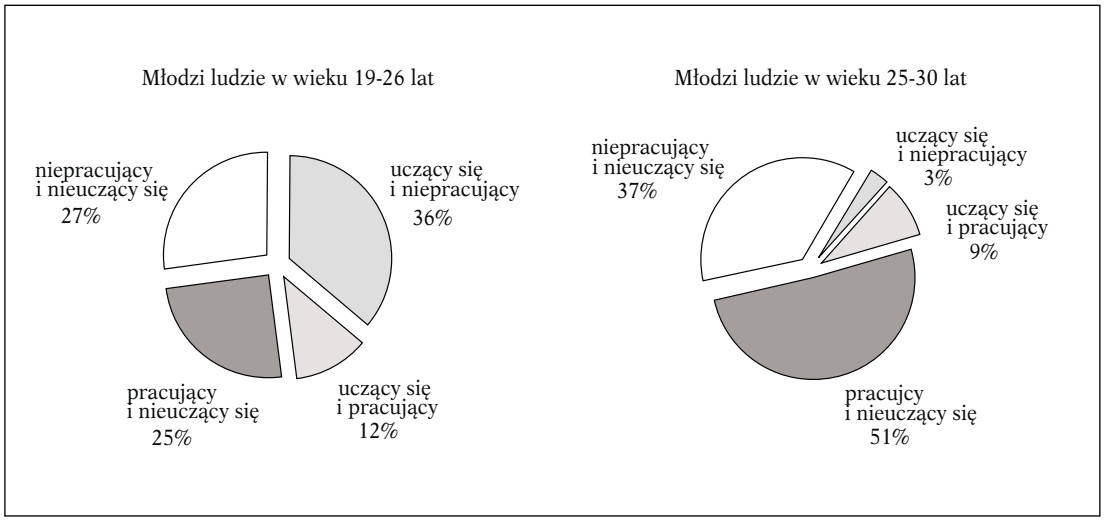
Wykres 2. Współczynnik aktywności ekonomicznej wśród młodzieży oraz odsetek osób w wieku 20 lat kontynuujących naukę w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich

Źródło: European Commission 2002, obliczenia własne.

Niska aktywność zawodowa wśród młodzieży w wieku 15-24 lat nie musi oznaczać bierności zawodowej i bezrobocia. Obecnie w Polsce jest przede wszystkim wynikiem wysokiego poziomu partycypacji w systemie szkolnym. Polska wraz z Hiszpanią są jednym z liderów, jeśli chodzi o partycypację młodzieży w edukacji. W Polsce kształci się procentowo więcej młodych osób niż przeciętnie w UE, a znacznie więcej niż we Włoszech i Czechach. W latach 1994-1998 ogólna

liczba osób w wieku powyżej 15 lat z wykształceniem wyższym wzrosła z około 2,1 mln do 3 mln osób, czyli o 44%. W tym samym okresie liczba miejsc pracy spadła w Polsce o 7%, a liczba miejsc pracy dla osób wykształconych wzrosła o 35% (BAEL, obliczenia własne).

Niepokojącym zjawiskiem jest bierność zawodowa i edukacyjna osób powyżej 24 lat (patrz wykres 3)



Wykres 3. Struktura aktywności dwóch grup młodych ludzi: w wieku 19-26 i w wieku 25-30 lat

Źródło: AIG/Agora SA 2002; AIG/Agora SA 2003.

Wśród młodzieży w wieku 19-26 lat, jak i wśród młodzieży starszej, która w większości zakończyła już naukę, uwagę zwraca duży udział osób, które ani nie uczą się, ani nie pracują. Grupa ta liczy odpowiednio 27% młodych w wieku 19-26 lat i 37% – aż o 10 punktów procentowych więcej – w wieku 25-30 lat. Ten wysoki wskaźnik bierności u osób w wieku 26-30 lat (tylko w pewnej części związany z biernością młodych kobiet na tle macierzyństwa) może sugerować to, że czynniki trudniejszego startu zawodowego młodych ludzi mają charakter trwały i blokują wejście na rynek pracy także w wieku późniejszym niż bezpośrednio po ukończeniu szkoły.

Postawy pracodawców wobec absolwentów

Postawy pracodawców wobec absolwentów cechuje, z jednej strony – stawianie bardzo wysokich wymagań pod adresem wykształcenia i umiejętności kandydatów, a z drugiej strony – brak chęci inwestowania w szkolenia i kursy dla młodych pracowników. Wymagania pracodawców różnią się w zależności od rodzaju kwalifikacji na poszukiwanych stanowisko pracy. W przypadku pracowników umysłowych najważniejsze cechy poszukiwane przez pracodawców to: dobre jakościowo wykształcenie, umiejętność współpracy i znajomość języków obcych. Takie cechy jak pracowitość, samodzielność i dokładność stały się powszechnym standardem i tego się już nawet nie artykułuje. Z kolei najważniejsze kryteria selekcji pracowników fizycznych to: doświadczenie, motywacja do pracy, odpowiednie wykształcenie i odbycie kursów doszkalających (AIG/Agora SA 2002). Za wyjątkiem młodych i bezdzietnych kobiet wiek pracownika nie odgrywa dla pracodawców decydującej roli. Zgodnie z opinią obecnych pracodawców młodzi pracownicy fizyczni w porównaniu ze starszymi mają przewagę, która polegają na większej dyspozycyjności i chęci do pracy. Z kolei młodzi pracownicy umysłowi w ocenie pracodawców przewyższają starszych kolegów znajomością języków i lepszym wykształceniem oraz lepszym stanem zdrowia. Za istotne wady młodych ludzi pracodawcy uznają brak samodzielności, inicjatywy i doświadczenia zawodowego oraz zbyt wysokie oczekiwania płacowe.

Rola doświadczenia zawodowego jest istotna w niektórych typach zawodów i na wyższych stanowiskach. Nie stanowi to jednak zasadniczej bariery zamykającej absolwentom drogę na rynek pracy. Dla pracodawców najważniejsze wydaje się być dobre wykształcenie i faktyczne umiejętności kandydatów. Czynią oni przy tym założenie, że poza niewielką grupą zawodów wymagających specjalistycznej wiedzy, młody pracownik nie powinien wymagać od pracodawcy dodatkowego inwestowania w rozwój swoich kwalifikacji. Takie podejście pracodawców stanowi po-

ważny problem polskiego rynku pracy w okresie transformacji. Przy trudnościach z ukształtowaniem się systemu edukacji bardziej dostosowanego do potrzeb rynku pracy (patrz rozdział drugi), niechęć pracodawców do uczestnictwa w kształceniu młodzieży działa negatywnie na dwie strony: blokuje rozwój kapitału ludzkiego oraz innowacyjności w przedsiębiorstwach oraz stanowi poważną barierę startu zawodowego szczególnie dla osób najgorzej wykształconych i powoduje, że to właśnie one najczęściej zasilają szeregi trwale bezrobotnych.

Do niedawna gorzej wykształceni młodzi absolwenci starali się skutecznie konkurować z lepszymi od siebie kandydatami wykazując najwyższą gotowość do podjęcia pracy za niską płacę i poniżej swoich oczekiwań. Z badań wynika, że aż 54% osób z tej grupy byłoby skłonne pracować za kwotę nie przekraczającą 1500 złotych netto miesięcznie, a 15% bezrobotnych przyjęłoby pracę nawet za mniej niż 1000 złotych netto. Jednak obecnie niewielkie oczekiwania płacowe i gotowość pracy bez stałej umowy nie stanowią już dla pracodawców atutów młodych ludzi ze słabymi kwalifikacjami. Nawet na tych warunkach oczekują kwalifikacji najlepszych, przerzucając koszty szkoleń na kandydatów do pracy (AIG/Agora SA 2002).

Umiejętność poszukiwania pracy

Czynnikiem utrudniający start zawodowy młodych ludzi jest nieumiejętność poszukiwania pracy oraz nieumiejętność jej utrzymania. Przeciętny czas poszukiwania pracy przez młodych sukcesywnie się wydłuża. Wśród bezrobotnych, zwłaszcza najgorzej wykształconych, większość stanowią osoby poszukujące pracy ponad rok, mogące wykazać się tylko kilkumiesięcznym stażem zawodowym. Wcześniej wykonywali głównie prace dorywcze, niezgodne z wyuczonym zawodem i nisko płatne (wielu spośród bezrobotnych nie ma żadnego wyuczonego zawodu). Prawie zawsze pracowali na podstawie umowy na czas określony, a także na czarno, a wykonywaną pracę łatwo tracili.

Trzy najczęstsze sposoby poszukiwania pracy przez młodych bezrobotnych to: przeglądanie ogłoszeń w gazetach, odwiedzanie urzędów pracy i wykorzystywanie znajomości. Bardziej aktywne formy poszukiwania pracy, na przykład wysyłanie swoich ofert do firm, zamieszczenie oferty w gazecie, Internecie, czy biurze pośrednictwa pracy to sposoby stosowane znacznie rzadziej. Połowa bezrobotnych stosuje wyłącznie pasywne formy szukania pracy (przeglądanie ofert, wizyty w urzędach pracy) oraz – tak jak wszyscy – poszukuje pracy przez znajomości. Kolejne 40%, głównie trwale bezrobotni, nie stosuje żadnych metod poszukiwania pracy. Przyczynami są zarówno koszty aktywnego poszukiwania pracy, brak wiedzy o skutecznych metodach znajdowania zatrudnienia oraz brak możliwości dostępu do niezbędnych narzędzi poszukiwania informacji i komunikacji: łatwego dostępu do telefonu, komputera i Internetu. Te przeszkody są bardzo istotnym problemem w rejonach najgorzej rozwiniętych infrastrukturalnie, gdzie niezbędne jest wdrożenie polityki wyrównywania szans w dostępie do wiedzy i informacji. W tym kontekście widać, że istotne znaczenie ma nauczanie w szkole umiejętności poruszania się po rynku pracy i podstawowych form autoprezentacji przed pracodawcą, zwłaszcza, że w większości szkół znajdują się już pracownie komputerowe z dostępem do Internetu.

Wśród młodych bezrobotnych panuje powszechne przekonanie, że poza znajomościami nie istnieją skuteczne metody poszukiwania pracy. Tymczasem jest to jeden z wielu mitów funkcjonujących w świadomości społecznej. Przekonują o tym wyniki badań pracodawców, a zwłaszcza właścicieli małych i średnich firm prywatnych. Pracodawcy wprawdzie chętnie zatrudniają osoby polecone jako pracowite i uczciwe, ale nie jest to jednak dawanie pracy po znajomości, tylko sposób na minimalizację ryzyka zatrudnienia osoby nieodpowiedniej. Bardzo często zatrudnienie otrzymują młodzi ludzie, którzy sami skontaktowali się z przedsiębiorcą. Jest to odczytywane jako pozytywny sygnał o aktywności i przedsiębiorczości kandydata. Pracownicy fizyczni dość często rekrutowani są za pośrednictwem urzędu pracy. Natomiast rola prywatnych pośredników pracy w zatrudnianiu młodych ludzi jest marginesowa i ogranicza się wyłącznie do najlepiej wykształconych pracowników umysłowych.

