Bogusława Urbaniak

Katedra Pracy i Polityki Społecznej
Uniwersytet Łódzki[1]

Polityka państwa wobec osób starszych na rynku pracy

Streszczenie

Celowe działania państwa nakierowane na aktywność zawodową osób w wieku starszym zmieniały się w Polsce w ujęciu historycznym, a współcześnie wpisują się w trendy zmian inspirowane przez europejską politykę zatrudnienia. Z uwagi na istotne zmiany demograficzne powinna wzrastać waga polityki państwa ukierunkowanej na aktywność zawodową osób w wieku dojrzałym i starszym, przybierającej formę wyodrębnionego segmentu polityki senioralnej państwa w powiązaniu z uwarunkowaniami demograficznymi, polityką zdrowotną, emerytalną, dochodową i innymi rodzajowymi politykami społecznymi. W artykule przedstawiono zależności pojęciowe między różnymi ujęciami polityki dotyczącej starzenia się oraz ukazano zmiany w ujęciu historycznym w podejściu państwa do aktywności zawodowej osób starszych w Polsce.

Słowa kluczowe: zatrudnienie, polityka państwa, starzenie się, rynek pracy

Wprowadzenie

Rośnie potencjał starzejących się pokoleń, które będą odgrywać coraz poważniejszą rolę na rynku pracy — przede wszystkim z uwagi na warunki demograficzne. Polityka państwa wobec osób starszych na rynku pracy, rozumiana jako wyodrębniony obszar celowych

[1] Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39, 90-214 Łódź; adres elektroniczny autorki: bogelur@uni.lodz.pl

działań nakierowanych na kształtowanie aktywności zawodowej osób w wieku dojrzałym i starszym, zmieniała się w Polsce w minionych czasach, a współcześnie wpisuje się w trendy zmian inspirowane przez europejską politykę zatrudnienia. Polityka ta powinna stać się wyodrębnionym obszarem regulacji państwa w ramach polityki senioralnej. Celem artykułu jest osadzenie polityki rynku pracy wobec starszych pracobiorców w obszarze polityki społecznej z wykorzystaniem dorobku teorii ekonomii i zarządzania publicznego. Na podstawie literatury przedmiotu podjęto próbę nakreślenia trendu zmian stosunku państwa do aktywności zawodowej osób starszych w Polsce oraz wskazano na dalsze możliwe kierunki działań.

Rodzaje polityki państwa w obszarze społeczno-gospodarczym — relacje pojęciowe

Rozważania dotyczące polityki państwa wobec osób starszych na rynku pracy mieszczą się w obrębie różnych rodzajowo, szczegółowych polityk społecznych, takich jak: polityka rynku pracy, polityka senioralna, a w jej ramach polityka wobec osób starszych i polityka wobec starości. Zacznijmy od wyjaśnień pojęciowych i wynikających stąd wzajemnych zależności między wyróżnionymi politykami ukierunkowanymi na osoby starsze w swoich obszarach działań docelowych.

Ogólnie rzecz biorąc, celem polityki społecznej jest rozwój społeczny wyrażający się poprawą warunków bytu i pracy społeczeństwa, a więc osób należących do różnych kategorii wieku, w tym także osób w wieku dojrzałym i starszym. Zainteresowanie ludźmi starszymi w literaturze poświęconej polityce społecznej najczęściej dotyczy pomocy osobom starszym i niepełnosprawnym, które z racji wieku pozostają poza aktywnością zawodową. Jeśli rozważania dotyczą pracy zawodowej, to odnoszą się na przykład do przygotowania profesjonalnych kadr w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej zajmujących się ludźmi starszymi oraz do negatywnego wpływu sprawowania opieki domowej nad starszymi osobami przez młodszych członków rodziny na ich aktywność zawodową. Tematyka pracy zawodowej starzejącej się populacji zyskała w ostatnich kilkunastu latach na zainteresowaniu badawczym wraz z postępującym starzeniem się społeczeństw. W niedalekiej przyszłości będzie coraz gorętszym tematem w Polsce, odkąd kraj znalazł się w kryzysie demograficznym w wyniku zmian struktury populacji, do których powinny się dostosować wszystkie sfery rozwoju społeczno-gospodarczego (*Sytuacja*… 2015, s. 7).

