

Gertruda Uścińska

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski*

***Regulacje prawne, dotyczące poprawy sytuacji
osób starszych na rynku pracy
i w systemach zabezpieczenia społecznego.
Aspekt europejski***

Wprowadzenie

W działalności Unii Europejskiej podejmuje się szereg aktywności, dotyczących poprawy sytuacji osób starszych na rynku pracy i w systemach zabezpieczenia społecznego. W Zielonej Księdze na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie (COM(2010)365) ustalano, że główne środki, umożliwiające starszym pracownikom — zarówno kobietom, jak i mężczyznom — pozostanie dłużej na rynku pracy, powinny obejmować dostęp do rynku pracy, szkoleń i udogodnień dla niepełnosprawnych — dla wszystkich bez względu na wiek, płeć lub przynależność etniczną. Europejski Fundusz Społeczny wspiera środki, mające na celu zwiększenie zdolności do zatrudnienia i wzrost wskaźników zatrudnienia kobiet i mężczyzn w każdym okresie aktywności zawodowej. Europejski Rok Aktywności Osób Starszych 2012 powinien zachęcić państwa członkowskie, partnerów społecznych oraz inne zainteresowane strony

do tworzenia lepszych możliwości i warunków pracy dla udziału starszych pracowników na rynku pracy¹.

W art. 2 decyzji PE i Rady nr 940/2011/UE w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej ustalono, że ogólnym celem Roku Europejskiego jest ułatwianie tworzenia kultury aktywności osób starszych w Europie na podstawie zasady społeczeństwa otwartego na wszystkie grupy wieku. W tych ramach idea Roku Europejskiego zachęca państwa członkowskie, ich władze regionalne i lokalne, partnerów społecznych, społeczeństwo obywatelskie i przedsiębiorstwa (w tym małe i średnie) do wspierania aktywności osób starszych i nasilenia działań na rzecz wykorzystania potencjału szybko rosnącej grupy osób w wieku około 60. roku życia i starszych. W ten sposób sprzyja solidarności i współpracy między pokoleniami, z uwzględnieniem różnorodności i równouprawnienia płci.

Rozwiązania prawne Unii Europejskiej oraz działania wspierające

W Unii Europejskiej podejmuje się szereg działań na rzecz poprawy sytuacji obywateli Unii, szczególnie osób starszych, na rynku pracy — głównie w kierunku ich aktywizacji. Działania te zmierzają do jak najpełniejszego i efektywnego wdrożenia modelu *flexicurity*, stanowiącego swoistą kompilację elastyczności i bezpieczeństwa w zatrudnieniu. Organy UE wydały w tym obszarze liczne dokumenty, będące wytycznymi dla pożądanych kierunków działań, jak również nakładające na państwa członkowskie określone zobowiązania w przedmiocie urzeczywistnienia w ich porządkach prawnych elastycznych form zatrudnienia. (Uścińska 2010)

Pojęcie elastycznych form zatrudnienia rozumiane jest w doktrynie dwojako (Blanpain 2002; Wratny 2010, s. 24 i nast.; Kryńska 2003, s. 5 i nast.). W pierwszym ujęciu dotyczy ono zatrudnienia na innej niż stosunek pracy podstawie (zatrudnienie niepracownicze). W drugim rozumieniu związane jest ono z uelastycznieniem zatrudnienia wykonywanego w ramach stosunku pracy (m.in. praca w niepełnym wymiarze, praca na czas określony). Trzeba także docenić dorobek prawny UE w tym obszarze (Florek 2004, s. 97).

Praca na czas określony, jako jedna z form elastycznego zatrudnienia, jest przedmiotem regulacji Dyrektywy Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r., dotyczącej porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony (Dz.U. L 175 z 10.07.1999 r.). Celem tej dyrektywy jest, zgodnie z treścią art. 1, realizacja załączonego do niej porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego między działającymi w ramach Wspólnot organizacjami międzybranżowymi — Europejską Unią Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskim Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederacją Związków Zawodowych (ETUC).

¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 r. w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (2012). Tekst mający znaczenie dla EOG.

W punkcie pierwszym dokumentu wskazuje się, iż celem niniejszych regulacji jest poprawa warunków pracy, wykonywanych na czas określony, poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji oraz zapobieganie nadużyciom, związanym z wykorzystywaniem kolejnych umów lub stosunków pracy, zawieranych na czas określony. Oznacza to, że państwa członkowskie zobowiązane są (porozumienie załączone do dyrektywy wywiera takie same skutki prawne, jak dyrektywa) stworzyć ramy prawne dla zagwarantowania pracownikom, zatrudnionym na podstawie umów na czas określony, uprawnień ochronnych, porównywalnych do analogicznych uprawnień, przysługujących pracownikom, zatrudnionym na umowy bezterminowe.

W art. 3 ustanowiono **definicję pracownika zatrudnionego na czas określony** (*fixed — term worker*). Zgodnie z nią jest to osoba, która zawarła umowę o pracę lub stosunek pracy bezpośrednio między pracodawcą a pracownikiem, których zakończenie jest określone przez obiektywne warunki, takie jak nadejście dokładnie określonej daty, wykonanie określonego zadania lub wystąpienie określonego zdarzenia. Istotnym punktem tej regulacji jest zakaz traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony w sposób mniej korzystny niż porównywalnych pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony, chyba że spowodowane jest to obiektywnymi względami (których warunki stosowania dookreślone zostaną przez państwa członkowskie).