O braku umiejętności poruszania się młodych ludzi na rynku pracy świadczy też powszechne niedocenianie roli wolontariatu, bezpłatnego stażu czy praktyki w celu zdobycia referencji. Takie metody budowania kontaktów zawodowych i przejawiania aktywności są w Polsce wciąż mało dostępne (zwłaszcza w mniejszych ośrodkach) i niezbyt popularne. Korzystają z nich wyłącznie najlepiej wykształceni młodzi ludzie z dużych miast i często z pochodzący z zamożniejszych rodzin.

Pewnym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być zachęcenie do wolontariatu w samorządach lokalnych, zwłaszcza tam, gdzie samorządy prowadzą szeroko pojętą politykę aktywizacji swoich społeczności. Musiałoby się to jednak wiązać z ukazaniem jakiejś perspektywy na uzyskanie w przyszłości pracy, co niejednokrotnie byłoby możliwe, biorąc pod uwagę współdziałanie samorządów z organizacjami pozarządowymi oraz lokalnym biznesem.

2. Polityki i programy wspierania młodych we wchodzeniu na rynek pracy

Celem polityk i programów skierowanych do osób wkraczających na rynek pracy jest jak najlepsze dopasowanie umiejętności i kwalifikacji młodych ludzi do potrzeb rynku pracy, zmniejszenie poziomu bezrobocia wśród absolwentów oraz zdobycie umiejętności szybkiego dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy. Programy skierowane na ułatwienie osobom młodym znalezienia zatrudnienia stosują instrumenty oddziaływania zarówno na podaż, jak i popyt na pracę. Po stronie podaży skoordynowane są z polityką edukacyjną, która decyduje o umiejętnościach i kwalifikacjach młodych szukających zatrudnienia. Jednakże polityka edukacyjna to nie tylko nauczanie w szkołach ponadpodstawowych, lecz praca od najmłodszych lat zapobiegająca społecznemu wykluczeniu, szczególnie nakierowana na grupy mogące mieć trudności w późniejszym znalezieniu pracy: dzieci z rodzin ubogich, dzieci upośledzone czy z innymi dysfunkcjami organizmu. Programy edukacyjne kierowane do młodzieży oraz absolwentów pomagają w podnoszeniu kwalifikacji i nauczają mobilności zawodowej poprzez usługi doradztwa zawodowego i praktyki zawodowe. Po stronie popytu mechanizmy ułatwiające młodym osobom znalezienie pierwszego zatrudnienia to między innymi regulacje płacowe i tworzenie systemu zachęt dla pracodawców do oferowania pracy młodym, tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym oraz w sektorze *non-profit*, jak również promowanie przedsiębiorczości (Auer/Cazes 2003). W ostatnich latach problematyka zwiększenia potencjału zawodowego ludzi młodych oraz ułatwienia im znalezienia stabilnego zatrudnienia stała się nie tylko przedmiotem działań narodowych, ale również ważnym elementem międzynarodowej dyskusji o kształcie polityki rynku pracy.

Sieć Zatrudnienia Młodych (*Youth Employment Network*)

Promowanie zatrudnienia młodych zostało uznane w 2000 r. za priorytet organizacji międzynarodowych: Organizacji Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Banku Światowego. Rok później organizacje te utworzyły Sieć Zatrudnienia Młodych (*Youth Employment Network* – YEN) formułując wytyczne dla narodowych strategii wspierania zatrudnienia młodych. Działania proponowane przez program YEN nakierowane są na: zwiększanie potencjału ludzi młodych do znalezienia zatrudnienia, promowanie przedsiębiorczości, zapewnienie równych szans na rynku pracy dla mężczyzn i kobiet oraz tworzenie zatrudnienia. Program formułuje wytyczne dla narodowych strategii zatrudnienia w każdej ze wskazanych sfer. Działając na rzecz zwiększenia potencjału młodych do znalezienia zatrudnienia rządy powinny inwestować w programy edukacyjne, skierowane szczególnie do grup narażonych na zmarginalizowanie i zagrożonych bezrobociem, ułatwiać powszechny dostęp do zajęć edukacyjnych oraz zapewniać jak najlepsze dopasowanie nabywanych w procesie uczenia się umiejętności do potrzeb rynku pracy. Zalecenie promowania przedsiębiorczości obejmuje szereg działań skierowanych nie tylko do młodych ludzi. Najważniejsze z nich to: wprowadzanie regulacji prawnych ułatwiających zakładanie firm, prowadzenie szkoleń z zakresu prowadzenia firmy, zapewnienie wsparcia finansowego dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą.

Kolejnym działaniem, któremu strategia poświęca wiele uwagi jest tworzenie warunków społecznych i ekonomicznych ułatwiających młodym kobietom podejmowanie zatrudnienia. Ostatnim w kolejności celem YEN, ale nie ostatnim pod względem znaczenia, jest zachęcanie rządów do przyjęcia zwiększenia zatrudnienia jako kluczowego celu dla makroekonomicznej polityki kraju i współpracy w tym celu z wszystkimi partnerami społecznymi. YEN formułuje zalecenia dla narodowych strategii zatrudnienia, stąd największym wyzwaniem dla programu jest faktyczne zachęcenie rządów do realizacji tak sformułowanych zaleceń oraz zapewnienie instrumentów finansowych do ich implementacji.

Źródło: Opracowanie na podstawie ILO 2003, ILO 2003a.

Aktywizacja zawodowa poprzez szkolenia zawodowe i staże

Od początku lat 90. w wielu krajach europejskich na szeroką skalę prowadzone są szkolenia zawodowe absolwentów. Programy te znalazły swoje odzwierciedlenie również w zaleceniach Europejskiej Strategii Zatrudnienia, gdzie proponuje się prowadzenie obowiązkowych szkoleń lub innego programu aktywizacji dla wszystkich zarejestrowanych młodych osób bezrobotnych najpóźniej w okresie 6 miesięcy od rozpoczęcia bezrobocia. Celem tak sformułowanej strategii jest zapobieganie degradacji umiejętności oraz ułatwienie jak najszybszej integracji na rynku pracy. W Anglii i Danii pobieranie zasiłków przez absolwentów uzależnione jest od uczestniczenia w programach aktywizacji zawodowej. W Anglii oferuje się zarejestrowanym bezrobotnym absolwentom, po ukończeniu 4 miesięcznego intensywnego programu korzystania z doradztwa zawodowego, różne formy aktywizacji: pracę subsydiowaną w sektorze prywatnym, pracę subsydiowaną w sektorze publicznym lub wolontariat, uczestnictwo w programie edukacyjnym przy kontynuacji pobierania zasiłku albo samozatrudnienie. W przypadku odmowy uczestniczenia w którymś z proponowanych programów absolwent traci prawo do zasiłku. Przywołane programy aktywizacji są dość kosztowne, jednocześnie trudno jest jednoznacznie określić ich skuteczność w długim okresie. Trudności te związane są z koniecznością śledzenia przyszłej ścieżki zawodowej osób uczestniczących w programach, problemami w określeniu często złożonych przyczyn „wypadania" z rynku pracy, a także wielością efektów wywoływanych przez programy (Godfrey 2003).

Programy pracy dla młodych

Wielka Brytania – program *The New Deal for Young People*

Realizację programu rozpoczęto w 1998 r. Udział w programie jest obowiązkowy dla młodych bezrobotnych w wieku 18-24 lat, ubiegających się o zasiłek. W ramach programu oferowane jest im doradztwo zawodowe, szkolenia oraz staże. Szacuje się, że do końca 2001 r. w programie uczestniczyło ponad 600 tys. osób ubiegających się o zasiłek, co stanowi 25% wszystkich młodych bezrobotnych. Ocenia się, iż w efekcie działania programu bezrobocie osób młodych zostało zmniejszone o 35 tys. osób, a zatrudnienie zwiększone o 15 tys. W tym okresie stopa bezrobocia osób młodych zmniejszyła się z 12,4% do 10,5%. Jednakże należy przypuszczać, iż nie jest to wyłącznie efekt działania programu, ale również stosunkowo dobrej sytuacji na rynku pracy w Wielkiej Brytanii w drugiej połowie lat 90.

Holandia – program JWG (*Youth Employment Guarantee Law*)

Program wprowadzony w Holandii na początku lat 90. gwarantował wszystkim młodym (do 21 roku życia) zatrudnienie oraz szkolenia zawodowe. Pośrednikiem w poszukiwaniu zatrudnienia lub szkolenia było biuro zatrudnienia (JWG), które podpisywało kontrakt z młodymi osobami, a następnie oferowało im czasowe zatrudnienie. Celem programu było ułatwienie młodym znalezienie stałego zatrudnienia, po uzyskaniu niezbędnego doświadczenia zawodowego dzięki uczestnictwu w programie. Jednakże jak wskazywały wyniki ewaluacji programu w 1992 r. zaledwie 12% zarejestrowanych młodych bezrobotnych znalazło stałe zatrudnienie po zakończeniu pracy tymczasowej. Co więcej, 39% spośród nich nie utrzymało tymczasowego zatrudnienia bądź zrezygnowało ze szkoleń w przeciągu kolejnych 5 miesięcy. Biura pracy nie były również skuteczne w adresowaniu swojej działalności do młodych osób. Szacuje się, że około 80 tys. absolwentów pozostało w tym okresie bez pracy i nie zarejestrowało się jako osoba bezrobotna. W 1998 r. zdecydowano się na zaprzestanie prowadzenia JWG. W tym czasie (koniec lat 90.) bezrobocie osób młodych w Holandii nieustannie malało (z 8,2% w 1998 r. do 5,9% w 2002 r.), co jest zasługą uelastycznienia rynku pracy i prowadzenia na szeroką skalę aktywnych metod promocji zatrudnienia wśród osób biernych zawodowo, w tym również absolwentów.

Francja – program NSEJ (*New Services, Youth Jobs*)

Program został zainicjowany w 1998 r. i został zakreślony na 5 lat. Do 2001 r. zostało nim objętych 350 tys. młodych osób. W ramach programu tworzone są miejsca pracy w sektorze publicznym: policji, urzędach lokalnych,

instytucjach systemu edukacyjnego oraz w sektorze *non-profit*. Warunkiem utworzenia nowych miejsc pracy jest ich społeczna użyteczność. Prace nie powinny również być konkurencyjne wobec już istniejących stanowisk. W ramach programu płace zatrudnionych subsydiowane są przez 5 lat w wysokości 80% płacy minimalnej. W efekcie długotrwałości programu, jego zasięgu oraz wysokich subsydiów roczny koszt programu jest bardzo wysoki i wynosi około 4 mld euro. Jednakże według szacunków OECD oferowane zatrudnienie może nie być stabilne. Ocenia się, iż około połowa zatrudnionych w wyniku programu utraci pracę po zakończeniu programu. Krótkoterminowe efekty programu są jednak pozytywne: stopa bezrobocia młodych w latach 1998-2002 zmniejszyła się z 25,4% do 20,2%.

Źródło: Opracowanie na podstawie: *Controller and Auditor General* 2002, Bowers/Sonnet/Bardone 2002, *European Employment Observatory* 2003, European Commission 1997, OECD 2002.

