

**Zenon Wiśniewski, Monika Maksim**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu<sup>1</sup>  
Nicolaus Copernicus University in Toruń

## ***Sytuacja i aktywizacja zawodowa bezrobotnych 50 plus — doświadczenia niemieckie***

### ***Streszczenie***

Wobec postępującego procesu depopulacji i starzenia się ludności oraz rosnącego zagrożenia dla stabilności finansowej systemu emerytalnego wydłużanie aktywności zawodowej osób starszych stanowi obecnie ważne wyzwanie rozwojowe. Aktywizacja zawodowa długotrwale bezrobotnych 50 plus i utrzymanie osób starszych w pracy stanowi zatem kluczowy priorytet polityki rynku pracy. W niniejszym artykule podjęto próbę analizy sytuacji starszych bezrobotnych na rynku pracy w Niemczech i rozwiązań w zakresie przeciwdziałania bezrobociu długotrwałemu osób starszych w tym kraju na przykładzie programu *Perspektywa 50 plus — pakt zatrudnieniowy dla osób starszych w regionach*. Główną ideą tego programu było stworzenie bodźców zachęcających regionalnych i lokalnych aktorów do zawierania aliansów w celu rozwinięcia i wdrożenia nowych efektywnych strategii oraz instrumentów trwałej integracji osób starszych długotrwale bezrobotnych z regularnym rynkiem pracy. Efekt zatrudnieniowy *Perspektywy 50 plus* był o 10 punktów procentowych wyższy od przeciętnego w Niemczech dla tej kategorii wiekowej, a koszty niższe od przeciętnych w regionie. Sukces uzyskano dzięki zastosowaniu indywidualnego podejścia i niestandardowych rozwiązań — zarówno na etapie diagnozy sytuacji bezrobotnego, uczestnictwa w programie, jak i po podjęciu zatrudnienia.

**Słowa kluczowe:** długotrwale starsi bezrobotni, polityka rynku pracy w Niemczech, *Perspektywa 50 plus*, bezrobocie długotrwale

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ul. Gagarina 11, 87-1000 Toruń, adresy elektroniczne autorów: zenwis@umk.pl i mouso@umk.pl.

## Wprowadzenie

Proces aktywizacji zawodowej ludzi starszych nasuwa pytania o dobór, adekwatność i możliwości instrumentów polityki rynku pracy. Nakreślając zadania do ujęcia w programach zatrudnienia w stosunku do osób starszych, należy najpierw zastanowić się, za pomocą jakich mechanizmów można skutecznie oddziaływać na ten segment rynku pracy. W gruncie rzeczy nie ma tu jednej ogólnej i wiążącej odpowiedzi, gdyż trzeba przede wszystkim zdefiniować problemy, które powinny być rozwiązane w obszarze aktywizacji zawodowej osób starszych. Należy określić przyczyny negatywnych zjawisk i dobrać instrumenty, które będą mogły zostać użyte, by im przeciwdziałać.

Priorytety polityki rynku pracy w procesie aktywizacji osób w starszym wieku zmieniały się w czasie. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku w krajach Unii Europejskiej stosowano wcześniejsze emerytury dla osób starszych w celu zapobieżenia bezrobociu młodzieży (Casey, 1996). Obecnie niski wskaźnik zatrudnienia osób starszych w tych krajach jest rezultatem ogromnej skali wcześniejszych emerytur udzielonych w przeszłości, jak również masowego przechodzenia na emerytury w momencie nabycia uprawnień emerytalnych. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku polityka ta została zakwestionowana ze względów budżetowych. W obliczu niskiego przyrostu demograficznego wcześniejsze emerytury stały się bowiem zagrożeniem dla stabilności finansowej systemów emerytalnych (Szatur-Jaworska, 2016).

Sytuacja osób starszych na rynku pracy — mierzona wskaźnikiem zatrudnienia — jest zróżnicowana w krajach Unii Europejskiej, przy czym wszędzie — z wyjątkiem Grecji i Cypru — występuje trend rosnący. Według danych Eurostatu (2017) w latach 2006–2016 liderem pozostawała Szwecja ze wskaźnikiem zatrudnienia dla grupy wiekowej 55–64 wynoszącym ponad 75%. Duży postęp w tym zakresie odnotowuje się w Niemczech, Polsce i Włoszech, gdzie w analizowanym okresie wskaźniki zatrudnienia wzrosły o około 18–20 punktów procentowych. Według BAEL w Polsce wskaźnik zatrudnienia wśród osób między 55 a 64 rokiem życia w trzecim kwartale 2017 roku wynosił 49,4% (GUS, 2017). W naszym kraju, pomimo podejmowanych działań zapobiegawczych, osoby w wieku 50 plus na koniec 2017 roku stanowiły 27,6% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych (298,5 tysiąca osób) (MRPiPS, 2017).

Najczęściej problemy starszych bezrobotnych na rynku pracy są spowodowane (Kryńska, Szukalski, 2013):

- stereotypami dotyczącymi osób w wieku 50 plus wśród pracodawców;
- zachowaniem dyskryminacyjnym pracodawców;
- deficytami kompetencyjnymi, a w szczególności brakiem umiejętności w zakresie IT;
- niechęcią do udziału w szkoleniach;
- złym stanem zdrowia;
- słabą motywacją do podjęcia pracy i zmiany swojej sytuacji.