W omawianej dyrektywie uregulowano również kwestie zapobiegania nadużyciom, wynikającym z wykorzystywania długoterminowych lub następujących po sobie umów o pracę na czas określony, z jednoczesnym unikaniem zawierania umów na czas nieokreślony. Państwa członkowskie wprowadzą przynajmniej jeden z następujących środków zapobiegawczych:

- obiektywne powody, uzasadniające odnowienie takich umów lub stosunków pracy;
- maksymalnej łącznej długości kolejnych umów o pracę na czas określony lub stosunków pracy;
- liczbę odnowień takich umów lub stosunków.

Państwa członkowskie — w ramach wewnątrz krajowych konsultacji — doprecyzują, na jakich warunkach umowy lub stosunki pracy uważane będą za „kolejne” oraz za umowy lub stosunki zawarte na czas nieokreślony (Uścińska 2010).

Zasada równego traktowania pracowników jest również przedmiotem regulacji w Dyrektywie Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r., ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000 r.). Zapewnienie równego traktowania i zapobieganie dyskryminacji przyswieca Wspólnotom Europejskim od początku ich istnienia; jest powszechnym prawem uznanym i gwarantowanym również przez inne dokumenty o randze międzynarodowej, co podkreślone zostało w preambule do niniejszej dyrektywy. W akcie tym podkreśla się także, że prawo wszystkich osób do równości wobec prawa i ochrony przed dyskryminacją stało się także przedmiotem regulacji Wspólnotowej Karty Socjalnych Podstawowych Praw Pracowników. W Karcie podkreśla się znaczenie walki z dyskryminacją we wszystkich jej postaciach, włącznie z **potrzebą podjęcia właściwych działań na rzecz integracji społecznej i gospodarczej osób starszych i niepełnosprawnych**.

Jej celem jest przeciwdziałanie dyskryminacji z innych względów niż płeć (co jest przedmiotem odrębnych uregulowań). Implementacja tej dyrektywy do krajowych porządków prawnych jest niezwykle istotna z punktu widzenia celów integracji europejskiej, w szczególności wysokiego poziomu zatrudnienia, ochrony socjalnej, podnoszenia poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej, solidarności i swobodnego przepływu osób.

W myśl postanowień dyrektywy, zasada równego traktowania oznacza brak jakiegokolwiek dyskryminacji bezpośredniej bądź pośredniej ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Zakres ochrony przed dyskryminacją normuje art. 3 i obejmuje zarówno warunki dostępu do szeroko rozumianego zatrudnienia, poradnictwa, szkoleń, jak również warunki zatrudniania i warunki pracy oraz członkostwo i udział w organizacjach pracowników lub pracodawców.

Jednym z podstawowych elementów na drodze do osiągnięcia celów, dotyczących zatrudnienia i popierania zróżnicowania zatrudnienia, jest — według przepisów niniejszej dyrektywy — **zakaz dyskryminacji ze względu na wiek**. Jednak pewne okoliczności stanowią uzasadnienie dla odmiennego traktowania ze względu na wiek, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnymi z przepisami celami, a w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, i jeżeli będą one właściwe i konieczne, na co wskazuje zapis art. 6 dyrektywy.

Egzemplifikacją uzasadnionych praktyk odmiennego traktowania ze względu na wiek (art. 6 ust. 1), jest:

- wprowadzenie specjalnych warunków dostępu do zatrudnienia i kształcenia zawodowego, włącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania, m. in. dla pracowników starszych w celu wspierania ich integracji zawodowej lub zapewnienia im ochrony;
- ustalanie minimalnych warunków związanych z wiekiem, doświadczeniem zawodowym lub stażem w kwestii dostępu do zatrudnienia;
- określanie górnej granicy wieku przy rekrutacji, z uwzględnieniem wykształcenia wymaganego na danym stanowisku lub potrzeby racjonalnego okresu zatrudnienia przed przejściem na emeryturę.

Przy spełnieniu powyższych postanowień dyrektywy, dyskryminacji nie stanowią również działania państw, polegające na ustalaniu dla potrzeb zabezpieczenia społecznego różnych granic wieku, uprawniających do świadczeń emerytalnych lub inwalidzkich, zróżnicowanych również wobec określonych grup zawodowych. Z zastrzeżeniem jednak, iż powyższa dyferencjacja nie stanowi dyskryminacji ze względu na płeć.

Art. 4 stanowi z kolei, iż dyskryminacją nie jest także zróżnicowane traktowanie ze względu na jedną ze wskazanych powyżej cech (tj. religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną), gdy ze względu na szczególnie rodzaj zawodów dane cechy są rzeczywistym i determinującym wymogiem zawodowym. Pod warunkiem jednak, że cel jest zgodny z prawem, a wymóg jest proporcjonalny. Co istotne, przepisy dyrektywy stanowią, że ciężar udowodnienia, iż nierówne traktowanie nie doprowadziło do dyskryminacji w zatrudnieniu, spoczywa na pozwanym.

Przedstawione postanowienia dyrektywy mają **charakter minimalny**. Oznacza to, iż państwa mogą wprowadzić lub zachować w swoich ustawodawstwach przepisy lepiej zapewniające zasadę równego traktowania w zatrudnieniu.