Stosowanym w wielu krajach programem wczesnego wprowadzania młodych na rynek pracy są staże zawodowe współfinansowane przez pracodawców. W Niemczech, Austrii i Szwajcarii prowadzone są rozbudowane programy łączące edukację szkolną z praktykami zawodowymi. Staże zawodowe inkorporowane w nauczanie szkolne określane są często jako system dualny. Staż prowadzony w miejscu pracy łączy elementy edukacji szkolnej z praktyką zawodową i jest przedmiotem formalnego kontraktu z pracodawcą. Płaca za staż jest niższa aniżeli wykwalifikowanego w danym zawodzie pracownika, a ukończenie kursu zawodowego jest potwierdzone dyplomem rozpoznawanym w danym zawodzie. Prowadzenie na szeroką skalę staży zawodowych jest programem skutecznym, pozwalającym na utrzymanie niskiej stopy bezrobocia wśród wkraczających na rynek pracy. Wymaga jednakże ścisłej współpracy instytucji edukacyjnych, pracodawców oraz zainteresowanych młodych. Stąd trudniej jest prowadzić podobne programy w krajach o bardzo zderegulowanym rynku pracy, bez rozbudowanych i aktywnych organizacji branżowych odpowiedzialnych za ustanawianie i rozpoznawanie standardów zawodowych i będących partnerem w negocjacjach z rządem (Anglia, Stany Zjednoczone). Ponadto oferowane programy zawodowe muszą być dostosowane do zmieniających się potrzeb rynku pracy. Wadą systemu dualnego jest brak elastyczności przejawiający się w wolnym reagowaniu na zmiany gospodarcze przez instytucje edukacyjne. Wprawdzie staże zawodowe wciąż cieszą się dużą popularnością i w Niemczech ponad 25% zatrudnionych w wieku 15-24 lat uczestniczyło w tej formie zatrudnienia, lecz coraz częściej pracodawcy podnoszą kwestie kosztów związanych z prowadzeniem staży, a wśród osób młodych wzrasta zainteresowanie wykształceniem ogólnym, na niekorzyść systemu dualnego.

Staże oraz szkolenia zawodowe absolwentów są w Polsce najczęściej świadczoną usługą urzędów pracy wobec młodych osób dotkniętych problemem bezrobocia. Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, szkoleniami, bądź inną formą usług, powinien zostać objęty każdy zarejestrowany absolwent w przeciągu 6 miesięcy od momentu zgłoszenia się do urzędu pracy. Oprócz szkoleń, urzędy pracy oferują młodym bezrobotnym prace subsydiowane, doradztwo zawodowe, pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz pośredniczą w zatrudnieniu w sektorze prywatnym. W 2002 r. podjęto również działania mające na celu upowszechnienie wolontariatu.

Polska – programy *Absolwent* i *Pierwsza Praca*

Prowadzony od 1998 r. program *Absolwent* w 2002 r. został zastąpiony programem *Pierwsza Praca*. Celem obu programów jest aktywizacja osób młodych i ułatwienie im poszukiwania zatrudnienia poprzez system szkoleń zawodowych, prowadzenie staży absolwenckich, robót publicznych, subsydiowanego zatrudnienia oraz udzielanie pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Od 2003 r. do działań tych została również włączona możliwość pracy w instytucjach *non-profit*. Program *Pierwsza Praca* nie rozszerzył w istotny sposób zasięgu działań prowadzonych w ramach aktywnych metod zapobiegania bezrobociu, natomiast ponad trzykrotnie poszerzył ich skalę, o czym świadczą dane tabeli 1. Częstym problemem jest jednak niedostosowanie programów szkoleń do potrzeb rynku pracy.

Tabela 1. Absolwenci objęci programami aktywizacji zawodowej w latach 2001, 2002.

	Absolwent (2001)	Pierwsza Praca (2002)
Staże absolwenckie	16 258	52 496
Refundacje z tytułu zatrudnienia	7 280	18 702
Szkolenia zawodowe	3 059	20 964
Pożyczki szkoleniowe	-----	26
Pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej	56	531
Pożyczki na tworzenie miejsc pracy	22	274
Prace interwencyjne	783	2 562
Roboty publiczne	464	1 723
Prace społecznie użyteczne	47	928
Zwrot składki ZUS	47	10
Programy specjalne	50	702
Phare/PAOW[1]	-----	1256
Inne	-----	163
Razem	**28 066**	**100 337**

[1] Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) współfinansowany z pożyczki Banku Światowego realizowany w latach 2001-2003 obejmuje dwa komponenty: „Mikropożyczki" oraz „Program reorientacji", program Pierwsza Praca zakładał uczestnictwo absolwentów w obu komponentach PAOW

Źródło: Zestawienie na podstawie dokumentów MGPiPS.

Wprawdzie programami rynku pracy objęto ponad 100 tys. absolwentów, jednakże łącznie w 2002 r. zarejestrowano ponad 340 tys. młodych osób poszukujących pracy. Wielu z nich nie zaoferowano żadnej spośród opisanych usług urzędów pracy. Jak wynika z tabeli 2, skala programu *Pierwsza Praca* w 2002 r. była o połowę mniejsza aniżeli planowano ze względu na ograniczone środki finansowe oraz ograniczone możliwości obsługi osób bezrobotnych przez pracowników urzędów pracy, w szczególności doradców zawodowych. Ze względu na brak niezbędnych regulacji prawnych nie prowadzono działań mających na celu promowanie wolontariatu oraz podejmowanie prac na podstawie umów międzynarodowych. To uległo korzystnej zmianie w latach następnych.

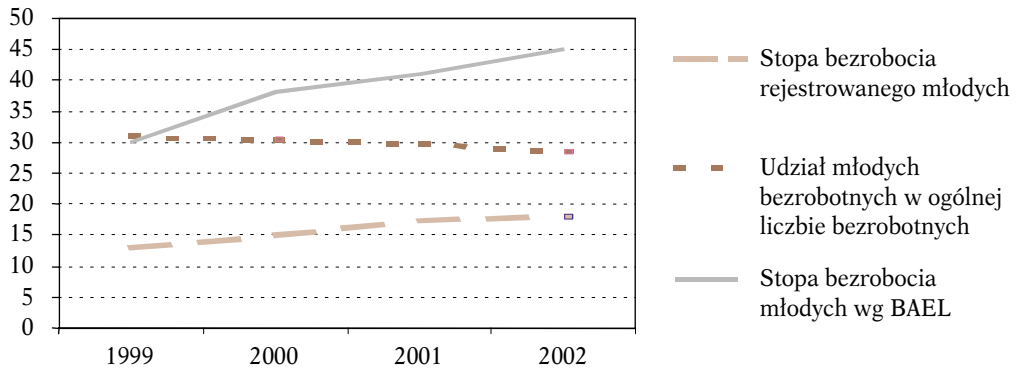
Tabela 2. Planowane i podjęte działania w ramach programu Pierwsza Praca (2002)

	Planowane działania (ilość objętych osób)	Podjęte działania (ilość objętych osób)
Refundacje z tytułu zatrudnienia (w tym refundacje składki ZUS)	65 000	18 712
Prace czasowe	25 000	6 352
Szkolenia absolwentów	20 000	20 990
Staże absolwenckie	50 000	52 496
Pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej	15 000	531
Phare/PAOW	25 000	1 256
Prace podjęte za granicą	2 000	-----
Wolontariat	10 000	-----
Razem	**212 000**	**100 337**

Źródło: Zestawienie na podstawie dokumentów Ministerstwa Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej.

W efekcie programu w 2002 r. udało się ustabilizować stopę bezrobocia rejestrowanego na poziomie 18,4% (wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 0,7%) i zmniejszyć liczbę zarejestrowanych bezrobotnych na koniec roku ze 181 do 167 tys. absolwentów. Należy jednak odróżnić efekt ustabilizowania poziomu bezrobocia młodych widoczny w statystykach urzędów pracy (bezrobocie rejestrowane) od rzeczywistego bezrobocia, o którym mamy informację z BAEL. Jak wskazują dane sondażowe, mimo spadku bezrobocia rejestrowanego, rzeczywiste bezrobocie młodych wyrażone jako brak zatrudnienia połączony z gotowością do podjęcia pracy po roku działania programu *Pierwsza Praca* wciąż niepokojąco rośnie (46% młodych w 2002 r.). Obie stopy bezrobocia zostały zestawione na wykresie 4.

Wykres 4. Stopa bezrobocia i udział procentowy młodych (15-24 lata) w ogólnej liczbie bezrobotnych



Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Program *Pierwsza Praca* napotkał również problemy związane z instytucjonalną obsługą rynku pracy. Odpowiedzialne za realizację programu urzędy pracy często nie dysponowały wystarczającą liczbą wykwalifikowanego personelu (doradcy zawodowi) przygotowanego do obsługi rzeszy młodych bezrobotnych. Przeszkodą była również słabość lokalnych rynków pracy w okresie dekoniunktury gospodarczej i wynikający z tego brak możliwości oferowania stałego zatrudnienia. Jednocześnie raporty realizatorów programu wskazują na bierną postawę samych bezrobotnych: małą mobilność zawodową, ograniczoną dyspozycyjność i niechęć do podejmowania działań wymagających dużego zaangażowania i inicjatywy – takich jak na przykład rozpoczęcie prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej.

Źródło: Opracowanie na podstawie: MGPiPS 2002, MGPiPS 2003, KUP 2002.

Płaca minimalna i regulowanie kosztów pracy przy zatrudnianiu młodych

Popyt na pracę osób młodych regulowany jest także przy pomocy instrumentów płacowych: ustalanie płacy minimalnej oraz subsydiowanie miejsc pracy dla tej grupy. Absolwenci rozpoczynający karierę zawodową najczęściej zarabiają mniej aniżeli doświadczeni, starsi pracownicy. Stąd wysoki oraz niezróżnicowany poziom płacy minimalnej może utrudniać im wejście na rynek pracy. Mimo braku jednoznacznych dowodów empirycznych negatywnego wpływu wysokiej płacy minimalnej na zatrudnianie młodych, w wielu krajach obniża się dla tej grupy jej poziom. Zazwyczaj różnica w płacy minimalnej dla młodych w stosunku do ogólnej wynosi około 10-15%. Przykładem grupy objętej niższą płacą minimalną są uczestnicy programów dualnych w Niemczech. W Polsce w okresie wkraczania na rynek pracy młodzieży z roczników wyżu demograficznego (2003-2005) umożliwiono pracodawcom obniżenie wysokości minimalnego wynagrodzenia absolwentów o 20% w pierwszym i o 10% w drugim roku pracy.

Innym mechanizmem zwiększającym motywację pracodawców do zatrudniania osób młodych jest zmniejszanie kosztów pracy lub subsydiowanie miejsc pracy dla absolwentów. Najczęstszą metodą obniżania kosztów pracy jest zwalnianie pracodawców od płacenia składek na ubezpieczenie społeczne dla młodych pracowników. Subsydiowanie miejsc pracy oraz czasowe zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenie społeczne stosowane jest również w Polsce, w programach *Absolwent* i *Pierwsza Praca*. Subsydiowanie miejsc pracy nie oznacza jednak tworzenia nowych miejsc pracy. W wyniku efektu substytucji często młodzi pracownicy, których zatrudnienie jest subsydiowane, „wypychają" z rynku pracy pracowników starszych. Trudno również określić długotrwałe efekty subsydiowania miejsc pracy i szanse młodych pracowników na utrzymanie zatrudnienia po ustaniu zwolnienia z opłacania części świadczeń.

Rozwijanie przedsiębiorczości

Programy wspierające przedsiębiorczość zazwyczaj nie są kierowane wyłącznie do absolwentów, lecz do szerszej grupy bezrobotnych, posiadających już doświadczenie zawodowe.