Osoby starsze są narażone na szczególne trudności na rynku pracy, mimo że często ze względu na bogate doświadczenie zawodowe czy wysoki poziom kwalifikacji specjalistycznych postrzega się je jako wartościowych pracowników. Zgodnie z teorią kapitału

ludzkiego rodzaj kwalifikacji potrzebnych zazwyczaj w konkretnym przedsiębiorstwie zwiększa stopień zależności pracownika od danej firmy. W sytuacji utraty zatrudnienia zalety starszego pracownika na rynku pracy tracą na znaczeniu, ponieważ bardzo często ten specyficzny kapitał jest nieprzydatny dla innych potencjalnych pracodawców. Oznacza to, że osoby starsze tracące pracę mają znacznie większe problemy z jej znalezieniem aniżeli bezrobotni z młodszych grup wiekowych. Stwarza to dla tej grupy duże zagrożenie bezrobociem długookresowym, a aktywizacja długotrwale bezrobotnych 50 plus nie jest zadaniem łatwym. Proces ten wymaga ciągu stopniowo podejmowanych i wzajemnie uzupełniających się działań, dostosowanych do indywidualnych potrzeb bezrobotnego i warunków na lokalnym rynku pracy, a więc określonej konfiguracji aktywnych programów zatrudnienia.

Jeśli chodzi o specyficzne cechy aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych 50 plus, to decydujące znaczenie ma odpowiedni — wczesny — moment, w którym podejmuje się interwencję wobec bezrobotnych i jej intensywność (Maksim, Wiśniewski, 2017). Jednocześnie warto podkreślić, że w procesie aktywizacji starszych bezrobotnych zaleca się wykorzystywanie różnorodnych usług i instrumentów, które można elastycznie dobierać w zależności od potrzeb i oczekiwań osób poszukujących zatrudnienia. Sugeruje się również otwartość na niestosowane dotąd działania czy wręcz eksperymentowanie i testowanie ich na starszych bezrobotnych (Brauer, Korge, 2007). Ważne jest też dopasowanie tych instrumentów do potrzeb regionalnych i lokalnych rynków pracy.

Praktyka pokazuje, że w stosunku do osób długotrwale bezrobotnych w wieku 50 plus służby zatrudnienia w krajach Unii Europejskiej łączą na przykład szkolenie z pomocą w podjęciu po jego zakończeniu stażu, praktyki lub pracy, czy też wprowadzają komponent szkoleniowy do programów subsydiowania zatrudnienia (Hake, 2011). Komisja Europejska podkreśla również, że szczególnie ważne dla służb zatrudnienia jest równomierne rozłożenie sił i skupienie uwagi zarówno na bezrobotnych, jak i pracodawcach.

W obliczu starzenia się ludności w Polsce zwiększenie zatrudnienia starszych bezrobotnych staje się jednym z głównych wyzwań rozwojowych (Kryńska, 2015). W niniejszym artykule dokonano analizy drogi, którą przeszły w tym zakresie Niemcy: „od chorego człowieka Europy do ekonomicznej supergwiazdy” (Dustmann, Fitzenberger, Schönberg, Spitz-Oener, 2014). W doświadczeniach niemieckich można odnaleźć pewne punkty odniesienia do współczesnej polskiej rzeczywistości, a rozwiązania stosowane za Odrą zasługują na uwagę, jeśli spojrzeć na nie przez pryzmat toczony w Polsce dyskusji na temat sposobów aktywizacji zawodowej starszych bezrobotnych. Analizując przypadek niemiecki, skupiono się zwłaszcza na efektach programu integracji zawodowej starszych bezrobotnych pod nazwą *Perspektive 50 plus — Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen*.

W opracowaniu sformułowano tezę, że sukces zatrudnieniowy aktywizacji zawodowej starszych bezrobotnych w Niemczech uzyskano dzięki zastosowaniu indywidualnego podejścia do bezrobotnych i niestandardowych form wsparcia, zarówno na etapie diagnozy sytuacji poszczególnych osób, jak i w procesie realizacji programu.

Prezentowany artykuł powstał w ramach ponadnarodowego projektu innowacyjnego POWER zatytułowanego *Impuls 50 plus. Strategie aktywizacji zawodowej osób starszych*

dla *Publicznych Służb Zatrudnienia*, który był realizowany przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu wspólnie z Bundesagentur für Arbeit — Regionaldirektion Berlin-Brandenburg i innymi polskimi partnerami<sup>2</sup>.

### *Osoby starsze na rynku pracy w Niemczech*

Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej jest związany z instytucjonalną obudową rynku pracy. Kształtują ją rozwiązania, takie jak (Moszyński, 2016):

- autonomia taryfowa zagwarantowana w ustawie zasadniczej RFN<sup>3</sup>;
- zasada współstanowienia;
- ustawodawstwo chroniące prawa pracownicze;
- ubezpieczenia na wypadek bezrobocia;
- federalny podmiot odpowiedzialny za politykę zatrudnienia i rynku pracy.

W odniesieniu do rynku pracy istotne jest podtrzymywanie przez państwo warunków dla rozwiązywania przez partnerów społecznych możliwie szerokiego zakresu spraw, zgodnie z zasadą subsydiarności. Przykładem może być system taryfowy, w ramach którego partnerzy negocjują warunki pracy i płacy, a państwo próbuje stabilizować i chronić jego autonomię.

Globalny kryzys z lat 2008–2009 i późniejsze wstrząsy zachodzące w Europie pokazały, że niemiecka gospodarka i jej rynek pracy wykazują zadziwiającą odporność na niekorzystne impulsy płynące z otoczenia. W końcu 2016 roku stopa bezrobocia w Niemczech kształtowała się na poziomie 4,1% i należała do najniższych wśród krajów wysoko rozwiniętych (BA, 2017a).