Kolejnym aktem, który podkreśla znaczenie równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu, jako jednej z fundamentalnych zasad prawa unijnego, jest **Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równych szans i równego traktowania mężczyzn i kobiet w sprawach zatrudnienia i zawodowych** (Dz.U. L 204 z 26.07.2006 r.). Jej celem jest realizacja zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy w zakresie dostępu do zatrudnienia, łącznie z awansem i kształceniem zawodowym, jak również równego traktowania w zakresie warunków zatrudnienia, w tym wynagradzania oraz w zakresie zabezpieczenia społecznego pracowników. Dla celu dyrektywy 2006/54 przyjęto znaczenie prawne zabezpieczenia społecznego.

W odniesieniu do systemów zabezpieczenia społecznego pracowników², zasada równych szans i równego traktowania oznacza zakaz dyskryminacji na podstawie płci (bezpośredniej i pośredniej) w stosunku do warunków przystępowania i zakresu stosowania tych systemów, opłacania i obliczania wysokości składki, świadczeń i warunków ich wypłaty, zachowania uprawnień. Przykładem działań dyskryminacyjnych jest m.in. posługiwanie się kryterium płci przy określaniu osób objętych zabezpieczeniem społecznym pracowników, ustanowieniu różnych reguł dotyczących wieku przystąpienia do systemu lub minimalnego okresu zatrudnienia lub członkostwa w systemie, który jest niezbędny do uzyskania wynikających z niego świadczeń, ustanawianiu różnego wieku emerytalnego, określeniu różnej wysokości świadczeń, chyba że w koniecznym zakresie trzeba wziąć pod uwagę elementy rachunku kalkulacyjnego, które są różne dla każdej płci w przypadku systemów o zdefiniowanej składce (szerzej: art. 9)³.

W tym kontekście istotnym jest orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 maja 1990 r. w sprawie C-262/88 Barber przeciwko Guardian Royal Exchange Assurance Group, w którym ETS uznał, iż wszystkie formy emerytur pracowniczych stanowią element wynagrodzenia w rozumieniu art. 141 Traktatu. Toteż zasada równego traktowania mężczyzn i kobiet odnosi się także i do tego obszaru zabezpieczenia społecznego pracowników. Zresztą w późniejszych orzeczeniach ETS zawarto rozwinięcie tych zasad.

² Zgodnie z przyjętą w dyrektywie 2006/54 definicją, chodzi o systemy nieobjęte dyrektywą 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, które mają na celu zapewnienie pracownikom najemnym i osobom, prowadzącym działalność na własny rachunek, w przedsiębiorstwie, grupie przedsiębiorstw, gałęzi gospodarki lub należącym do grupy zawodowej świadczeń, których celem jest uzupełnienie ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego lub ich zastąpienie, niezależnie od tego czy przystąpienie do nich jest obowiązkowe, czy dobrowolne; Uścińska, G. *Kierunki rozwiązań w zakresie wieku emerytalnego*, ekspertyza dla UKiE, maszynopis, Warszawa 2010.

³ W kontekście związku zatrudnienia z wiekiem emerytalnym kluczowe są orzeczenia ETS w sprawach Marshall (C-15. 2/84), Beets-Proper (C-262/84) i inne (C-559/07). Uścińska, G. (współpraca J. Petelczyc, P. Roicka), dz. cyt.

Elastyczne formy zatrudnienia stały się przedmiotem regulacji w dokumencie pt. *Elastyczność i pewność zatrudnienia — Wspólna opinia Komitetu Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej, Rada Unii Europejskiej, Komitet Zatrudnienia, Komitet Ochrony Socjalnej*⁴. (Bruksela, 19 maja 2006 r.) Podkreśla się w nim, iż zagadnienie elastyczności i pewności zatrudnienia musi być ujmowane w szerszym kontekście Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Należy skoncentrować się na wzajemnych powiązaniach między kluczowymi aspektami różnych zagadnień tego procesu. Wskazuje się, iż przepisy emerytalno-rentowe i inne formy ochrony socjalnej powinny zostać zmodernizowane poprzez lepsze uwzględnienie nowych form zatrudnienia i przerw w karierze zawodowej, w szczególności przeznaczonych na cele opieki, aby w ten sposób zapewnić kobietom możliwość nabywania praw emerytalnych. Systemy ochrony socjalnej powinny wyposażać ludzi w zdolności przystosowawcze do zmian zachodzących w cyklu życia, aby mieli większe poczucie bezpieczeństwa i postrzegali zmiany na rynku pracy bardziej jako szansę i część życia zawodowego, którą da się zaakceptować, niż jako zagrożenie.

Do elastycznych form zatrudnienia odwołuje się również Zielona Księga Komisji Europejskiej pt. *Modernizacja prawa pracy w celu sprostanienia wyzwaniom XXI wieku*. (COM(2006)0708) Podkreśla się w niej znaczenie działań na rzecz modernizacji prawa pracy, jako kluczowego czynnika dla osiągnięcia skutecznych zdolności dostosowawczych do obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej przez pracowników i przedsiębiorców. Europejskie rynki pracy stoją, zdaniem autorów, przed wyzwaniem polegającym na połączeniu większej elastyczności z potrzebą zapewnienia jak największego wspólnego bezpieczeństwa.