Programy, których celem jest wspomaganie przedsiębiorczości oferują szeroki wachlarz usług: doradztwo zawodowe, szkolenia rozwoju umiejętności zarządzania firmą, pożyczki na rozpoczęcie i rozwinięcie działalności, pomoc rzeczową (np. subsydiowanie wynajmu lokalu) na wczesnym etapie działania firmy. W Polsce taką działalność rozpoczęły w latach 90. inkubatory przedsiębiorczości i fundusze pożyczkowe. Wspieranie młodych przedsiębiorców stało się również jednym z elementów rządowego programu *Pierwsza Praca*. Jednakże pożyczek na otwarcie własnego biznesu udzielono w 2002 r. znacznie mniej aniżeli planowano (MGPiPS 2003). Przyczyną małej skali działań wspierania przedsiębiorczości jest mniejsze aniżeli oczekiwano finansowanie pożyczek (właściwie jest ono dramatycznie małe), brak wprowadzania regulacji prawnych istotnie ułatwiających prowadzenie własnej firmy, a także (i w konsekwencji) – brak chęci młodych osób do rozpoczynania działalności gospodarczej.

Ocena stosowanych programów wspierania młodych w wejściu na rynek pracy

Przywołane programy ułatwiające przejście z systemu edukacyjnego do pracy zawodowej mają różną efektywność i nie we wszystkich warunkach społeczno-gospodarczych są możliwe do wprowadzenia. Wśród czynników warunkujących powodzenie polityki zatrudnienia wobec młodych należy wymienić stan gospodarki, sytuację na rynku pracy oraz sprawność administracji w adekwatnym adresowaniu programu. Programy wspierania zatrudniania młodych powinny być dopasowane zarówno do warunków ekonomicznych kraju, jak też powiązane z systemem edukacyjnym. Długoterminowe efekty programów są również lepsze, jeśli działania prowadzone są w rozwijających się sektorach gospodarki. Dobór programu, który ma szansę być skutecznym w danym kraju zależy także od jakości funkcjonowania instytucji rynku pracy oraz efektywności ich dotychczasowego działania, postaw pracodawców i samych młodych ludzi (O'Higgins 2001).

Doświadczenia krajów zachodnich, o długiej tradycji prowadzenia programów ułatwiających wejście ludzi młodych na rynek pracy wskazują na wysoką skuteczność programów łączących szkolenie zawodowe ze stażem. W Niemczech i Austrii, gdzie takie programy są prowadzone, stopa bezrobocia wśród ludzi młodych jest najniższa spośród krajów europejskich. Jednakże wprowadzenie podobnych programów nie we wszystkich krajach jest możliwe ze względu na potrzebę ścisłej współpracy stron realizatorów programów w ich organizacji oraz finansowaniu. Prowadzanie skutecznych programów wymaga także nieustannego motywowania pracodawców i samych młodych instrumentami finansowymi bądź rozwiązaniami legislacyjnymi.

Wyzwaniem wobec programów aktywizacji zawodowej jest ograniczenie kosztów ich implementacji. Najczęściej programy dla młodych finansowane są z budżetu państwa, jednakże w przypadku staży zawodowych część kosztów ponoszona jest również przez pracodawców i młodych pracowników, którzy w okresie stażu pobierają niższe pensje. Istotnym jest zachęcanie pracodawców do udziału w programach, do czego często stosowane są instrumenty podatkowe.

Wprowadzanie obniżonej płacy minimalnej wydaje się być mechanizmem nie wystarczającym (i mało skutecznym), jeśli nie jest powiązane z innymi programami, np. szkoleniami zawodowymi. Wreszcie skuteczność programu zależy od doboru grupy docelowej oraz dostosowania propozycji do jej potrzeb. W przypadku osób o niskich kwalifikacjach zawodowych skuteczną metodą aktywizacji mogą być roboty publiczne, podczas gdy do osób lepiej wykształconych powinien być kierowany trening zawodowy lub szkolenia z zakresu przedsiębiorczości.

Istotny dla powodzenia programu jest również jego zasięg. Im skala programu jest mniejsza, tym zazwyczaj lepiej jest on dopasowany do potrzeb grupy docelowej. To jednak podraża koszty prowadzenia takich programów.

Wśród czynników wpływających na skuteczność programów kierowanych do młodych należy również wymienić to czy są one dobrowolne, czy obligatoryjne. Większość programów funkcjonujących w Europie Zachodniej ma charakter obligatoryjny, jednakże obowiązkowe uczestniczenie w programie może mieć negatywny wpływ na motywację jego uczestników. Stąd przy obligatoryjnym uczestnictwie w programach istnieje potrzeba zwiększenia zindywidualizowanego zaangażowania ludzi młodych do udziału, np. poprzez umożliwienie im wyboru oferty programowej.

Podsumowując, należy postulować, żeby programy wspierające młodych w znalezieniu pierwszego zatrudnienia były dobrze wkomponowane w długoterminową narodową strategię zatrudnienia oraz odpowiadały kierunkom zmian w gospodarce i na rynku pracy. W przeciwnym razie zainwestowane środki okażą się jedynie krótkotrwałym remedium na bezrobocie młodych.

B. Praca dla osób starszych

1. Znaczenie pracy w późniejszej fazie życia

We wszystkich fazach ludzkiego życia znaczenie pracy zawodowej dla człowieka rozpatrywać można w wymiarze dochodowym (materialnym) oraz pozamaterialnym. Współcześnie w krajach, w których powszechny zasięg mają systemy emerytalne, materialny wymiar pracy osób starzejących się i starych maleje. W związku ze stosunkowo wczesną dezaktywizacją zawodową osoby te utrzymują się głównie z emerytur lub rent, zaś dochodów z pracy nie uzyskują wcale albo mają one tylko charakter dochodów dodatkowych. Z badań CBOS (2001) wynika, że wśród Polaków otrzymujących emeryturę lub rentę ponad 80% ukończyło 50 lat, co siódmy (14%) dorabia, sporadycznie (6%), bądź regularnie (8%). Z kolei analiza budżetów gospodarstw domowych prowadzona przez GUS wskazuje na bardzo niski – nieznacznie przekraczający 8% – udział dochodów z pracy w przychodach gospodarstw emerytów i rencistów (GUS 2003f). Szczególnie aktywne zawodowo są osoby mieszkające na wsi. Z cytowanych badań CBOS wynika, że blisko połowa emerytów i rencistów zamieszkujących w gospodarstwach rolnych pracuje w nich systematycznie lub często, zaś co czwarty – od czasu do czasu.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach rozwiniętych, obniża się przeciętny wiek przechodzenia na emeryturę i jednocześnie wydłuża się przeciętne trwanie życia, co powoduje, że okres przebywania na emeryturze ulega przedłużeniu. W krajach UE w ciągu ostatnich 30 lat przeciętne trwanie życia wydłużyło się o około 6 lat. Obecnie przekracza dla obu płci wskaźnik 78 lat. W Polsce proces wydłużania przeciętnego trwania życia nie był tak dynamiczny. Po latach stagnacji w dekadzie lat 70. i 80. dopiero w latach 90. jego tempo było wyraźne; przeciętne trwanie życia kobiet wydłużyło się o 4 lata, a w przypadku mężczyzn – o 3 lata. Dynamika poprawy w ciągu ostatniej dekady w Polsce była wyższa niż przeciętnie w krajach zachodnioeuropejskich, co oznacza szybkie wchodzenie na podobną ścieżkę zmian demograficznych i problemów z nimi związanych. Szacuje się, że podobne wskaźniki osiągniemy za 12-13 lat (Wojtyniak/Goryński 2003). Obecnie wskaźnik przeciętnego trwania życia dla mężczyzn wynosi w Polsce 70,2 lata, a dla kobiet 78,4 lata.

W wymiarze pozamaterialnym praca zawodowa może być analizowana pod wieloma różnymi względami. Jest bez wątpienia podstawowym czynnikiem określającym miejsce człowieka w strukturze społecznej. Późna faza dojrzałości i starość są tymi okresami w życiu człowieka, gdy miejsce to jest już ugruntowane, a kontynuowanie pracy zawodowej związane jest z utrzymaniem zdobytej pozycji społecznej, nie zaś zdobywaniem nowej. Nawet po zaprzestaniu pracy zawodowej pozostaje ona podstawowym czynnikiem społecznej samoidentyfikacji człowieka. Praca zawodowa zaspokaja ważne potrzeby psychospołeczne, takie jak poczucie własnej wartości i użyteczności, sprzyja samorealizacji. Rola zawodowa dostarcza też okazji do kontaktów społecznych. Ma to szczególne znaczenie w starszym wieku, gdy te właśnie potrzeby są często zagrożone. W badaniach gerontologicznych zwraca się też uwagę na fakt, że praca zawodowa jest czynnikiem organizującym budżet czasu i mobilizującym do systematycznej aktywności. Brak takiego „regulatora" jest często wskazywany jako niedogodność życia na emeryturze, szczególnie w jego początkowym etapie.

Od dawna wskazuje się na wiele pozytywnych cech ludzi starzejących się i starych jako pracowników. Są nimi m.in. doświadczenie, koncentracja na pracy, dokładność, zdyscyplinowanie. Podkreśla się też walory wielopokoleniowych zespołów pracowniczych. W naturalny sposób dochodzi w nich do przenikania się aktualnej wiedzy i wieloletniego doświadczenia, reprezentowa-

ne są różnorodne kompetencje i umiejętności, jest większa możliwość trafnego poznania potrzeb klientów będących w różnym wieku oraz stabilizacji zatrudnienia.

Pomimo licznych zalet pracy w starszym wieku i zalet starszych pracowników ich aktywność na rynku pracy spada. Czynniki ograniczające ich zatrudnienie są bardzo różnej natury. Generalnie można podzielić je na trzy grupy:

- Organizacja pracy i technologia: m.in. tempo pracy, konieczność zdobywania nowych umiejętności i kwalifikacji, brak odpowiednich szkoleń dla pracowników.
- Cechy osób starszych: m.in. relatywnie niski poziom wykształcenia, zły stan zdrowia, kłopoty z adaptacją do nowych warunków, zmęczenie pracą, obawa przed konkurencją ze strony młodych.
- Uwarunkowania ekonomiczne i społeczne: m.in. bezrobocie, dyskryminacja na rynku pracy z powodu wieku (*ageizm*), zapotrzebowanie rodzin na pracę starzejących się osób – opieka nad wnukami, małżonkiem czy sędziwymi rodzicami.

2. Przemiany aktywności ekonomicznej osób w wieku późniejszym

Aktywność ekonomiczna osób w wieku powyżej 55 lat zarówno w krajach OECD, jaki i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej znacznie spadła w ciągu ostatniego półwiecza. Również w Polsce można zaobserwować obniżanie się poziomu aktywności zawodowej osób starych i starzejących się. Znaczny spadek tej aktywności nastąpił w Polsce na początku lat 90.