Na sytuację na rynku pracy duży wpływ wywarł pakiet reform *Agenda 2010*, zwany również *Hartz IV* — od nazwy najważniejszej z ustaw reformujących niemiecki model ekonomiczno-społeczny. Z początku reforma została uznana za nieudaną i była główną przyczyną upadku koalicji rządzącej SPD i Zielonych. Z dzisiejszej perspektywy jej ocena zaczyna ulegać zmianie i coraz więcej ekonomistów jest zdania, że obecny sukces Niemiec i szybkie odbicie gospodarcze po recesji w 2009 roku nie byłyby możliwe bez *Agendy 2010*.

Według danych niemieckiej Federalnej Agencji Pracy na koniec 2015 roku umowami o pracę z towarzyszącym im ubezpieczeniem społecznym było objętych 9,792 tysięcy osób

<sup>2</sup> Projekt finansowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, nr umowy UDA-POWR.04.03.00-00-W110/15. Ze strony polskiej w przedsięwzięciu uczestniczyli: Powiatowy Urząd Pracy dla Miasta Torunia, Izba Przemysłowo-Handlowa w Toruniu, Fundacja Gospodarcza Pro Europa z siedzibą w Toruniu, Izba Handlowo-Przemysłowa w Toruniu i Przedsiębiorstwo Inwestycyjne Bud-Tech z Torunia.

<sup>3</sup> Autonomia taryfowa umożliwia związkom zawodowym i konfederacjom pracodawców zawieranie układów zbiorowych regulujących stosunki pracy. Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej cechuje stosunkowo wysoki stopień centralizacji negocjacji płacowych w ramach układów taryfowych. Poziom koordynacji w procesie ustalania płac sięga często całych branż, a rozległy proces przetargu jest połączony z wysokim stopniem uzwiązkowienia. Stopień zaangażowania państwa w przetarg płacowy nie jest wysoki, gdyż umocowana konstytucyjnie autonomia taryfowa gwarantuje, że prawo ustalania warunków płacy przysługuje stronom stosunku pracy bądź ich reprezentacjom.

w wieku od 50 do 65 lat, co oznaczało wzrost o 421 tysięcy (4,5%) w stosunku do roku poprzedniego. Ten wynik został po części spowodowany podniesieniem się udziału osób starszych w liczbie ludności ogółem i ich większą chęcią do pracy. W 2016 roku przyrost zatrudnienia osób starszych był jeszcze wyższy i wyniósł blisko 458 tysięcy osób, co spowodowało wzrost liczby zatrudnionych w przedziale wiekowym 50–65 do 10,250 tysięcy osób (BA, 2017c).

W końcu 2016 roku wskaźnik zatrudnienia dla osób między 15 a 64 rokiem życia osiągnął poziom 57,3%, podczas gdy w 2006 roku wynosił tylko 47,9%. Jeszcze szybciej rósł wskaźnik zatrudnienia osób starszych: w wieku 55–59 z 45,3% do 59,2%, a dla przedziału wiekowego 60–64 z 15,6% do 37,5%. Wskaźnik zatrudnienia osób starszych jest wyższy we wschodniej części Niemiec niż w zachodniej (BA, 2017b).

Bezrobocie wśród niemieckich seniorów maleje mimo wzrostu ich liczebności. O ile pod koniec 2015 roku było zarejestrowanych 936 tysięcy bezrobotnych w wieku 50 plus, to w połowie 2016 roku już tylko 878 tysięcy. W niemieckiej statystyce do starszych bezrobotnych zalicza się osoby 55 plus — w tej grupie wiekowej w 2016 roku bezrobocie zmalało o 3% i wyniosło 555 tysięcy osób. Towarzyszył temu wzrost aktywności zawodowej osób starszych i w efekcie stopa bezrobocia dla tej populacji zmalała o 0,5 punktu procentowego, osiągając poziom 6,8% (BA, 2017b).

Należy podkreślić, że mężczyźni stanowią 54,9% populacji starszych bezrobotnych. Prawie połowa (48,9%) bezrobotnych w wieku 50 plus pozostaje bez pracy dłużej niż dwanaście miesięcy, podczas gdy dla całej populacji bezrobotnych wskaźnik ten wynosi tylko 37%. Bezrobocie dotyczy częściej tych osób starszych, które mieszkają na terenie Niemiec Wschodnich (8,4%) niż Zachodnich (5,5%) (BA, 2017b).

Wyniki analizy Instytutu Badania Rynku Pracy i Zawodoznawstwa (Czepek, Moczall, 2017) pokazują, że:

- więcej niż jedna czwarta przedsiębiorstw otrzymała podania o pracę od osób w wieku 50 plus;
- 56% przedsiębiorstw zatrudniło osoby 50 plus;
- przeważają pozytywne doświadczenia z nowo zatrudnionymi osobami 50 plus;
- o zatrudnieniu osób w wieku 50 plus decyduje doświadczenie zawodowe i gotowość do podjęcia obowiązków w niepełnym wymiarze czasu pracy;
- pracodawcy preferują następujące formy wsparcia zatrudnienia dla starszych bezrobotnych: dotacje płacowe (36%), doskonalenie zawodowe (35%) i elastyczne przechodzenie na emeryturę (32%).