Dostosowawcze działania na rynku pracy doprowadziły do **zwiększonej dywersyfikacji umownych form zatrudnienia**, różniących się od tradycyjnych stosunków pracy, które — w ocenie autorów — mogą okazać się nieodpowiednie dla pracowników zatrudnionych na podstawie umów bezterminowych w obliczu dynamizujących się gospodarek i rynków pracy. Umowy na czas określony, umowy o pracę w niepełnym wymiarze godzin, umowy o pracę na telefon, umowy o pracę „zero godzin”, umowy z pracownikami zatrudnianymi przez agencje pośrednictwa pracy, umowy zlecenia, itp. stały się bardzo popularne na europejskich rynkach pracy.

W wyniku wzrostu zainteresowania nowymi formami zatrudnienia⁵, zainicjowano szereg działań legislacyjnych, politycznych i analitycznych w celu ustalenia, w jaki sposób nowe, elastyczne formy zatrudnienia mogłyby zostać połączone z minimalnymi prawami socjalnymi dla wszystkich pracowników. Zwrócono uwagę na niebezpieczeństwa związane z tendencją do wzrostu różnorodności form zatrudnienia. Istnieje bowiem zagrożenie,

⁴ Bruksela, 19 maja 2006 r.

⁵ Całkowity udział w zatrudnieniu osób zatrudnionych w sposób inny niż standardowy model umowy, włącznie z osobami samozatrudnionymi, zwiększył się z ponad 36% w 2001 r. do około 40% wszystkich pracowników w 25 państwach UE w 2005 r. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin wyrażone jako procent całkowitego zatrudnienia zwiększyło się z 13% do 18% w ciągu ostatnich 15 lat. Uścińska, G. (współpraca Petelczyc, J., Roicka, P.), *Diagnoza sytuacji osób w wieku 45+ na rynku pracy w Polsce i w wybranych krajach UE na podstawie danych zastanych*

że część siły roboczej wpadnie w pułapkę serii krótkoterminowych, niskiej jakości prac o niewłaściwym poziomie ochrony socjalnej, przez co pozostanie ona na słabszej pozycji na rynku pracy. Wskazuje się na szczególne grupy zagrożone tym trendem. Otóż ryzyko słabszej pozycji na rynku pracy jest mocno związane z płcią i przynależnością pokoleniową, a kobiety, osoby starsze, a także młodszy pracownicy, którzy częściej zatrudniani są na podstawie niestandardowych umów, mają w rezultacie mniejsze szanse na poprawę swojej pozycji na rynku pracy.

W Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie wspólnych zasad wdrażania modelu *flexicurity* (2007/2209(INI)) wyrażone zostało stanowisko, iż strategii *flexicurity* stanowią ważny składnik europejskiego modelu społecznego. Elastyczność może leżeć w interesie zarówno pracowników, jak i pracodawców; można ją osiągnąć poprzez promowanie zarówno elastycznych, jak i pewnych umów. Osiągnięcie celu strategii *flexicurity* wymaga skutecznej polityki na rzecz zwalczania dyskryminacji oraz znoszenia barier, utrudniających włączanie do grona siły roboczej kobiet, imigrantów, pracowników młodych i starszych wiekiem oraz innych dyskryminowanych grup, znajdujących się w złej sytuacji.

Strategie *flexicurity* powinny, w myśl postanowień niniejszego dokumentu, umożliwić szybkie dostosowywanie się do zmieniających się warunków gospodarczych, dlatego Parlament Europejski wzywa państwa członkowskie i partnerów społecznych do **ograniczenia polityki przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz do wprowadzenia rozwiązań wspierających elastyczność odchodzenia na emeryturę starszych pracowników poprzez pracę w niepełnym wymiarze, podział pracy i podobne systemy promujące aktywne starzenie się i mogące zwiększyć integrację starszych pracowników na rynku pracy.**

Rozwiązania w krajach UE

Niska aktywność osób po 45. roku życia na rynku pracy dostrzegana jest przez wiele państw Unii Europejskiej. W większości z nich dokonuje się zmian prawnych, polegających na uelastycznieniu stosunków pracy przez wprowadzenie większych możliwości zatrudnienia na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu pracy, na umowy cywilnoprawne i innych. Między innymi dzięki takim rozwiązaniom znacznie udało się w tych państwach zwiększyć stopę zatrudnienia osób w wieku 15–64 lata. Większość osiągnęła stopę zatrudnienia bliską lub przekraczającą ogólny wskaźnik zatrudnienia, wyznaczony w Strategii Lizbońskiej (wyjątek stanowi Polska, Francja, Belgia i Bułgaria). Nadal problemem pozostaje jednak stopa zatrudnienia osób starszych i choć niektórym państwom udało się odnieść spory sukces w tym zakresie, wciąż jeszcze konieczne jest wprowadzanie planów, programów i rozwiązań prawnych, które zwiększą partycypację tej grupy wieku na rynku pracy. Z przeprowadzonych badań wynika (Uścińska 2010, s. 75 i nast.), że do najczęstszych przyczyn rezygnowania z pracy osób powyżej 45. roku życia w wielu państwach można zaliczyć rozwiązania w systemach zabezpieczenia społecznego (warunki nabycia renty inwalidzkiej, świadczenia przedemerytalne, wcześniejsze emerytury i inne), zachęcające ich do tego złe warunki pracy oraz dyskryminację ze względu na wiek, czego

przejawem jest uznawanie osób starszych za gorszych pracowników i oczekiwanie, że odejdą z pracy, aby zwolnić miejsce młodszym.