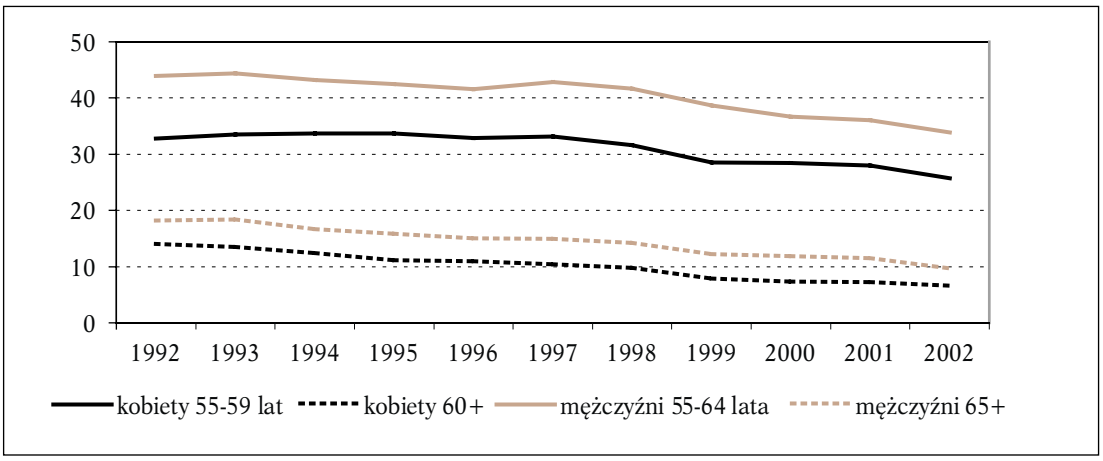
Zjawisko dezaktywizacji zawodowej ludności dotyczy różnych grup wieku, ale szczególnie widoczne jest w populacji w wieku przedemerytalnym i emerytalnym. Między 1988 r. a 2002 r. (latami narodowych spisów powszechnych) współczynnik aktywności zawodowej populacji w wieku 55-64 lata spadł z 52,3% do 30,4%, a populacji w wieku 65 lat i więcej – z 24,1% do 6,9% (GUS 2003b).

Ze względu na to, że starsze osoby bezrobotne rzadziej powracają do aktywności zawodowej niż w młodszym wieku, odpowiednim wskaźnikiem oceny ich aktywności jest stopa pracujących. Spadała ona w ostatniej dekadzie bardzo wyraźnie zarówno w populacji w wieku poprodukcyjnym, jak i w zbiorowości osób w wieku przedemerytalnym (patrz wykres 5).

Tabela 3. Współczynniki aktywności zawodowej ludności według wieku i płci – wyniki NSP w 1988 r. i 2002 r. (w %)

Wyszczególnienie	NSP 1988			NSP 2002		
	ogółem	55-64	65 +	Ogółem	55-64	65 +
Ogółem	65,3	52,3	24,1	55,5	30,4	6,9
Mężczyźni	74,3	63,7	32,5	62,3	40,4	10,6
Kobiety	57,0	42,7	19,0	49,2	21,9	4,6

Źródło: GUS 2003b, tabl. IV 5, s. 53.



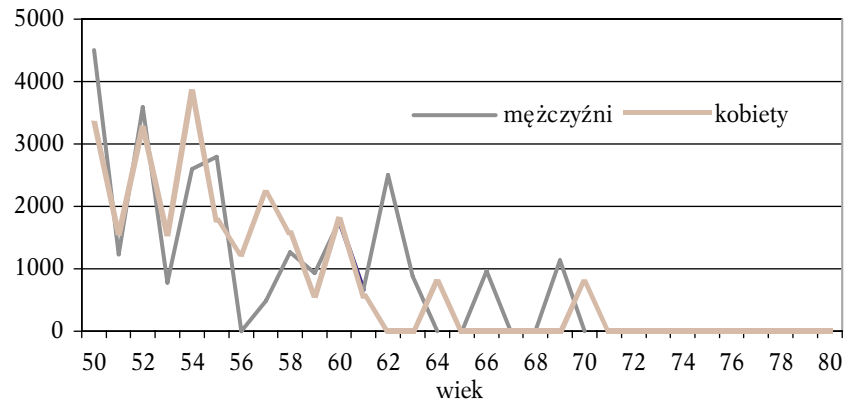
Wykres 5. Stopa pracujących osób starszych w latach 1992-2002 (w %)

Źródło: GUS, BAEL, *Aktywność ekonomiczna…*, wydania z odpowiednich lat.

Wykres 6.

Liczba osób odchodzących na rentę w wieku między 50 a 80 lat w 2002 r.

Źródło: GUS, BAEL 2003, obliczenia własne.



Na ogół bardziej aktywni są starsi mieszkańcy wsi, mniej zaś mieszkańcy miast. Wynika to z rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych, w których wielu starych rolników pracuje „póki starczy sił". W latach 90. mieliśmy jednak na polskiej wsi do czynienia z gwałtownym spadkiem stopy pracujących w wieku poprodukcyjnym: z ponad 26% w 1992 r. do 12% w 2001 r. (GUS-BAEL 2002*)*. Wydaje się, że jest to zarówno efekt spadku aktywności produkcyjnej gospodarstw, jak i nadmiaru rąk do pracy w młodszych grupach wiekowych.

Niższa jest stopa pracujących starszych kobiet niż mężczyzn. Wcześniej odchodzą one z pracy, co nie oznacza, że w późniejszym wieku wcale tej pracy nie poszukują. Z BAEL wynika, że stopa bezrobocia w populacji w wieku poprodukcyjnym – generalnie niewysoka – jest bardzo podobna wśród kobiet i mężczyzn.

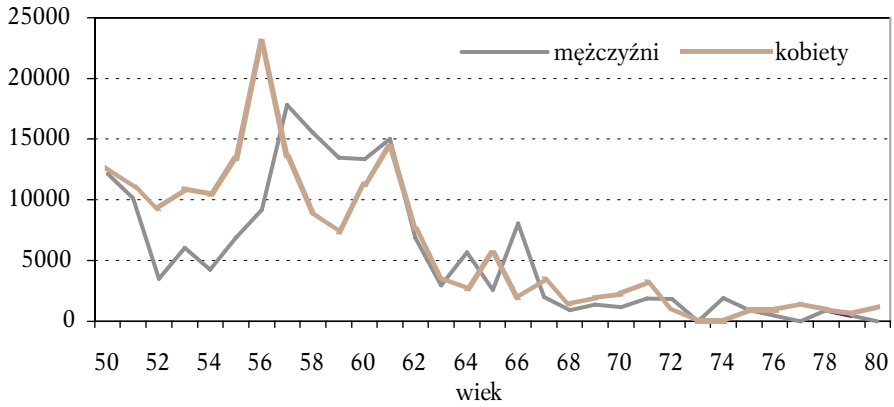
Obok innych, wcześniej omówionych czynników, na decyzję o odejściu z rynku pracy bardzo duży wpływ ma ustalona przez prawo granica wieku emerytalnego. W Polsce natężenie przechodzenia na rentę jest szczególnie wysokie na kilka lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego i obniża się w miarę zbliżania do wieku, w którym możliwe jest otrzymanie emerytury (patrz wykres 6).

W przypadku emerytur, najwięcej osób odchodziło i nadal odchodzi na emeryturę zaraz po osiągnięciu minimalnej liczby lat pracy (*employment record*) oraz minimalnego wieku emerytalnego wymaganego przy wcześniejszych emeryturach, często wcześniejszego niż ustawowy wiek emerytalny. W 2002 r. jedynie 13,5% kobiet przeszło na emeryturę w wieku powyżej 60 lat, a 78,8% kobiet, którym przyznano emeryturę było w wieku 55-60 lat. Podobnie w przypadku mężczyzn, jedynie 28,7% emerytur przyznano osobom w wieku powyżej 65 lat, co oznacza, iż stary system emerytalny nie dostarcza zachęt do dłuższej pracy[3]. W konsekwencji, większość osób odchodzących z rynku pracy (czyli dezaktywizujących się) czyni to przed ukończeniem ustawowego wieku emerytalnego, korzystając z możliwości wcześniejszych emerytur lub otrzymania renty, chociaż pomiędzy 1997 r. a 2002 r. można już zaobserwować nieznaczne przesunięcie wieku odejścia z rynku pracy (wykres 7 i 8).

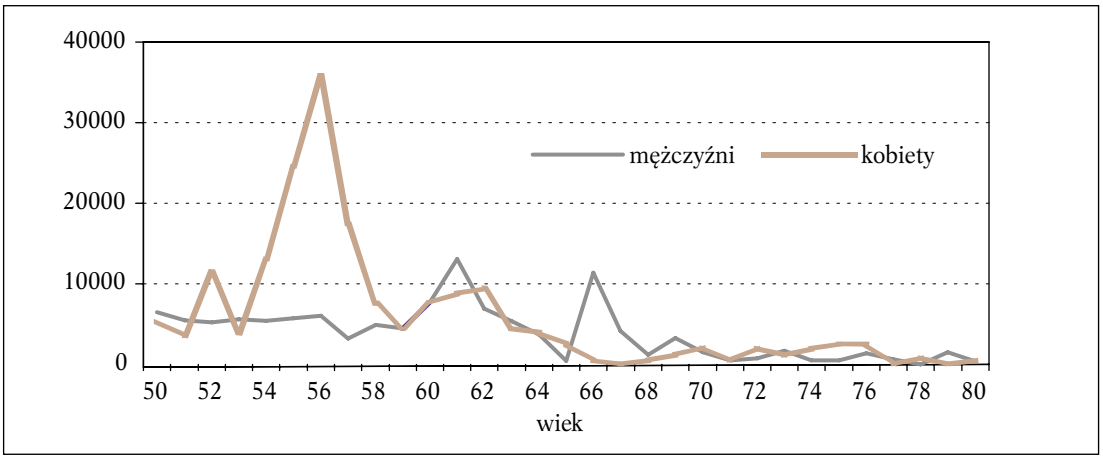
Wykres 7.

Liczba osób odchodzących z rynku pracy w wieku między 50 a 80 lat w 1997 r.

Źródło: GUS, BAEL 2002, obliczenia własne.



[3] System emerytalny po reformie w 1999r. wiąże się z większym przyrostem wysokości emerytury z każdym rokiem pracy, zgodnie z rachunkiem aktuarialnym, więc w dłuższej perspektywie – kilkunastu lat – może dostarczać ludziom zachęt do opóźniania odchodzenia z rynku pracy, jednak objął on osoby urodzone po 1948r., a więc wpływ tych zmian nie jest jeszcze widoczny.



Wykres 8. Liczba osób odchodzących z rynku pracy w wieku między 50 a 80 lat w 2002 r.

Źródło: GUS, BAEL 2003, obliczenia własne.

3. Polityka wobec pracy osób starszych

Przez długi okres prowadzona była w Polsce polityka łagodzenia sytuacji na rynku pracy przez umożliwianie osobom starzejącym się wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej. Za początek tej polityki należy uznać lata 70. kiedy to ówczesny rząd przygotowywał rynek pracy na przyjęcie powojennego wyżu demograficznego. Przyznawanie tych uprawnień było też elementem politycznego rozdawnictwa przywilejów. Zakres podmiotowy prawa do wcześniejszej emerytury rozszerzał się. Rozrastała się też lista kryteriów jego przyznawania. Znalazły się na niej m.in. stan zdrowia (niepełnosprawność), kombatanctwo, zatrudnienie w określonych instytucjach lub w określonym charakterze, zatrudnienie w ciężkich lub szkodliwych warunkach, sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. W 1990 r. – na początku przemian ustrojowych w Polsce – do listy tej dołączyło zwolnienie z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy (ustawa obowiązywała do końca 1997 r.).