Pomimo wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób starszych na niemieckim rynku pracy nie można zauważyć trendu do polepszenia ich szans zatrudnieniowych w przypadku poszukiwania nowej pracy. Wyniki wielu badań dowodzą, że wyższy wskaźnik zatrudnienia osób 50 plus jest rezultatem wydłużenia aktywności zawodowej w dotychczasowym zakładzie pracy (Brussig, Stegmann, Zink, 2014; Knuth, 2014). Osoby starsze, które straciły pracę, mają relatywnie mniejsze szanse na zatrudnienie u nowego pracodawcy niż osoby poniżej 50 roku życia (Dietz, Walwei, 2011). Determinantami określającymi szanse zatrudnieniowe starszych bezrobotnych są przede wszystkim kwalifikacje, przynależność branżowa, grupa zawodowa, staż pracy i długość okresu absencji (Seglen, 2016).

Niski udział starszych pracowników w ogóle przyjmowanych do pracy w przedsiębiorstwach niemieckich wynika między innymi z tego, że niemieckie ustawodawstwo dotyczące ochrony stosunku pracy jest powiązane z długością okresu zatrudnienia w danym zakładzie. W związku z tym starsze osoby rzadziej szukają nowego pracodawcy.

### *Reformy Hartza*

Rozwiązania niemieckie w zakresie polityki rynku pracy odznaczają się wysoką skutecznością, co jest rezultatem przeprowadzonych w latach 2003–2005 reform polityki rynku pracy i jej instytucji. Punktem wyjścia dla tych zmian było hasło „wspierać i wymagać”. Wprowadzony wówczas pakiet ustaw o nowoczesnych usługach na rynku pracy został nazwany od nazwiska ich głównego pomysłodawcy — Petera Hartza, odpowiednio jako I, II, III i IV (*Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* z 2002 roku).

Wspomniane reformy można określić mianem „rewolucji na raty”, gdyż wprowadziły one elementy odpowiedzialności za los i — zgodnie z mottem „wspierać i wymagać” (*fördern und fordern*) — zerwały z praktyką utrzymywania bezrobotnych pobierających świadczenia socjalne bez jakichkolwiek bodźców do podjęcia pracy. Ta polityka jest zbliżona do realizowanego w krajach anglosaskich programu określanego jako *welfare-to-work*, którego celem jest włączenie do pracy wszystkich korzystających z pomocy państwa. Oponenti reform Hartza są jednak zdania, że reformy te stanowią demontaż państwa socjalnego. Podkreślają, że — wbrew zapowiedziom — zbyt duży nacisk położono na „wymagać”, a zbyt mały na „wspierać”.

Reformy Hartza doprowadziły do zmiany modelu zarządzania publicznymi służbami zatrudnienia. Powstała Federalna Agencja Pracy i centra pracy (*job centers*), a urzędy pracy zostały przekształcone w agencje pracy (*Arbeitsagentur*).

Agencje pracy to urzędy podlegające poszczególnym krajom związkowym, które odpowiadają za politykę rynku pracy. Rozpatrują one wnioski o zasiłki dla bezrobotnych (*Arbeitslosengeld I* — ALG I). Są one wypłacane osobom, które przez minimum dwanaście miesięcy opłacały składkę na ubezpieczenie od bezrobocia. Oprócz tego do obowiązków agencji pracy należy:

- pośredniczenie w znalezieniu pracy lub miejsca kształcenia;
- poradnictwo zawodowe;
- poradnictwo dla pracodawców;
- finansowanie szkoleń zawodowych dla bezrobotnych pobierających zasiłek *Arbeitslosengeld I*;
- wspieranie zatrudnienia subsydiowanego;
- integracja zawodowa osób niepełnosprawnych;
- prowadzenie badań rynku pracy oraz opracowywanie statystyk;
- obsługa pomocy finansowej z tytułu posiadania dzieci (*Kindergeld*).

Bezrobotni, którzy utracili prawo do zasiłku *Arbeitslosengeld I*, stają się klientami *job centers*. Od 2005 roku otrzymują zasiłek *Arbeitslosengeld II* (ALG II), zwany potocznie „Hartz IV”, który powstał w efekcie połączenia dwóch świadczeń: pomocy dla bezrobot-

nych (*Arbeitslosenhilfe*) i pomocy społecznej (*Sozialhilfe*). ALG II jest wypłacany z budżetu państwa tym, którzy nie mogą sobie zapewnić minimum socjalnego ze środków własnych, pracy lub innych świadczeń ubezpieczeniowych lub socjalnych. Przy ustalaniu prawa do zasiłku pod uwagę są brane dochody i majątek wszystkich osób żyjących wspólnie z wnioskodawcą (małżonek, dzieci, partner życiowy). *Job centers* obsługujące tych świadczeniobiorców są zarządzane przez powiaty i odpowiadają za zapewnienie środków utrzymania bezrobotnym. Oprócz tego urzędy zajmują się pokrywaniem kosztów ubezpieczenia zdrowotnego i pielęgnacyjnego, a także zakwaterowania bezrobotnych. Do ich obowiązków należy też:

- świadczenie usług związanych ze znalezieniem pracy i kształceniem;
- wypłacanie pomocy finansowej, jeśli wysokość zasiłku *Arbeitslosengeld I* nie pokrywa kosztów utrzymania;
- świadczenie pomocy finansowej, jeśli dana osoba nie jest w stanie pracować więcej niż trzy godziny dziennie (np. z powodu sytuacji zdrowotnej);
- świadczenie tak zwanego zapotrzebowania dodatkowego (*Mehrbedarf*), które może być wypłacane na przykład w przypadku ciąży, a także na wyposażenie pierwszego mieszkania;
- wspieranie kursów dokształcających dla osób pobierających zasiłek *Arbeitslosengeld II*;
- finansowanie poradnictwa dla osób uzależnionych itp.