Najwyższy wskaźnik zatrudnienia osób starszych osiągnęły te państwa, które dostrzegły tkwiący w tej grupie kapitał i zaczęły oddziaływać na potencjalnych pracowników oraz pracodawców poprzez aktywizujące programy. Oprócz reform zabezpieczenia społecznego, utrudniających wcześniejsze odejście z rynku pracy, w państwach tych największy nacisk kładzie się na szkolenia pracowników, pozwalające im podnieść kwalifikacje oraz poznać nowe technologie. Z kolei szkolenia dla pracodawców uczą ich zarządzania wiekiem i wskazują na korzyści, wynikające z zatrudnienia osób starszych. Do rozwiązań najczęściej stosowanych i najskuteczniejszych zaliczyć też należy obniżanie kosztów pracy osób starszych i wprowadzanie subsydiów dla firm, które decydują się na zatrudnienie pracowników w okresie przedemerytalnym. Ważnym elementem, wpływającym na dłuższe pozostawanie na rynku pracy, są też elastyczne rozwiązania, które pozwalają dostosować godziny i zakres pracy do możliwości potencjalnego pracownika oraz umożliwiają stopniowe odchodzenie z rynku pracy. Jest to przejaw indywidualizacji warunków pracy, dostosowanych do tej grupy osób.

Dużą rolę odgrywają polityki antydyskryminacyjne oraz towarzyszące im kampanie społeczne, które wpływają na zmianę postrzegania osób starszych na rynku pracy. Bez prowadzonych na szeroką skalę kampanii uświadamiających nie da się osiągnąć sukcesu w tej dziedzinie. Przykładem jest Francja, która mimo wprowadzania licznych rozwiązań, mających zachęcać osoby starsze do pozostawania na rynku pracy, zmarginalizowała tę kwestię w debacie publicznej i prowadziła kampanię społeczną o niewystarczającym zasięgu. W efekcie stopa zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata w tym kraju należy do najniższych w Unii Europejskiej.

Państwa UE, które najwcześniej dostrzegły konieczność wprowadzania programów społecznych i reform prawa pracy, wynikających ze zmian demograficznych, dziś osiągnęły już dość wysokie wskaźniki zatrudnienia starszych pracowników, przekraczające — wymagane w Strategii Lizbońskiej — 50%. Należy jednak pamiętać, że obok zmian w prawie i programów zachęcających do pozostawania na rynku pracy należy równolegle prowadzić politykę antydyskryminacyjną i zmieniać podejście społeczeństwa do tej grupy pracowników. Ważne jest też, aby za elastycznymi formami zatrudnienia szło także bezpieczeństwo socjalne pracowników. Samo tylko uelastycznianie może powodować poczucie braku pewności zatrudnienia, a więc zachęcać do odchodzenia z rynku pracy.

Wciąż największym problemem pozostaje zatrudnienie kobiet powyżej 45. roku życia. Jedynie w Finlandii stopa zatrudnienia starszych kobiet jest wyższa niż stopa zatrudnienia starszych mężczyzn. Do tej pory realizowanych było bardzo mało programów, mających na celu walkę z podwójną dyskryminacją: ze względu na wiek i płeć. Ponadto to częściej kobiety zatrudnione są w niepełnym wymiarze czasu pracy i na umowy cywilne, co powoduje, że ich bezpieczeństwo socjalne jest o wiele niższe niż mężczyzn, znacznie częściej zatrudnionych na umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu. Kwestia praw kobiet 45+ na rynku pracy jest kolejnym wyzwaniem, przed którym staną państwa Unii Europejskiej oraz sama Unia.

Regulacje prawne z zakresu zabezpieczenia społecznego. Aspekt prawny wieku emerytalnego

Regulacje UE

Akty Unii Europejskiej to:

- 1) Dyrektywa nr 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowej realizacji zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.
- 2) Dyrektywa 2006/54 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy.
- 3) Dyrektywa 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

W prawie międzynarodowym ustalono, że świadczenia emerytalne powinny przysługiwać osobom, które ukończyły 65 lat. Przyjmuje się, że jest to granica wieku emerytalnego wyznaczona przez standardy międzynarodowe. W ustalonych przypadkach może ona być podwyższona lub obniżona.

Dyrektywa nr 79/7/EWG dopuszcza utrzymanie przez państwa członkowskie zróżnicowanego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn w ustawowych systemach emerytalnych, o ile zachodzą ku temu uzasadnione przesłanki społeczne. O zasadności utrzymania tego zróżnicowania państwa członkowskie muszą informować odpowiednie organy unijne. (Uścińska 1999).

Dyrektywa 2000/78/WE ustala, że dyskryminacji nie stanowią również działania państw, polegające na ustalaniu dla potrzeb zabezpieczenia społecznego odmiennych granic wieku uprawniających do świadczeń emerytalnych lub inwalidzkich zróżnicowanych również wobec określonych grup zawodowych. Z zastrzeżeniem jednak, że powyższa dyferencjacja nie stanowi dyskryminacji ze względu na płeć.

Postanowienia Dyrektywy 2006/54 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczą systemów zabezpieczenia społecznego, nieobjętych Dyrektywą nr 79/7/EWG, czyli takich, których celem jest uzupełnienie ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego lub ich zastąpienie, niezależnie od tego czy przystąpienie do nich jest obowiązkowe, czy dobrowolne (Uścińska, tamże).