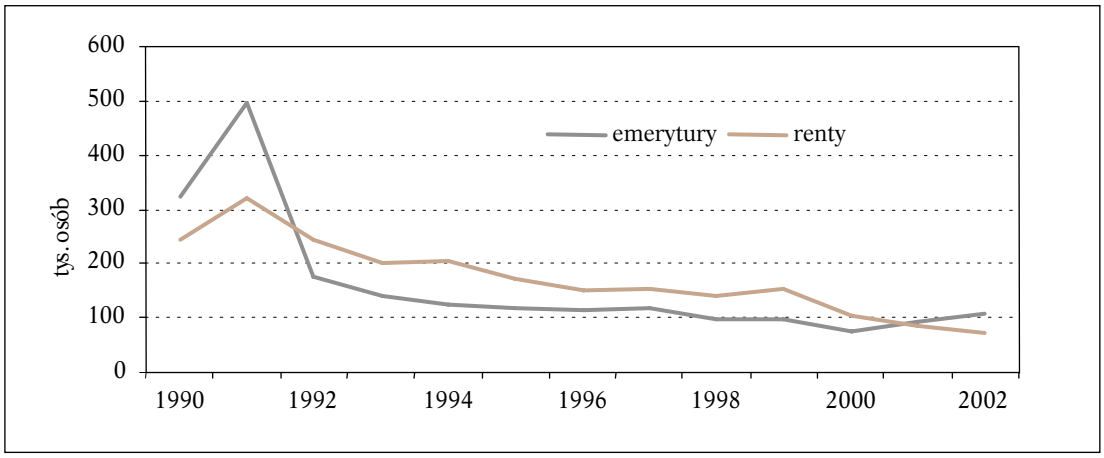
Wcześniejsze emerytury nie są jedynymi świadczeniami społecznymi umożliwiającymi wcześniejszą (w stosunku do ustawowego wieku emerytalnego) dezaktywizację zawodową. Do tych świadczeń należą też renty z tytułu niezdolności do pracy, świadczenia i zasiłki przedemerytalne (w przypadku zasiłków okres ich wypłacania zakończył się w 2001 r.) finansowane z Funduszu Pracy oraz zasiłki stałe wyrównawcze z pomocy społecznej.

Z wymienionych świadczeń korzystają osoby będące w bardzo różnej sytuacji: zmuszone do zaprzestania pracy (bezrobotni lub zagrożeni zwolnieniem z pracy), niezdolne do jej wykonywania z powodu złego stanu zdrowia, jak i dobrowolnie kończące zatrudnienie (zmęczone pracą, chcące zająć się rodziną, pragnące w wolnym czasie rozwijać swoje zainteresowania). W pierwszej połowie lat 90., w efekcie ułatwień w przechodzeniu na wcześniejsze emerytury i renty inwalidzkie niemal 2,8 mln osób uzyskało prawo do tych świadczeń, co istotnie wpłynęło na obniżenie poziomu aktywności zawodowej osób starszych (wykres 9).

Oceniając politykę w ostatniej dekadzie XX w. można uznać, że do połowy lat 90. stwarzano korzystne warunki dla osób przerywających pracę przed osiągnięciem wieku emerytalnego i w ten sposób zachęcano je do dezaktywizacji zawodowej, a następnie korzyści te zaczęto ograniczać. Sygnałem zasadniczej zmiany w tej polityce było wprowadzenie reformy systemu emerytalnego, której rozwiązania zniechęcają do przedwczesnej bierności zawodowej. Ponadto zmieniono zasady przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy – prowadzące do zaostrzenia kryteriów (zmieniono definicję niepełnosprawności uprawniającą do renty oraz organizację orzecznictwa, które obecnie należy do lekarzy orzeczników – pracowników ZUS, a nie do Komisji Lekarskich, jak to miało miejsce przed zmianą zasad) i rozpoczęto proces likwidacji zasiłków, a obecnie także świadczeń przedemerytalnych.

Problemem polskiej polityki wobec pracy osób starszych stała się pewna niejednoznaczność jej kierunku. Z jednej strony – sprzyjano wcześniejszemu, przed ukończeniem wieku emerytalne-

Wykres 9. Liczba nowo przyznanych emerytur i rent inwalidzkich w latach 1990-2002



Źródło: dane ZUS.

go, opuszczaniu rynku pracy, a z drugiej – osobom będącym w wieku emerytalnym, pobierającym świadczenia, stworzono motywacje do pracy.

Osoby posiadające już świadczenia emerytalne mogą je bez ograniczeń łączyć z dochodami z pracy. Próbowano to zmienić, ale nie przez odsunięcie świadczenia gdy nadal pozostaje się na rynku pracy, lecz przez ograniczanie pracy zarobkowej tych, którzy już z tego rynku odeszli. Zaproponowano też rozwiązania podwyższające – po stronie pracodawców – koszty zatrudnienia emeryta lub rencisty. Rząd zrezygnował jednak z tych propozycji.

Obecnie prócz dalszego ograniczania świadczeń społecznych przed ukończeniem wieku emerytalnego – rozważa się jego wydłużenie, najpierw dla kobiet – zbliżając go stopniowo do wieku emerytalnego mężczyzn, a następnie także wydłużając wiek emerytalny dla mężczyzn. Ta propozycja nie spotyka się z uznaniem społecznym.

Opinia publiczna o zatrudnianiu emerytów i rencistów

Opinia publiczna na temat prawa do pracy osób pobierających emerytury

- Emeryci, którzy chcą dodatkowo pracować powinni mieć do tego prawo, ponieważ ograniczenie zatrudniania emerytów nie zmniejsza bezrobocia – 47%,
- Emeryci nie powinni dodatkowo pracować, ponieważ w ten sposób odbierają miejsca pracy młodym i powiększa się bezrobocie – 43%,
- Trudno powiedzieć – 10%.

Opinia publiczna na temat prawa osób w wieku emerytalnym do łączenia emerytury z wynagrodzeniem za pracę

- W chwili podjęcia dodatkowej pracy przez osobę, która przeszła na emeryturę po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego, jej emerytura powinna być odpowiednio zmniejszona – 43%,
- Osoby, które przeszły na emeryturę po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego i nadal pracują, powinny mieć prawo do równoczesnego otrzymywania pełnej emerytury i wynagrodzenia za pracę – 42%,
- Trudno powiedzieć – 15%.

Opinia publiczna na temat prawa do pracy osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę

- Osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę, powinny mieć prawo do dodatkowej pracy, jeśli nadal chcą pracować – 48%,
- Osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę, nie powinny dodatkowo pracować – 42%,
- Trudno powiedzieć – 10%.

Opinia publiczna na temat łączenia wcześniejszej emerytury z wynagrodzeniem za pracę

- W chwili podjęcia dodatkowej pracy przez osobę, która przeszła na wcześniejszą emeryturę, jej emerytura powinna być odpowiednio zmniejszona – 48%,
- Osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę, powinny mieć prawo do równoczesnego otrzymywania pełnej emerytury i wynagrodzenia za pracę – 36%,
- Trudno powiedzieć – 16%.

Źródło: CBOS 2002b.

Pracownicy i reprezentujące ich związki zawodowe opowiadają się za utrzymaniem możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Związki zawodowe nie godzą się przy tym na ograniczanie prawa do łączenia emerytury lub renty z dochodami z pracy. Niezgoda związkowców na propozycje rządowe jest dość zrozumiała w sytuacji bardzo trudnego rynku pracy. Odpowiedzią rządu jest program pracy dla osób starszych, a w zasadzie osób nie tyle starszych, co będących w tzw. wieku niemobilnym. Program wspierania pracy dla tej kategorii ludności sformułowano w Polsce po raz pierwszy. Program ten, mający na celu zwiększenie poziomu aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym (tzw. Program 50+) jest częścią planu działań prowzrostowych zawartych w NPR *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*. Wzorem do przygotowania programu są doświadczenia innych krajów, które prowadzą tego typu działania (patrz ramka).

Przygotowywany obecnie w Polsce program pracy dla osób po pięćdziesiątce, jest ważny ze względu na przygotowywane równolegle zniesienie świadczeń przedemerytalnych, ale także jako pierwszy program aktywizacji osób starszych, sygnalizujący zmianę polityki w tej dziedzinie. Trzeba jednak na wstępie zaznaczyć, że osoby po pięćdziesiątce, to nie są osoby o jakichś specjalnych cechach, które uzasadniałyby interwencję państwa. Problem tych osób pojawił się w sytuacji przyspieszenia zmian restrukturyzacyjnych, ograniczenia dostępności do rent oraz trudności ze sfinansowaniem tzw. emerytur pomostowych, czyli tych świadczeń, które są skierowane do grup pracujących w specjalnych i trudnych warunkach. W takim przypadku bardziej potrzebne są standardowe rozwiązania dla osób zwalnianych z restrukturyzowanych branż i przemysłów niż ogólny program „50+" z hasłami zaczerpniętymi z różnych doświadczeń międzynarodowych, bez jakiejkolwiek diagnozy z jaką populacją pod względem kwalifikacji, sprawności oraz innych cech mamy w Polsce do czynienia. Program tak ogólnie zaadresowany może wywołać efekt przewrotny: usprawiedliwiać pracodawców w dyskryminacyjnym traktowaniu starszych pracowników.

Polityka zmierzająca do wydłużania pracy na przykładzie Wielkiej Brytanii

Program wydłużania aktywności zawodowej jest elementem przygotowywanego kompleksowego programu, którego celem jest zwiększenie świadomości pracowników i pracodawców w zakresie roli systemów emerytalnych oraz gromadzenia oszczędności na starość. Program obejmuje działania w ramach polityki rynku pracy, a także zakresu i konstrukcji świadczeń społecznych. Są to między innymi:

Aktywizowanie:

- Pomoc w powrocie do zatrudnienia dla osób powyżej 50 roku życia (*New Deal 50 Plus*), poprzez doradztwo osobiste, szkolenia, staże zawodowe, dotacje do miejsc pracy;
- Zwiększone działania nakierowane na osoby w wieku 50-59 lat, które otrzymywały zasiłek dla bezrobotnych powyżej 18 miesięcy;
- Działania lokalne – zwiększanie wiedzy pracodawców na temat korzyści wynikających z zatrudniania starszych pracowników;

Ograniczanie zakresu świadczeń z tytułu niezdolności do pracy:

- aktywna pomoc – doradca osobisty, wymóg odbywania rozmów o pracy, planowanie działań prowadzących do powrotu do zatrudnienia;
- dostęp do szerokiego zakresu specjalistycznych programów zatrudnienia (osoby niezdolne do pracy i osoby powyżej 50 roku życia);
- aktywna rehabilitacja zawodowa;
- zwiększona zachęta finansowa do powrotu do pracy poprzez wypłacanie przez okres 52 tygodni specjalnego dodatku do wynagrodzenia;

Zmiana wysokości świadczeń emerytalnych dla osób w wieku 60-64 lata

- od października 2003 r. zastąpienie minimalnej emerytury (przyznawanej od 60 roku życia) specjalnym „dodatkiem emerytalnym" przyznawanym po ukończeniu minimalnego wieku emerytalnego (od 2020 r. – 65 lat);
- wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat pomiędzy 2010 r. i 2020 r.