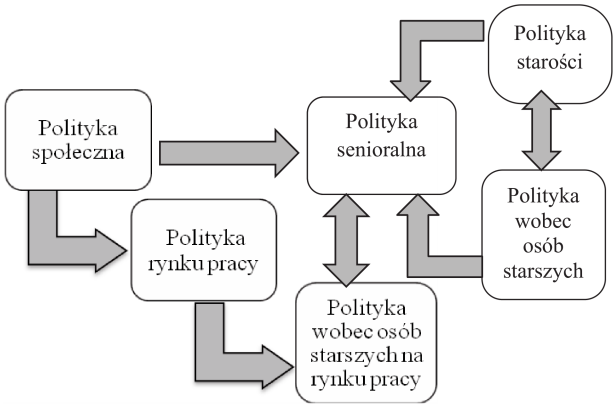
Prognozy ludności Polski na lata 2014–2050 nie są korzystne, gdyż wskazują na znaczne ubytki liczby ludności oraz zmiany struktury według wieku. Mediana wieku ludności wzrośnie z 45,9 roku w 2030 r. do 52,0 w 2050 r. (*Sytuacja*… 2015, s. 305–306). Przy kurczącej się populacji osób w wieku produkcyjnym następuje jej stopniowe starzenie się, o czym przekonuje przyrost ludności w wieku produkcyjnym niemobilnym — o ile w 2013 r. osoby te stanowiły 37,5% ludności w wieku produkcyjnym, to w najmniej korzystnym 2040 r. obejmą ponad jej połowę — 54,4%. Znacznie będzie nadal wzrastać liczba osób w wieku poprodukcyjnym, niezależnie od tego, czy będzie to wiek emerytalny podwyższony do 67 lat czy utrzymany na poziomie 60/65 lat; współczynnik obciążenia demograficznego

ludnością w wieku poprodukcyjnym wzrośnie z 28% do 52% w 2050 r., jeśli zostanie utrzymany podwyższony wiek emerytalny, i do 75% przy wieku emerytalnym 60–65 lat (*Prognoza*… 2014, s. 150). Przyniesie to istotne konsekwencje społeczno-ekonomiczne, w szczególności zagrożenia bezpieczeństwa finansów publicznych. W tej sytuacji praca zawodowa, odpowiednio dopasowana do możliwości starzejących się osób, będzie czynnikiem zarówno stabilizującym sytuację społeczno-ekonomiczną, jak i zapobiegającym powstaniu dalszych niekorzystnych następstw procesów starzenia się ludności.