Dyrektywa 2006/54 nakazuje przestrzeganie równego traktowania w systemach zabezpieczenia społecznego. Do przepisów sprzecznych z zasadą równego traktowania należą te, które posługują się pojęciem płci — bezpośrednio lub pośrednio — do ustanowienia różnego wieku emerytalnego. Oznacza to zatem, że w systemach uzupełniających i dodatkowych musi być jednakowy wiek emerytalny. (Uścińska, tamże) Potwierdza to zresztą orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁶.

⁶ Przykładowo orzeczenie w sprawie C-559/07 (Grecja).

Rozwiązania w wybranych krajach europejskich

Chociaż Dyrektywa 79/7 pozwala na utrzymanie w ustawowych, powszechnych systemach emerytalnych państw członkowskich zróżnicowanego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, dość znamienne jest, że obserwujemy tendencje do jego zrównania. Jednakowy wiek emerytalny — 65 lat — przyjęto w kilku państwach: Danii, Hiszpanii, Holandii, Finlandii, Luksemburgu; we Francji ustalono 60 lat dla obu płci. Wiek emerytalny w Niemczech to w zasadzie 65 lat, ale przyjęto regulacje o jego podwyższeniu do 67 lat. Istnieje możliwość elastycznego przejścia na emeryturę. Elastyczny wiek emerytalny od 61. roku życia i możliwość pracy do 67 lat obowiązują w Szwecji.

W pozostałych krajach zróżnicowanie wieku emerytalnego waha się w przedziale od 3 do 5 lat, ale zrównywanie często już się rozpoczęło, np. w Wielkiej Brytanii ustawa o emeryturach z 1995 r. podnosi wiek emerytalny kobiet do 65 lat, tj. do wymaganego u mężczyzn, chociaż proces ten będzie trwał przez wiele lat — do 2020 r. (Tabela 1.).

Tabela 1. Wiek emerytalny w państwach europejskich i krajach EUG

Państwo	Wiek
Belgia	mężczyźni i kobiety — 65 lat;
Bułgaria	mężczyźni — 63 lata i 100 punktów (obliczane poprzez dodanie wieku i lat ubezpieczenia); kobiety 60 lat i 94 punkty;
Republika Czeska	mężczyźni — 62 lata; kobiety — w zależności od liczby wychowywanego potomstwa: – bez dzieci — 60 lat i 8 miesięcy, – 1 dziecko — 59 lat 8 miesiące, – 2 dzieci — 58 lat 8 miesiące, – 3 lub 4 dzieci — 57 lat 8 miesiące, – 5 lub więcej dzieci — 56 lat i 8 miesiące; Wiek emerytalny jest stopniowo zwiększany o 2 miesiące dla mężczyzn i 4 miesiące dla kobiet co roku, aż do osiągnięcia 65 lat przez mężczyzn i kobiet z 1 dzieckiem i od 62 do 64 lat dla kobiet z dwójką lub większą liczbą dzieci (co dotyczy osób urodzonych po 1968 r.).
Dania Niemcy Hiszpania Irlandia Cypr Luksemburg Holandia Finlandia Szwecja	mężczyźni i kobiety: 65 lat emerytura podstawowa — Folkepension, 67 lat dodatkowa — ATP, 65 lat (docelowo 67 w roku 2029), 65 lat, 65 lat (emerytura składkowa 66 lat), 65 lat (63 lata dla pracujących pod ziemią), 65 lat, 65 lat, 65 lat, elastyczny wiek emerytalny od 61 roku życia, możliwość pracy do 67 roku życia;

Państwo	Wiek
Estonia	w 2010 r. — 63 lata dla mężczyzn i 61 lat dla kobiet; wiek ma wzrastać stopniowo i zostanie zrównany dla kobiet i mężczyzn na poziomie 63 lat w 2016 r.
Grecja	ubezpieczeni przed dniem 31 grudnia 1992 r.: mężczyźni — 65 lat, kobiety — 60 lat; ubezpieczeni od dnia 1 stycznia 1993 r.: mężczyźni — 65 lat, kobiety — 65 lat;
Francja	mężczyźni i kobiety — 60 lat;
Islandia	mężczyźni i kobiety — 67 lat;
Włochy	mężczyźni — 65 lat, kobiety — 60 lat; inwalidzi z co najmniej 80% inwalidztwa lub osoby niewidome — 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn;
Łotwa	kobiety i mężczyźni — 62 lata;
Liechtenstein	mężczyźni i kobiety — I i II filar — 64 lata (po okresie przejściowym od 2009 r.);
Litwa	mężczyźni — 62,5 lat, kobiety — 60 lat;
Węgry	I i II filar — 62 lata dla kobiet i mężczyzn w 2009 r.; wiek emerytalny jest stopniowo podwyższany (o pół roku w każdym kolejnym roku) od 2010 r.; do 65 lat w 2022 r. dla urodzonych w 1957 r. lub później. Pierwsze osoby objęte podwyższeniem wieku to osoby urodzone w 1952 r.;
Malta	dla osób urodzonych przed 1.01.1952 r. — 61 lat mężczyźni i 60 lat kobiety (kobiety mogą pracować do 61 roku życia); dla osób urodzonych w okresie 1952–1955 — kobiety i mężczyźni 62 lata; dla osób urodzonych w okresie 1956–1958 — kobiety i mężczyźni 63 lata; dla osób urodzonych w okresie 1959–1961 — kobiety i mężczyźni 64 lata; dla osób urodzonych po 1.01.1962 r. — kobiety i mężczyźni 65 lat;
Norwegia	mężczyźni i kobiety — 67 lat;
Austria	mężczyźni — 65 lat, kobiety — 60 lat; w latach 2024–2033 progresywny wzrost wieku emerytalnego dla kobiet do osiągnięcia tego samego wieku co dla mężczyzn;
Polska	mężczyźni — 65 lat, kobiety — 60 lat (docelowo — 67 lat dla kobiet i mężczyzn);
Portugalia	mężczyźni i kobiety 65 lat;
Rumunia	mężczyźni — 63 lata i 10 miesięcy (ma wzrosnąć do 65 w 2014 r.) — od 1 stycznia 2010 r.; kobiety — 58 lat i 10 miesięcy (ma wzrosnąć do 60 w 2014 r.) — od 1 stycznia 2010 r.;
Słowenia	mężczyźni — 63 lata, kobiety — 61 lat;
Słowacja	mężczyźni i kobiety — 62 lata (ma być osiągnięte w 2014 r.);
Wielka Brytania	mężczyźni — 65 lat, kobiety — 60 lat (wzrost do 65 lat w okresie 2010–2020);
Szwajcaria	pierwszy i drugi filar — mężczyźni — 65 lat, kobiety 64 lata;