- od 2010 r. osoby, które ukończyły 60 lat, a nie osiągnęły ustawowego wieku emerytalnego będą miały pełny dostęp do programów poszukiwania pracy i innych świadczeń z systemu *„Jobcentre Plus”*;
- istotne zwiększenie wysokości emerytury w przypadku przedłużenia aktywności zawodowej powyżej minimum, alternatywnie – możliwość otrzymania wypłaty jednorazowej;

Wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego:

- stopniowe przechodzenie z zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy do zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy pod koniec okresu aktywności zawodowej jako alternatywa dla gwałtownego przejścia od aktywności do emerytury;
- możliwość kontynuowania pracy przy pobieraniu emerytury z systemu pracowniczego (do tej pory nie było to możliwe);
- zwiększenie wieku dostępu do emerytur z systemów pracowniczych do 55 lat (obecnie 50 lat).

Innym jakościowo działaniem wspierającym zatrudnienie osób starszych jest adresowanie go do tych grup, które pozostają nadal na rynku pracy na skutek wydłużenia wieku emerytalnego, czy możliwości wyboru aktywności w sytuacji elastycznego wieku emerytalnego. To jest działanie nowe, wymagające nowych programów, a przede wszystkim nowego podejścia do przeżywania starości. Polskie badania pokazują, że akceptacji społecznej tego działania jeszcze nie ma. Emerytura jest na ogół traktowana jako zasługa i wyzwolenie od pracy, a wydłużenie okresu pracy jako nieszczęście. Szczególnie kobiety niechętnie reagują na propozycje dłuższej pracy. Na to podejście składa się trudny los starszego pokolenia Polaków, niski poziom ich wykształcenia i niejednokrotnie doświadczenia ciężkiej pracy w późno i pospiesznie industrializującym się kraju. W przypadku kobiet – praca na przysłowiowych dwóch etatach. Zmiana tego podejścia ma już miejsce wśród grup o wyższych kwalifikacjach, dla których rynek pracy jest łaskawy, także dlatego, że zapewnia obecnie lepsze zarobki.

4. Rekomendacje organizacji międzynarodowych w sprawie aktywności ludzi starych na rynku pracy

Rekomendacje w sprawie aktywności ludzi starych na rynku pracy znaleźć można w dokumentach ONZ i organizacji regionalnych. Wiodącą rolę w tym zakresie w systemie Narodów Zjednoczonych odgrywa MOP, która przyjęła w 1980 r. rekomendację (nr 162) w sprawie pracy starszych pracowników. Zaleca się w niej, między innymi, by problemy zatrudnienia osób starszych były rozpatrywane w ramach ogólnej strategii zrównoważonego rozwoju, pełnego zatrudnienia i dobrze zrównoważonej polityki społecznej z punktu widzenia jej adresatów. Pod uwagę powinny być brane potrzeby wszystkich pokoleń, bez przenoszenia problemów z jednej grupy wieku na drugą. Nie można dopuszczać do dyskryminacji pracowników z powodu wieku i należy zapewnić starzejącym się osobom odpowiednie warunki pracy. Przejście na emeryturę powinno odbywać się stopniowo i dobrowolnie. Starzejący pracownicy powinni mieć prawo podnoszenia swoich kwalifikacji i udziału w szkoleniach (ILO 2002a).

W dokumencie przygotowanym na II Światowe Zgromadzenie w sprawie starzenia się, które odbyło się w Madrycie w 2002 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy, powracając do rekomendacji sprzed ponad 20 lat, zaleca następujące zasady polityki rynku pracy:

- Stopniowe i łagodne przechodzenie od aktywności do bierności zawodowej i umożliwienie ludziom starszym pozostawania aktywnymi tak długo, jak tego pragną.
- Zapobieganie dyskryminacji ludzi starszych na rynku pracy z powodu wieku.
- Umożliwienie osobom starszym udziału w kształceniu ustawicznym.
- Wykorzystywanie nowych technologii informatycznych i komunikacyjnych do włączania starszych osób w rynek pracy.

- Równe traktowanie przez systemy zabezpieczenia społecznego kobiet i mężczyzn, między innymi w sprawie wieku przechodzenia na emeryturę.

Postulaty te znalazły się także w dokumencie końcowym Zgromadzenia w Madrycie (Międzynarodowym Planie Działania). Ponadto, zwrócono w nim uwagę, między innymi, na potrzebę wspierania osób starszych prowadzących własną działalność gospodarczą, zwalczania stereotypów na temat starszych wiekiem pracowników, zapewnienia równego traktowania starszych kobiet i mężczyzn na rynku pracy, zachowania równowagi pomiędzy potrzebami pracodawców i pracowników w związku z kontynuacją bądź zaprzestaniem pracy przez tych ostatnich.

Podkreślić należy, że przedmiotem międzynarodowej debaty jest nie tylko miejsce starszego pokolenia na rynku pracy, ale i konieczność dostosowania się gospodarki, w tym i rynku pracy, do procesu starzenia się ludności.

5. Szanse i warunki realizacji rekomendacji międzynarodowych w Polsce

Perspektywa starzenia się ludności wielu krajów, w tym także Polski, wymaga przygotowania społeczeństw i gospodarek do wydłużania czasu wykonywania pracy zawodowej w cyklu życia człowieka. Z kolei zmiany w sferze pracy już wymuszają, a w przyszłości będą wymuszały w jeszcze większym stopniu, zmiany kwalifikacji i zawodów wykonywanych w owym wydłużającym się okresie aktywności zawodowej. Oznacza to, że nie jest możliwe wydłużanie aktywności zawodowej starzejących się osób bez rozwoju kształcenia ustawicznego adresowanego do wszystkich grup wieku.

W Polsce nasilenie zjawiska wczesnej dezaktywizacji zawodowej na skutek przechodzenia na renty i wcześniejsze emerytury miało miejsce na początku lat 90. i było efektem transformacji systemowej (likwidacja miejsc pracy, obawy pracowników przed zmianami, obawy polityczne przed bezrobociem – patrz rozdział IV). Wpływ tego czynnika na aktywność zawodową stopniowo maleje i będzie malał, choć pamiętać należy, że nie wszystkie branże przeszły pełną restrukturyzację, z którą zawsze wiąże się wcześniejsza dezaktywizacja części zwalnianych pracowników. Nie zmienia się natomiast oddziaływanie innego czynnika, jakim jest masowe bezrobocie, czyniące sytuację pracownika na rynku pracy wysoce niepewną i skłaniające do ucieczki przed ryzykiem bezrobocia pod osłonę długookresowych świadczeń społecznych.

Na opóźnienie – w stosunku do sytuacji obecnej – momentu zawodowej dezaktywizacji pozytywnie może wpłynąć zmniejszenie skali bezrobocia oraz wkraczanie w wiek przedemerytalny roczników objętych w rosnącym stopniu nowym systemem emerytalnym, zachęcającym do odraczania decyzji przejścia na emeryturę. Wówczas to zostaną stworzone warunki dla faktycznego, a nie tylko formalnego, „uelastycznienia" wieku emerytalnego. Wymienione wcześniej czynniki, wraz ze zmianami społecznej świadomości, będą także stymulowały proces powolnego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Polska opinia publiczna już w malejącym stopniu wyraża przekonanie, że *należy utrzymać niejednakowy wiek emerytalny, nawet jeśli oznaczać to ma niższe świadczenia dla kobiet*[4].

Po to, by osoby starzejące się i starsze były atrakcyjnymi uczestnikami rynku pracy, muszą posiadać odpowiednie kwalifikacje. Starsi wiekiem Polacy mają stosunkowo niskie wykształcenie, co – mimo wieloletniego doświadczenia zawodowego – powoduje, że trudno im opanować nowe umiejętności. Do tego infrastruktura instytucjonalna inwestowania w kapitał ludzki starszych grup wieku pozostawia bardzo wiele do życzenia. Nie ma w naszym kraju rozwiniętej oferty szkoleniowej, odpowiadającej potrzebom i możliwościom tych osób. Także pracodawcy nie są zainteresowani inwestowaniem w tych, których kariera zawodowa zbliża się do końca. W tworzeniu warunków przedłużania zawodowej aktywności niezbędne jest wielostronne partnerstwo, gdyż ani sami pracodawcy, ani samo państwo, ani same związki zawodowe nie mogą skutecznie doprowadzić do zatrzymania na rynku pracy starzejących się osób.

[4] Od października 1999 r. do marca 2002 r. odsetek zwolenników opinii, iż „kobiety powinny przechodzić na emeryturę wcześniej niż mężczyźni, nawet jeśli otrzymane przez nie świadczenia będą przez to niższe" spadł z 78% do 54%. Wzrósł udział zwolenników równego wieku emerytalnego (z 19% do 28%) oraz osób nie mających na ten temat wyrobionej opinii (z 3% do 18%). Patrz: CBOS 2002a.

Warunkiem zawodowej aktywizacji starszych osób jest też poprawa ich stanu zdrowia. W Polsce liczba niepełnosprawnych i cierpiących na choroby przewlekłe wśród osób 50-letnich i starszych jest niepokojąco duża. Narodowy Spis Powszechny przeprowadzony w 2002 r. wykazał, że w grupie wieku 45-54 lata co piąta osoba jest niepełnosprawna, zaś w grupie 55-64 lata aż co trzecia. W starszych zbiorowościach odsetek ten dalej rośnie (GUS 2003b, s. 35). Ten stan rzeczy powoduje, że „potencjał zatrudnieniowy" osób starszych jest relatywnie niewielki.

Wielość czynników warunkujących aktywność zawodową osób w starszym wieku powoduje, że potrzebna jest skoordynowana, długoterminowa i angażująca różnorodne podmioty polityka społeczna podtrzymująca ich obecność na rynku pracy.

Przyczyny braku aktywności zawodowej ludzi starych (w wieku 65 lat i więcej)

- *Nie chcę dłużej pracować, bo dość się już w życiu napracowałem* – 50,4%.
- *Nie chcę pracować, bo mam teraz czas na inne zajęcia, które lubię* – 9,8%.
- *Chciałbym pracować, ale zdrowie mi nie pozwala* – 46,4.
- *Chciałbym być aktywny zawodowo, ale nie ma dla mnie pracy* – 8,2%.
- *Potrzebuję dorobić, ale nie ma dla mnie pracy* – 8,1%.
- *Chciałbym pracować, ale mam inne obowiązki* – 5,6%.
- *Są inne powody* – 10,4%.

Źródło: Halik 2002.

Wnioski i rekomendacje

W odniesieniu do pracy dla młodych

Sytuację młodych ludzi na rynku pracy w Polsce charakteryzuje, z jednej strony – coraz mniejsze bezpieczeństwo socjalne i malejąca stabilność zatrudnienia, a z drugiej – rosnące wymagania pracodawców co do kwalifikacji młodych kandydatów. Główne podażowe bariery udanego startu zawodowego młodych Polaków związane są z niskiej jakości wykształceniem, brakiem umiejętności samodoskonalenia swoich kwalifikacji oraz nieumiejętnością poszukiwania pracy.