Jeśli chodzi o aktywne programy zatrudnienia, to bezrobotni w Republice Federalnej Niemiec korzystają z pośrednictwa i doradztwa zawodowego, szkoleń i doskonalenia zawodowego, środków wspierających podejmowanie pracy i subwencjonowanego zatrudnienia (Wiśniewski, 1994; Nadolska, 2010). W styczniu 2009 roku weszła w życie ustawa zmieniająca ich kształt (*Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente*), której celem było:

- scalenie różnych mniej znaczących instrumentów w jeden zapis ustawowy;
- wprowadzenie tak zwanego budżetu dla pośrednictwa pracy i zlikwidowanie różnych szczegółowych regulacji w tym zakresie;
- stworzenie możliwości „wolnego wspierania” w szczególnych przypadkach w celu elastyczniejszego stosowania instrumentów.

Przywołana ustawa nie zmieniła w zasadzie środków aktywnej polityki rynku pracy, a zmierzała jedynie do wprowadzenia mechanizmów do ich elastyczniejszego wykorzystania i dostosowania do indywidualnych potrzeb bezrobotnych. Nowe regulacje stworzyły lepsze ramy instytucjonalne do szybszych przepływów z bezrobocia do aktywnego zatrudnienia. Efektywniejsze pośrednictwo, uelastycznienie usług służb zatrudnienia, wprowadzenie elementów rynkowych i konkurencyjnych, takich jak: bony, przeniesienie większej odpowiedzialności za swój los na bezrobotnych i skierowanie instrumentarium polityki rynku w stronę aktywnych form walki z bezrobociem, można ocenić jako krok w dobrym kierunku.

Służby zatrudnienia w Niemczech stosują model 4PM (BA, 2012). Został on wprowadzony w 2009 roku i składa się z czterech faz określających strukturę wzajemnych relacji między służbami zatrudnienia a poszukującymi pracy. Służby są zobowiązane do wszczy-

nania procedury analizy potencjału, możliwości i potrzeb bezrobotnego już w momencie pierwszego kontaktu z nim. Pozostałe etapy modelu 4PM obejmują:

- określenie celu interwencji;
- opracowanie indywidualnej strategii aktywizacji zawodowej;
- realizację strategii i monitoring.

Postępowanie w kolejnych fazach opiera się na wynikach uzyskanych w poprzednich etapach. W modelu 4PM przewiduje się tworzenie dla każdego bezrobotnego indywidualnego planu działania, który ma odzwierciedlać jego potrzeby i elastycznie kształtować ścieżki prowadzące do zatrudnienia. Po podjęciu decyzji co do celu i wyboru strategii interwencji, głównie na podstawie technicznej ekspertyzy doradców i pośredników pracy, jest ona rozwijana w trakcie indywidualnych, bezpośrednich sesji z szukającymi zatrudnienia. Szerokie wsparcie oferuje tutaj platforma „wirtualnego rynku pracy”, z której korzystają wszystkie podmioty rynku pracy, w tym służby zatrudnienia, pracodawcy, poszukujący pracy, instytucje szkoleniowe, organizacje pożytku publicznego i prywatne firmy rekrutacyjne.

### ***Program »Perspektywa 50 plus« i jego efekty***

W Niemczech do końca 2007 roku bezrobotni, którzy ukończyli 58 lat, byli zwolnieni z obowiązku aktywnego poszukiwania pracy, nie byli uwzględniani w statystykach i zachowywali prawo do zasiłku dla bezrobotnych aż do osiągnięcia emerytury w pełnej wysokości (Dietz, Walwei, 2011). Pod koniec 2007 roku ponad 200 tysięcy osób korzystało z tego prawa, co wpływało negatywnie na wielkość wskaźnika zatrudnienia, ponieważ osoby te były uwzględniane w statystykach rynku pracy. Należy podkreślić, że do dziś długość okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych (*Arbeitslosengeld I*) jest pozytywnie skorelowana z wiekiem bezrobotnego, jednak w ramach reform Hartza czas, w którym może on być wypłacany, został skrócony z 32 do 18 miesięcy.

Szerokie działania zmierzające do wzrostu aktywności zawodowej starszych bezrobotnych zostały podjęte w 2005 roku w ramach programu *Perspektywa 50 plus* — *pakty zatrudnieniowe dla osób starszych w regionach* (*Perspektive 50 plus* — *Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen*). Przedsięwzięcie zostało uruchomione na szczeblu federalnym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i było realizowane do 2015 roku. Główną ideą programu było stworzenie bodźców zachęcających regionalnych i lokalnych aktorów do zawierania lokalnych aliansów w celu rozwinięcia i wdrożenia nowych efektywnych strategii oraz instrumentów trwałej integracji długotrwale bezrobotnych w wieku od 50 do 64 lat z rynkiem pracy (Aster, Heuermann, 2012). W ramach *Perspektywy 50 plus* przewidziano:

- podjęcie skoncentrowanych działań dostosowanych do indywidualnych potrzeb bezrobotnych oraz wymagań regionalnych i lokalnych rynków pracy;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w regionach (dobre praktyki);
- wypracowanie nowych form wsparcia długotrwale bezrobotnych na szczeblu federalnym.



Program został podzielony na trzy etapy. Pierwszy, realizowany w latach 2005–2007, miał charakter eksperymentalny i cechował się:

- dużą swobodą w kształtowaniu instrumentów wspierających zatrudnienie osób starszych, które pozostawały średnio cztery lata bez pracy;
- poszukiwaniem nowych form aktywizacji i integracji zawodowej;
- przeniesieniem odpowiedzialności za podejmowane działania na podmioty lokalne;
- powiązaniem znanych reguł z nowymi rozwiązaniami zorientowanymi na regionalne potrzeby osób starszych długotrwale bezrobotnych.