Źródło: opracowanie własne na podstawie MISSOC 2010.

Motywy, którymi kierują się poszczególne państwa UE przy podejmowaniu decyzji o zrównaniu wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, są różne. Niewątpliwie decydują względy demograficzne i ekonomiczne, w tym potrzeba zapewnienia równowagi finansowej w systemach emerytalnych. Z punktu widzenia prawa unijnego istotny wpływ na te decyzje wywarły orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, odnoszące się do zawodowych, zakładowych systemów zabezpieczenia społecznego. (Uścińska 2010 b)

Niemalý wpływ na decyzje państw członkowskich mają najnowsze regulacje unijne, zwłaszcza Dyrektywa 2006/54 Parlamentu Europejskiego i Rady, która — co prawda — odnosi się do systemów dodatkowych i uzupełniających, ale nakazuje przestrzeganie równego traktowania, polegającego m.in. na ustaleniu jednakowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn. Nakaz ten nie przenosi się bezpośrednio do systemów ustawowych, ale trzeba widzieć bardzo ścisły związek między systemami emerytalnymi ustawowymi a dodatkowymi lub uzupełniającymi (Uścińska 2008).

W niektórych państwach utrzymanie niższego wieku emerytalnego dla kobiet postrzegane jest jako przejaw dyskryminacji. Dodatkowo — wycofanie się kobiet z rynku pracy w okresach, kiedy występują na nim trudności, może stać się elementem nacisku ze strony pracodawców. W Tabeli 1 przedstawiono aktualne rozwiązania, dotyczące wieku emerytalnego w państwach UE i EOG. W Białej Księdze KE z lutego 2012 r. przedstawiono proces podwyższanie tego wieku w krajach UE. (COM (2012) 55 final).

Polskie rozwiązania

Polskie rozwiązania w zakresie wieku emerytalnego wymagały pogłębionej analizy i odpowiedzi na pytanie czy są one nadal aktualne wobec problemów i wyzwań, które trzeba podjąć mając na uwadze stabilizację prawną, ekonomiczną i społeczną systemu emerytalnego w Polsce. Rozwiązania polskiego systemu emerytalnego oparte są na koncepcji długiego okresu opłacania składek. W tzw. I filarze emerytury będą zależeć od dwóch czynników: środków zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego (prowadzonym w ZUS, tj. składki zwaloryzowane i waloryzowany kapitał początkowy) i przeciętnej dalszej długości trwania życia w chwili przejścia na emeryturę. Główny Urząd Statystyczny każdego roku opracowuje i publikuje tabelę dalszej długości trwania życia osób w wieku 60 lat, 61 lat itd. Dzieląc kapitał przez przeciętne dalsze trwanie życia, otrzymujemy miesięczną emeryturę.

Mimo zastosowania wspólnych tablic dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn, emerytury kobiet mogą być niższe niż mężczyzn nawet o 1/3. Wynika to z tego, że kapitał będzie zbierany krócej o 5 lat, składka jest opłacana od niższej podstawy wymiaru. Z kolei idąc na emeryturę 5 lat wcześniej, kobiety będą dłużej ją pobierać

Został opracowany projekt ustawy z 13 lutego 2012 r. dotyczący zmiany wieku emerytalnego w polskim systemie emerytalnym. W wyniku szerokich konsultacji społecznych projekt ten został zmodyfikowany. Powstał projekt z 10 kwietnia 2012 r. ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, który został skierowany do Sejmu. Na jego podstawie została uchwalona

ustawa z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta wejdzie w życie 1 stycznia 2013 roku. Na jej podstawie wprowadza się między innymi:

- 1) stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do poziomu 67 lat, który zostałby osiągnięty dla mężczyzn w 2020 r.⁷, a dla kobiet w 2040 r. Nowe regulacje objęłyby kobiety urodzone po 31 grudnia 1952 r. i mężczyzn po 31 grudnia 1947 r.,⁸
- 2) możliwość przejścia na emeryturę częściową. Będzie obejmowała osoby, które nie osiągnęły wieku emerytalnego (67 lat dla kobiet i mężczyzn). Na częściową emeryturę kobiety będą mogły przejść po ukończeniu 62 lat, a mężczyźni po ukończeniu 65 lat. Konieczne będzie spełnienie warunku stażu ubezpieczeniowego: dla kobiet — co najmniej 35 lat, dla mężczyzn — co najmniej 40 lat. Do stażu ubezpieczeniowego będą wliczane okresy: składkowe (okres ubezpieczenia, czyli np. praca na podstawie umowy o pracę, okres pobierania zasiłku macierzyńskiego) i nieskładkowe (np. okres pobierania wynagrodzenia chorobowego, zasiłku chorobowego lub opiekuńczego, świadczenia rehabilitacyjnego).