To, co się dzieje na rynku pracy, pozostaje pod wpływem wielu czynników o charakterze obiektywnym, takich jak przemiany demograficzne, oraz czynników wynikających z działań podejmowanych w ramach polityki makroekonomicznej, ale także innych polityk szczegółowych, a w szczególności polityki wobec osób starszych. Jeśli przyjąć, że ta ostatnia polityka jest ukierunkowana na osoby, które przekroczyły granicę starości (Szatur-Jaworska 2000; Szweda-Lewandowska 2011), to z uwagi na wydłużenie życia ludzkiego i w konsekwencji przesunięcie tej granicy na późniejsze lata życia, oddala się moment, w którym wdrażane są działania z jej obszaru, a ponadto ograniczają się do aktywności istotnych dla ludzi w późnych fazach życia. Piotr Błędowski uznaje, że najważniejszym celem polityki wobec osób starszych jest „zapewnienie samodzielności ludzi starszych oraz stworzenie warunków dla integracji starszego pokolenia z pozostałymi członkami społeczeństwa (jak również lokalnej społeczności) oraz dla integracji wewnątrzpokoleniowej" (Błędowski 2003, s. 7). Zgodnie z tym ujęciem, w odniesieniu do polityki rynku pracy będzie to wsparcie na rynku pracy tych, którzy z racji zaawansowanego wieku nie są w stanie należycie zadbać o własny dobrobyt ekonomiczny i społeczny dzięki wykonywanej pracy. Bardziej użyteczna w rozważaniach staje się polityka wobec starości jako fazy życia mająca na celu „wspomaganie jednostek w radzeniu sobie z kryzysami rozwojowymi i sytuacjami, które są typowe — w określonych warunkach historycznych — dla tej fazy życia; zapewnianie starości pozycji równoprawnej z innymi fazami życia oraz kształtowanie jej pozytywnego obrazu w świadomości społecznej" (Szatur-Jaworska 2000, s. 120). Jednak z uwagi na adresowanie tej polityki do osób, które wchodzą w okres kryzysów charakterystycznych dla późnej fazy życia ludzkiego, nadal brakuje w obrębie polityki społecznej segmentu adresowanego do osób w wieku starszym, które chcą i mogą uczestniczyć samodzielnie w życiu społeczno-zawodowym, lecz napotykają bariery wynikające z ich postępującego wieku. Wiek pozostaje wyróżnikiem zarówno polityki wobec osób starszych, jak i polityki wobec starości. Jednak w obliczu zachodzących zmian demograficznych i społecznych należałoby w polityce wobec starzejącej się populacji wyróżnić nie tylko wymiar degresywny, ale i progresywny. Taką propozycją jest polityka senioralna, która dotyczy ogółu „celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się" (Założenia 2014). Jest to polityka dialogu międzypokoleniowego, oparta na koncepcji aktywnego starzenia się. Znalazło się w niej także miejsce na aktywność zawodową osób w wieku 50+. Tym samym polityka senioralna przynajmniej częściowo wpisuje się w obszar merytoryczny polityki rynku pracy ukierunkowanej na osoby w wieku dojrzałym i starszym.

Na rys. 1 przedstawiono w sposób poglądowy wzajemne relacje pojęciowe między działaniami skierowanymi do i na rzecz osób starszych podejmowanymi w obszarze różnych polityk państwa, które w konsekwencji kształtują politykę wobec osób starszych na rynku pracy.

Rysunek 1. Relacje pojęciowe między polityką rodzajową państwa ukierunkowaną na ludzi starszych



Źródło: opracowanie własne.

Polityka rynku pracy w teorii ekonomii i zarządzania publicznego

Ingerencja państwa w sytuację na rynku pracy jest przedmiotem rozważań teoretyków w obszarze ekonomii i zarządzania publicznego. Zasadność interwencji państwa na rynku pracy nie jest powszechnie uznawana w teorii ekonomii. Są szkoły, które nie aprobują takiej interwencji (np. nowa teoria klasyczna) bądź mają do niej ostrożny stosunek (np. monetaryzm). Sposobnych argumentów dla zwolenników interwencjonizmu państwowego można oczekiwać w nurcie nowej ekonomii keynesowskiej (Kryńska, Kwiatkowski 2010). Opierając się na przekonaniu, że państwo może i powinno mieć regulacyjny wpływ na to, co dzieje się na rynku pracy (inną kwestią pozostaje skala tej regulacji), przypomnijmy, jakie pełni ono role na rynku pracy jako podmiot polityki gospodarczej. Oprócz tego, że jest pracodawcą, państwo jest odpowiedzialne za stronę regulacyjną stosunków zachodzących między podażą i popytem na pracę, a więc takich kwestii, jak warunki i organizacja pracy oraz warunki zatrudnienia. Regulacja ta może być oparta w mniejszym lub większym zakresie na formule negocjacji z partnerami społecznymi, tj. organizacjami związków zawodowych i pracodawców. Uspołecznienie procesu regulacyjnego poprzez zaangażowanie związków zawodowych i pracodawców daje możliwość większego uwzględnienia racji obu stron i tym samym zwiększa akceptowalność podejmowanych decyzji wśród głównych interesariuszy rynku pracy. Trzecim zadaniem państwa na rynku pracy jest wpływanie na wielkość i strukturę popytu i podaży pracy, w celu przywrócenia lub utrzymania między nimi równowagi.