W pierwszym etapie zawarto 62 paktów zatrudnieniowe, w których uczestniczyły 93 centra pracy i 80 tysięcy bezrobotnych. W wyniku podjętych działań ponad 22,5 tysiąca osób długotrwale bezrobotnych uzyskało niesubsydiowane zatrudnienie (Knuth, Stegmann, Zink, 2014).

Następnie w latach 2008–2010 skoncentrowano się na dalszym rozwoju i konsolidacji projektów modelowych i ich integracji z regionalną polityką rynku pracy. Ulepszono również indywidualną opiekę nad długotrwale bezrobotnymi posiadającymi duże problemy znalezienia pracy. Liczba uczestniczących w programie centrów pracy wzrosła do 349 podmiotów, a liczba osób starszych długotrwale bezrobotnych objętych nim aż do 387 tysięcy. W efekcie regularne zatrudnienie znalazło aż 106,5 tysiąca osób (BAS, 2016).

W trzecim etapie (2011–2015) planowano nie tylko dalszą rozbudowę programu w regionach, ale także jego wdrożenie w całym kraju. Wzięło w nim udział 421 centrów pracy (95% ogółu) i 845 tysięcy starszych długotrwale bezrobotnych. Sukces zatrudnieniowy odnotowano w stosunku do 303 tysięcy osób (tamże, 2016).

**Tabela 1. Instrumenty wykorzystywane w programie *Perspektywa 50 plus* w 2010 roku**

Instrument	Odsetek wskazań
Organizacja kontaktów z pracodawcami i udział doradców w procesie selekcji	62,5
Badanie potencjału kompetencyjnego bezrobotnego	52,5
Coaching indywidualny	48,1
Treningi w zakresie ubiegania się o pracę	27,3
Szkolenia zawodowe	26,9
Wspieranie mobilności	14,1
Wspieranie podejmowania działalności gospodarczej	11,8
Subsydiowanie zatrudnienia	10,6

Źródło: Knuth, Stegmann, Zink, 2014.

W badaniu ewaluacyjnym wskazywano, że w procesie aktywizacji zawodowej starszych bezrobotnych doradcy najczęściej organizowali kontakty z pracodawcami i brali udział w przebiegu selekcji (Knuth, Stegmann, Zink, 2014). Na drugim miejscu znalazło się badanie potencjału kompetencyjnego bezrobotnego (tabela 1). Chodziło tutaj nie tylko

o analizę wykształcenia i wyuczonego czy wykonywanego dotychczas zawodu, ale przede wszystkim o rozpoznanie i wskazanie kompetencji, z których bezrobotny nie zdawał sobie sprawy, a których źródłem są nie tylko doświadczenia zawodowe, ale również sytuacje życiowe, pasje, zainteresowania oraz aktywność społeczna. Trzeba zauważyć, że osoby bezrobotne w wieku 50 plus mają małe szanse na podjęcie pracy na stanowisku podobnym do tego, na którym dotychczas były zatrudnione, dlatego też odkrywanie ich potencjału na nowo i poszukiwanie alternatywnych ścieżek kariery stało się koniecznością (Sieglén, 2016).

Trzecim najczęściej wykorzystywanym instrumentem był tak zwany coaching indywidualny. Przynosił on wymierne korzyści, gdyż starsi długotrwale bezrobotni wykazują niską motywację do zmiany swojej sytuacji, bierną postawę i zniechęcenie. Działanie to było nakierowane na poprawę wizerunku bezrobotnego poprzez wzrost jego pewności siebie i podniesienie samooceny, rozwiązywanie problemów życia codziennego, rozwój umiejętności związanych z poruszaniem się na rynku pracy i tym samym zwiększenie motywacji do podjęcia zatrudnienia.

**Tabela 2. Porównanie efektów programu *Perspektywa 50 plus* i standardowego wspierania bezrobotnych w 2010 roku**

Wyszczególnienie	Wspieranie standardowe 50+	<i>Perspektywa 50 plus</i>
Liczba aktywizowanych	335 044	181 637
Wydatki na osobę aktywizowaną w euro	3 117	2 173
Liczba bezrobotnych trwale zintegrowanych	63 965	42 214
Koszt ponownego zatrudnienia w euro	13 302	9 350
Efekt zatrudnieniowy w procentach	18,9	23,2

Źródło: Knuth, Stegmann, Zink, 2014.

W regionalnych paktach zatrudnienia uczestniczyły nie tylko centra pracy, ale także partnerzy z sieci regionalnych: firmy, izby i stowarzyszenia, związki zawodowe, organizacje społeczne, kościoły i instytucje wspólnotowe. Należy podkreślić, że większe przedsiębiorstwa powołały specjalne grupy projektowe, które zajęły się poszukiwaniem starszych bezrobotnych gotowych do podjęcia pracy. Do dzisiaj regionalne paki zatrudnienia udostępniają pracodawcom profile osób poszukujących pracy na wysokiej jakości portalu pracy. Bezrobotni mają dostęp do ponad 750 tysięcy ofert pracy w całych Niemczech, które są codziennie aktualizowane.

Wyniki badania ewaluacyjnego przeprowadzonego w Niemczech dowiodły, że rezultaty wynikające z realizacji *Perspektywy 50 plus* w porównaniu ze standardowymi działaniami publicznych służb zatrudnienia w obszarze aktywizacji zawodowej osób starszych były korzystniejsze, co obrazują dane z oceny za 2010 rok (tabela 2). Program był tańszy i przyniósł lepsze efekty zatrudnieniowe (Knuth, Stegmann, Zink, 2014).