Wysokość emerytury częściowej wynosić będzie 50% pełnej kwoty emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i nie będzie podwyższana do kwoty najniższej emerytury. Pobrane emerytury częściowe zostaną odliczone od zgromadzonego kapitału emerytalnego. Emerytura częściowa podlega waloryzacji. Będzie wypłacana bez względu na wysokość osiąganych dochodów z pracy i bez konieczności rozwiązania stosunku pracy. Prawo do częściowej emerytury rolniczej przysługiwać będzie również ubezpieczonym rolnikom (Uścińska 2012, s. 23).

Zakończone

Na tle przeprowadzonej analizy można sformułować następujące wnioski.

Rozwiązania prawne, dotyczące świadczeń emerytalnych wymagają stabilizacji, aby istniało poczucie bezpieczeństwa prawnego w tak ważnej dziedzinie ubezpieczenia społecznego

Trzeba dodać, że wiek emerytalny musi być rozpatrywany jako przesłanka rozwiązania stosunku pracy. Zwłaszcza w aktualnym orzecznictwie ETS (TS UE) ustala się, że Dyrektywa Rady 2000/78 nie sprzeciwia się krajowym przepisom, dopuszczającym rozwiązanie umowy o pracę z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego (Bocianowski 2011).

Warto również podkreślić, że w Białej Księdze *Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur* z 2012 r. (COM(2012) 55 final.) ustalono, że wycofywaniu systemów wczesnych emerytur i wydłużaniu wieku emerytalnego muszą towarzyszyć środki, które umożliwiają dłuższą aktywność zawodową, w tym odpowiednie środki w zakresie opieki zdrowotnej, miejsc pracy i zatrudnienia. Brak tych działań może spowodować, że

⁷ Wiek emerytalny dla kobiet urodzonych po dniu 30 września 1973 roku wynosi co najmniej 67 lat

⁸ Wiek emerytalny dla mężczyzn urodzonych po dniu 30 września 1953 roku wynosi co najmniej 67 lat

skutki reform dla finansów publicznych będą o wiele mniej korzystne, jeśli zmiany wieku emerytalnego doprowadzą do zwiększenia liczby osób uzależnionych od innych rodzajów świadczeń (np. zasiłków dla bezrobotnych, rent inwalidzkich i zasiłków z pomocy społecznej). Ewentualnie oszczędności dla budżetów publicznych mogłyby wynikać z obniżenia emerytur dla starszych pracowników, którzy nie osiągnęli jeszcze wieku emerytalnego, ale nie są w stanie wykonywać swojej pracy. Spowodowałoby to jednak większe zagrożenie ubóstwem w starszym wieku.

Bibliografia

- Biała Księga, Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, Komisja Europejska, Bruksela, 16 lutego 2012, COM (2012) 55 final.
- Blanpain, R., *European Labour Law*, Kluwer 2002
- Bocianowski P., *Wiek emerytalny jako przyczyna rozwiązania stosunku pracy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2011 nr 1.
- Florek, L. *Europejskie prawo pracy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, *Income security in old-age, disability and death of a breadwinner*, www.social-protection.org (dostęp 15.05.2012).
- Jędrasik-Jankowska I., *Emerytura i inne świadczenia związane z wiekiem*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007
- Kryńska, E. (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, seria „Studia i Materiały”, IPISS, Warszawa 2003, s. 5 i nast.
- Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland*, MISSOC 2011.
- Uścińska G. (red.), *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- Uścińska, G. *Kierunki rozwiązań w zakresie wieku emerytalnego*, ekspertyza dla UKiE, maszynopis, Warszawa 2010.,
- Uścińska G., *Problemy współczesnych systemów emerytalnych. Kierunki rozwiązań w zakresie wieku emerytalnego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2011 nr 4.
- Uścińska, G. (współpraca Petelczyc, J., Roicka, P.), *Diagnoza sytuacji osób w wieku 45+ na rynku pracy w Polsce i w wybranych krajach UE na podstawie danych zastanych* (Aspekt prawny), raport z badań w ramach wieloletniego programu badawczego CIOP na lata 2011–2013 pt. *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy i ich wpływ na aktywność zawodową zasobów pracy w wieku 45+*, IPISS, Warszawa 2010,
- Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, Komisja Europejska, Bruksela, 7 lipca 2010 r., KOM (2010) 365 wersja ostateczna.
- Wratny, J. *Elastyczne formy zatrudnienia w perspektywie polskiego prawa pracy*, w: Sadowska-Snarska (red.), *Elastyczne formy pracy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, 2010 r.

Summary

The present study includes the legal solutions in the EU law and those adopted in the EU Member States that serve the purpose of improving the situation of elderly people on the labour market.

The national experience connected with the professional activity of people over 45 is also discussed. The legal aspects of the retirement age are examined in the national and European context. Changes in this area are discussed and evaluated and the issuing conclusions are presented