Programy aktywizacji są najważniejszymi instrumentami poprawy startu zawodowego młodych ludzi w krótkim okresie, ale jak pokazuje praktyka, nie zawsze są skuteczne. Można jednak wskazać kilka istotnych czynników sukcesu programów aktywizacji młodych. Pierwszym z nich jest zapobieganie bezrobociu młodych poprzez zorientowanie systemu kształcenia na potrzeby rynku pracy: nauczanie praktycznych umiejętności mogących pomóc w znalezieniu pracy oraz kształcenie w poszukiwanych zawodach. Zagadnienia te zostały rozwinięte w rozdziale II. W przypadku bezrobocia młodych ważne jest jak najszybsze reagowanie na trudności w znalezieniu pracy i obejmowanie każdego młodego bezrobotnego jednym z programów interwencyjnych. Zasada ta jest również realizowana w polskich programach skierowanych do młodych.

Skuteczne w aktywizacji młodych na jak najwcześniejszym etapie są staże zawodowe. Są one również jedną z częściej stosowanych metod aktywizacji młodych w Polsce. Na staże kierowane są jednak wyłącznie osoby już zarejestrowane jako bezrobotne, podczas gdy podobnie jak w Niemczech, można by kierować na nie już na etapie edukacji szkolnej. W tym celu należałoby zaangażować w realizację programu pracodawców, choć wymaga to stworzenia zachęt praw-

nych i finansowych w postaci ulg lub obniżania kosztów pracy. Opisane elementy znajdują się w rządowym programie *Pierwsza Praca*, jednakże ich skala jest niewystarczająca.

Duże znaczenie dla efektywności programów ma wykorzystanie potencjału, jakim dysponują służby zatrudnienia w pracy z osobami młodymi. To służby zatrudnienia są odpowiedzialne za nawiązanie kontaktu z młodymi bezrobotnymi, ich motywowanie, oferowanie zatrudnienia. W Polsce w realizację programu rządowego skierowanego do absolwentów zaangażowane są wojewódzkie urzędu pracy odpowiedzialne za kreowanie regionalnej strategii aktywizacji młodych oraz powiatowe urzędy pracy, będące w stałym kontakcie z zarejestrowanymi bezrobotnymi. Ostatecznym decydentem w sprawie doboru rodzaju programów oferowanych młodym są powiatowe urzędy pracy. Celem decentralizacji odpowiedzialności za prowadzenie programów było, z jednej strony – doprowadzenie do jak najlepszego dostosowania ich do potrzeb lokalnych, z drugiej jednak strony – decentralizacja sprzyja dużym różnicom regionalnym i lokalnym w realizacji poszczególnych komponentów programów. Tego jednak nie należy się zbytnio obawiać, ponieważ regionalne sprofilowanie szkoleń i oferty publicznych służb zatrudnienia czyni je skutecznymi. Inne są bowiem potrzeby rynku pracy na Śląsku, inne na Podlasiu. Inna jest też struktura rynku pracy i regionalne uwarunkowania dla jego rozwoju. Dostosowując szkolenia do możliwości i kierunków rozwoju konkretnego rynku pracy, uzyskuje się wyższą efektywność szkoleń. Niedostateczna jest natomiast rola urzędów powiatowych w koordynacji programów edukacyjnych oraz aktywizacji zawodowej.

Polskie programy aktywizacji młodych wciąż obejmują tylko niewielki zakres absolwentów. Działania urzędów pracy zbyt często ograniczają się do konsultacji czy udzielenia porady, podczas gdy potrzebne są programy stymulujące stałe zatrudnienie. Rozwiązaniem trudnej sytuacji na rynku pracy nie jest również angażowanie młodych w prace dające jedynie czasowe zatrudnienie: prace interwencyjne i roboty publiczne. Należy jednak na większą aniżeli dotychczas skalę stymulować pracodawców do zatrudniania młodych, także zachęcać i wyraźnie motywować aktywniejszych i odważniejszych przedstawicieli młodego pokolenia do podejmowania działalności gospodarczej.

W odniesieniu do pracy dla osób starszych

Dotychczasowe tendencje w odniesieniu do aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym i emerytalnym wskazują na jej gwałtowany spadek w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Był to efekt zmian w strukturze gospodarki, bezrobocia, traktowania zabezpieczenia społecznego jako instrumentu łagodzenia sytuacji na rynku pracy, a także relatywnej słabości kapitału ludzkiego starszej generacji.

Problem niskiej aktywności zawodowej osób starszych dotyczy dwóch ich odrębnych grup. Z jednej strony – wynika z wcześniejszej dezaktywizacji osób w wieku zbliżającym się do emerytury, ale jeszcze będących w pełni sił życiowych i chęci do pracy. Ich dezaktywizacja była niejednokrotnie powodowana dotychczasową polityką, która stymulowała w znacznej skali restrukturyzację gospodarczą i/lub zmniejszała presję na rynku pracy w sytuacji zbyt wolnego tworzenia nowych miejsc pracy w porównaniu z likwidacją starych.

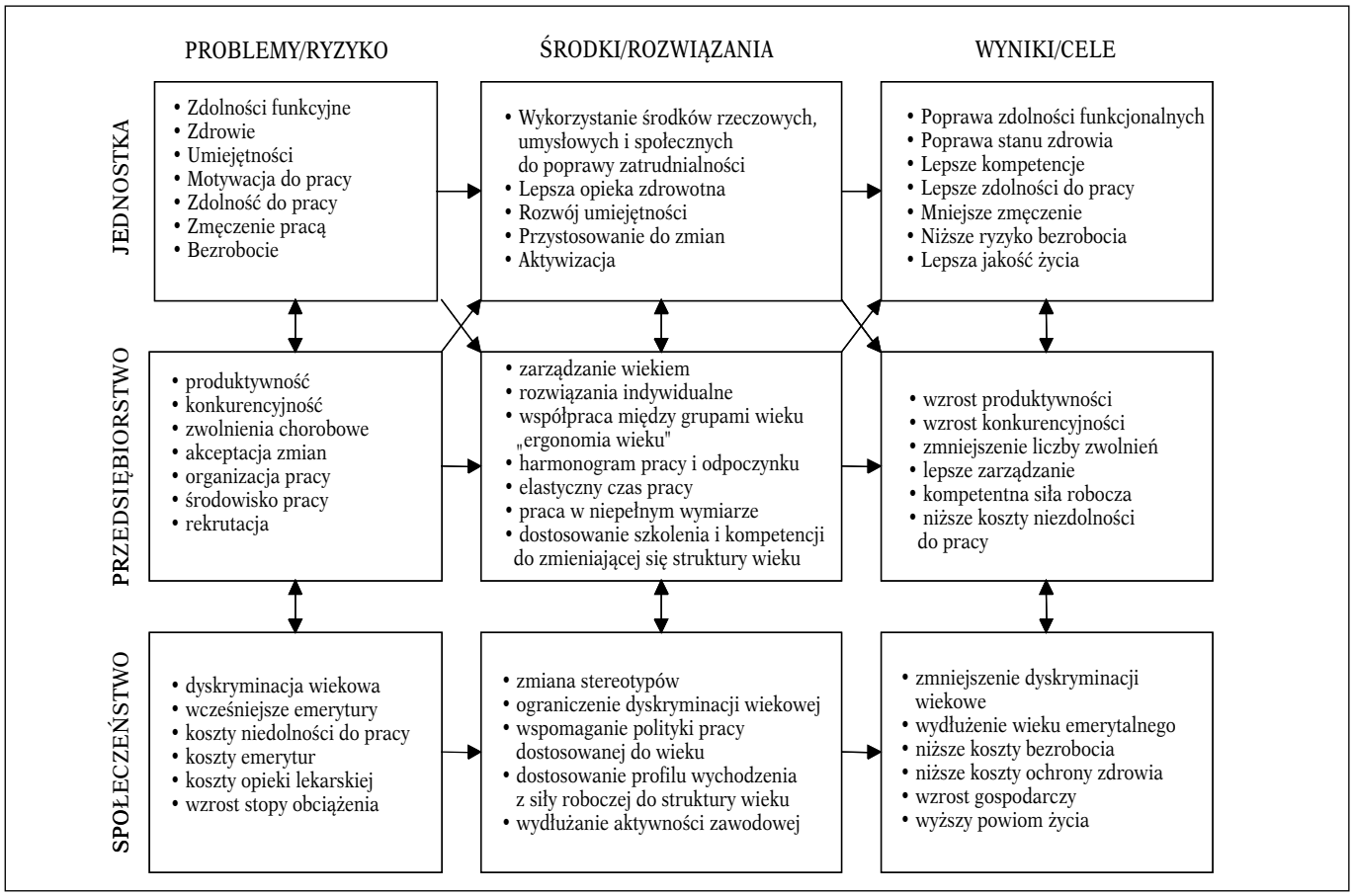
Z drugiej strony – problem pracy dla osób starszych wynika z wydłużenia okresu pracy w warunkach postępującego procesu starzenia się społeczeństw. Chodzi o pracę osób w wieku dotychczas emerytalnym, które na skutek stopniowego wydłużenia wieku emerytalnego znajdują się nadal na rynku pracy.

Wielość czynników warunkujących aktywność zawodową obu grup osób w starszym wieku powoduje, że potrzebna jest skoordynowana, długoterminowa i angażująca różnorodne podmioty polityka społeczna podtrzymująca ich obecność na rynku pracy. Taka polityka będzie mniej udana w stosunku do obecnego pokolenia osób starszych, która spotykała się z innymi motywacjami i potrzebami. Zapewne ulegać będzie zmianie wobec pokolenia młodszego, lepiej przygotowanego do trudniejszego rynku pracy, o wyższych kwalifikacjach i korzystającego ze znacznie lepiej rozwiniętej infrastruktury wspierania ich pracy.

Podejście do aktywności zawodowej osób starszych

Relacje występujące pomiędzy problemem starzenia się społeczeństwa i rynkiem pracy opisujące problemy, sposoby ich rozwiązania oraz wyniki z perspektywy pracowników, przedsiębiorstw oraz społeczeństwa przedstawia macierz starzenia się i polityki rynku pracy. Wiersze macierzy reprezentują poziom jednostek, przedsiębiorstw i społeczeństwa, pokazując, iż wszystkie te grupy powinny dzielić się odpowiedzialnością za utrzymanie aktywności zawodowej osób starszych. Przypisane do tak określonych poziomów metody i środki rozwiązania problemów mogą być lepiej zaplanowane i osiągać wyznaczone cele. Każde z działań wymaga zaangażowania wszystkich uczestników oraz ich współpracy. W systemie takim niezbędna jest ścisła współpraca pomiędzy pracownikami a przedsiębiorstwem, gdyż to ostatnie nie może sprawnie funkcjonować bez pracowników. Niezbędne są również działania z zakresu polityki rynku pracy oraz polityki społecznej.

Macierz starzenia się i polityki rynku pracy



Źródło: Ilmarinen 1999.

***

Programy wspierania pracy młodych i starszych postrzegane są bardzo często jako programy konkurencyjne, nie tylko dlatego że konkurują o środki publiczne, ale przede wszystkim dlatego, że konkurują o istniejące miejsca pracy. Także obecnie program rządowy „50+" traktowany jest niewiarygodnie w sytuacji złego rynku pracy oraz wysokiej stopy bezrobocia młodych. Doświadczenie rozwoju rynków pracy w wielu krajach pokazuje, że programy takie mogą się znakomicie uzupełniać, ale to wymaga skoordynowanej i dobrze kojarzonej polityki rynku pracy.