Dokonując całościowej oceny, trzeba dodać, że w latach 2005–2015 w programie *Perspektywa 50 plus* wzięło udział około 1,312 miliona długotrwale bezrobotnych, z czego 432 tysiące osób znalazło pracę (BAS, 2016). Oznacza to, że co trzeci uczestnik programu został zintegrowany z rynkiem pracy. Co więcej, mniejszy odsetek bezrobotnych rezygnował z programu aktywizacji w czasie jego trwania w porównaniu ze standardowym wsparciem. Ewaluacja programu wypada bardzo pozytywnie, gdyż efekt zatrudnieniowy *Perspektywy 50 plus* jest o 10 punktów procentowych wyższy od przeciętnego w Niemczech dla tej kategorii wiekowej, a koszty niższe od przeciętnych w regionie. Należy podkreślić, że mimo niekorzystnej sytuacji koniunkturalnej w trzecim etapie realizacji programu jego efekty zatrudnieniowe pozostały na stabilnym poziomie.

### **Zakończenie**

Doświadczenia wypływające z realizacji programu można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia: organizacyjnego oraz oceny skuteczności nowych metod i instrumentów stosowanych w pracy z długotrwale bezrobotnymi.

Sukces organizacyjny wiązał się z decentralizacją zarządzania programem *Perspektywa 50 plus*. Dopuszczono stosowanie niestandardowych form wsparcia przy prostym i efektywnym kierowaniu nim na szczeblu regionalnym. Przekazanie zarządzania regionom pozwoliło na opracowanie i wdrożenie efektywnych strategii oraz instrumentów przeciwdziałania bezrobociu długookresowemu dostosowanych do uwarunkowań lokalnych. Na szczeblu federalnym paktów były zarządzane przez Komitet Sterujący składający się z wybieranych rotacyjnie reprezentantów poszczególnych paktów oraz przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Wysokość budżetu dla danego paktu zatrudnienia była uzależniona od planowanej liczby aktywizowanych bezrobotnych w nadchodzącym roku. Innymi słowy: budżet nie był powiązany ze wskaźnikami, jak choćby z wysokością stopy bezrobocia w regionie.

Sukces zatrudnieniowy programu uzyskano dzięki zastosowaniu indywidualnego podejścia i niestandardowych rozwiązań zarówno na etapie diagnozy sytuacji bezrobotnego, uczestnictwa w programie, jak i po podjęciu zatrudnienia. Aktywizacja starszych długotrwale bezrobotnych była oparta na kompleksowych usługach o charakterze indywidualnym, których skuteczne zastosowanie było możliwe dzięki współpracy *job centers* i miejscowych podmiotów w ramach paktów zatrudnienia.

Do realizacji programu została wyznaczona wystarczająca liczba doradców zawodowych obsługujących bezrobotnych. O ile generalnie w Niemczech na 150 bezrobotnych przypada jeden doradca, to w programie proporcje te zawierały się w przedziale od 20 do 80 bezrobotnych na jednego doradcę.

Bardzo dobre rezultaty przyniosła współpraca i uzgodnienia z pracodawcami w ramach lokalnych aliansów. Doświadczenie pokazuje, że pracodawcy bardzo często nie zgłaszają wolnych miejsc pracy do *job centers* dla bezrobotnych oddalonych od rynku pracy i że takie miejsca w małych i średnich przedsiębiorstwach powstają w wyniku doradztwa ze strony pracowników centrów pracy.

O sukcesie programu zdecydowało przede wszystkim indywidualne podejście do bezrobotnego i bliska współpraca z nim na etapie pośrednictwa i doradztwa zawodowego. Należy pamiętać, że osoby bezrobotne w wieku 50 plus mają małe szanse na podjęcie pracy na stanowisku podobnym do tego, na którym dotychczas były zatrudnione, i odkrywanie ich potencjału na nowo oraz poszukiwanie alternatywnych ścieżek kariery miało istotny wpływ na uzyskane rezultaty. Na podkreślenie zasługują usługi polegające na towarzyszeniu przez pracownika publicznych służb zatrudnienia bezrobotnemu w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej oraz zorganizowaniu i sfinansowaniu próbek pracy umożliwiających zaprezentowanie przyszłym pracodawcom poziomu kompetencji ubiegających się o pracę. Aranżując osobisty kontakt z potencjalnym pracodawcą, doradcy zawodowi pomagali klientom przełamać barierę rekrutacyjną i nakłaniali pracodawców do zatrudniania starszych bezrobotnych. W programie dopuszczono też stosowanie niestandardowych instrumentów, jak na przykład doradztwa dla dłużników, usług medycznych, doradztwa psychologicznego i coachingu, które miały duży wpływ na zmianę postaw wobec pracy wśród bezrobotnych i zwiększenie ich motywacji do podejmowania zatrudnienia. Do innych innowacyjnych instrumentów aktywizacji społeczno-zawodowej stosowanych w programie można zaliczyć usługi w zakresie poprawy wizerunku osobistego, na przykład: fryzjerskie, wizażysty, fotograficzne i środki na zakup odpowiedniej odzieży.

Udaną próbę implementacji doświadczeń niemieckich w Polsce podjęto w latach 2016–2018 w ramach ponadnarodowego projektu *Impuls 50 plus*. Niemiecka koncepcja aktywizacji zawodowej — opierająca się na działaniach obejmujących wczesną identyfikację potrzeb i problemów osób poszukujących pracy oraz tworzeniu indywidualnych strategii aktywizacji, zawierających ofertę wsparcia „uszytego na miarę” — dostosowana do polskich uwarunkowań przyniosła bardzo dobre rezultaty. Osiągnięto wskaźnik ponownego zatrudnienia na poziomie 53,3%. Okazało się, że aktywizacja społeczno-zawodowa bazująca na indywidualnym podejściu do bezrobotnego i innowacyjnych formach wsparcia daje pozytywne rezultaty na lokalnych rynkach pracy będących zarówno w dobrej, jak i złej sytuacji.

## **Bibliografia**

- Aster, R., Heuermann, D.F. (2012). *Perspective 50 plus: regional employment pacts for older long-term unemployed persons (Germany)*. W: C. Martinez-Fernandez, N. Kubo, A. Noya, T. Weyman (red.), *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*. (257–262). Paris: OECD.
- BA (2012). *4PM*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BA (2017a). *Arbeitsmarkt 2016*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BA (2017b). *Situation von Älteren*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BA (2017c). *Beschäftigte nach Altersgruppen*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BAS (2016). *Perspektive 50 plus. Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen. Abschlussdokumentation des Bundesprogramms (2005–2015)*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

- Bericht der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002). *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Brauer, K., Korge, G. (red.) (2007). *Evaluation regionaler Arbeitsmarktförderung für Ältere: Erfolgsfaktoren — Methoden — Instrumente. Die Evaluationsrunde des Beschäftigungsprogramms »Perspektive 50 plus«*. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.
- Brussig, M., Stegmann, T., Zink, L. (2014). Aktivierung von älteren ALGII-Beziehenden mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen. Der Einfluss lokaler Umsetzungsstrategien. *IAB- Forschungsbericht*, nr 12.
- Casey, B. (1996). *Exit Options from the Labour Force*. W: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. (371–401). Cheltenham: Edward Elgar.
- Czepek, J., Moczall, A. (2017). Neueinstellung Älterer. Betriebe machen meist gute Erfahrungen. *IAB-Kurzbericht*, nr 8.
- Dustmann, Ch., Fitzenberger, B., Schönberg, U., Spitz-Oener, A. (2014). From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, no. 1, s. 167–188.
- Eurostat (2017). *Employment rate of older worker, age group 55–64*. Pobrane z: [www.ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets](http://www.ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets) [dostęp: 16.10.2018].
- GUS (2017). *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. III kwartał*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Hake, B.J. (2011). *The role of public employment services in extending working lives: Sustainable employability for older workers*. Brussels: European Commission. Pobrane z: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14111&langId=en> [dostęp: 16.10.2018].
- Knuth, M. (2014). *Rosige Zeiten am Arbeitsmarkt? Struktureformen und »Beschäftigungswunder«*. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Knuth, M., Stegmann, T., Zink, L. (2014). Die Wirkungen des Bundesprogramms „Perspektive 50 plus“. Chancen für ältere Langzeitarbeitslose. *Der IAQ Report*, nr 1.
- Kryńska, E. (2015). Srebrny rynek pracy, czyli o sposobach podtrzymywania i przywrócenia aktywności zawodowej starzejących się zasobów pracy. *Polityka Społeczna*, nr 7, s. 10–16.
- Kryńska, E., Szukalski, P. (red.) (2013). *Rozwiązania sprzyjające aktywnemu starzeniu się w wybranych krajach Unii Europejskiej. Raport końcowy*. Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Maksim, M., Wiśniewski, Z. (2017). Innowacje w aktywizacji zawodowej starszych bezrobotnych. *Polityka Społeczna*, nr 10, s. 1–7.
- Moszyński, M. (2016). *Niemiecki model Społecznej Gospodarki Rynkowej — perspektywa rynku pracy*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- MRPiPS (2017). *Bezrobocie rejestrowane w Polsce. Raport miesięczny — grudzień 2017 r.* Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy. Pobrane z: <https://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/10263/1/1/grudzien2017.pdf> [dostęp: 10.10.2018].

- Nadolska, J. (2010). *Rynek pracy w procesie przekształceń państwa socjalnego we współczesnych Niemczech*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- Seglen, G. (2016). Schlechte Chancen ab 50? Übergänge älterer Arbeitsloser in Beschäftigung im Zeitvergleich. *Zeitschrift für Sozialreform*, vol. 62, iss. 2, s. 181–208. DOI: <https://doi.org/10.1515/zsr-2016-0010> .
- Szatur-Jaworska, B. (2016). *Polska polityka społeczna wobec starzenia się ludności w latach 1971–2013*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- Wiśniewski, Z. (1994). *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika.

### *The situation and activation of the unemployed 50 plus — a German perspective*

#### *Summary*

Extending the economic activity of the elderly is now an important developmental challenge, especially given the shrinking and ageing of the population and the increasing risk to the stability of the pension system. Activation of the elderly long-term unemployed and retaining them in employment is a key priority of labour market policy. Therefore, this article attempts to analyse the situation of the unemployed elderly on the labour market as well as the solutions implemented in Germany within the frame of the ‘Perspektive 50 plus — Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen’ programme. The core idea of this programme was to set incentives for regional and local actors to form local alliances in order to develop and implement new effective strategies and instruments for sustainable integration of the elderly long-term unemployed into the regular labour market. ‘The Perspective 50 plus’ programme resulted in an employment effect being 10 percentage points higher than the German average within the same age category and costs that were below regional average. This success was achieved by using an individually tailored approach and by implementation of innovative measures at the stage of diagnosis, participation in the program and following the start of employment.

**Key words:** elderly long-term unemployed, labour market policies in Germany, ‘Perspective 50 plus’, long-term unemployment