Polityka rynku pracy ma za zadanie rozwiązywanie jego problemów strukturalnych i poprawę skuteczności funkcjonowania tego rynku, co przejawia się w przygotowaniu i wdrożeniu instrumentów, dzięki którym lepiej można dostosować strukturę podaży do struktury popytu na pracę. Modelowanie strukturalne podaży i popytu dokonuje się przy użyciu zróżnicowanych instrumentów rynku pracy adresowanych głównie do osób bezrobotnych, ale także osób pracujących i pracodawców. Przykładem działań skierowanych do dwu ostatnich grup jest powołany pod koniec 2013 r. Krajowy Fundusz Szkoleniowy. W latach 2014–2015 dawał on szanse odbycia szkoleń pracownikom w wieku 45+ i pracodawcom, zapobiegając utracie zatrudnienia z powodu niedostosowania kompetencji do wymagań dynamicznie zmieniającej się gospodarki.

Na politykę rynku pracy można spojrzeć jako na jedną z polityk publicznych (Mazur 2015). Trzy podstawowe modele zarządzania publicznego tworzą odmienne ramy dla polityki rynku pracy. Zgodnie z modelem weberowskim, rozwiązywanie problemów strukturalnych po stronie podaży i popytu na pracę należy powierzyć państwu, które mając do dyspozycji zhierarchizowane struktury zarządzania, z armią urzędników, za pomocą rozbudowanych procedur regulacyjnych stara się ograniczyć poziom bezrobocia. Rozrośnięty system urzędów i organizacji publicznych zorientowanych na poprawność proceduralną, a nie na skuteczność podejmowanych działań, w oderwaniu od praw ekonomii nie jest w stanie doprowadzić do korzystnych rozwiązań problemów strukturalnych rynku pracy. To raczej mało skuteczne „zarządzanie bezrobociem" niż dążenie do jego faktycznego zmniejszenia.

Model, który uwzględnia mechanizmy rynkowe w zarządzaniu publicznym, jest określany terminem „nowe zarządzanie publiczne" (*New Public Management*). Państwo nadal pozostaje głównym podmiotem aktywnym na rynku pracy. Jego rola polega na tworzeniu warunków instytucjonalnych, które zapewnią wysoką jakość usług publicznych poprzez działania skuteczne i efektywne, dzięki wykorzystaniu takich mechanizmów zarządzania, jak np. kontraktowanie usług, częściowa prywatyzacja zadań sektora publicznego (Mazur 2015, s. 24–25). Jako przykład zadań realizowanych w partnerstwie publiczno-prawnym w odniesieniu do bezrobotnych w wieku dojrzałym i starszym możemy przywołać np. powierzenie prywatnym agencjom zatrudnienia zadań przywrócenia do pracy długotrwale bezrobotnych zaliczonych do drugiego i trzeciego profilu pomocy (*Prywatne agencje*… 2016).

Model określany terminem „współzarządzanie publiczne" (*Public Governance*), najmłodszy z przywołanych modeli zarządzania publicznego, sprowadza rolę państwa do integrowania zasobów, które należą do interesariuszy publicznych, prywatnych i społecznych, aby dzięki zaistniałym interakcjom rozwiązywać problemy publiczne. W systemie sieci, poprzez dialog i konsensualne uzgodnienia partnerzy dążą do osiągnięcia założonych celów. Dla polityki rynku pracy oznacza to rozwiązywanie problemów rynku pracy np. poprzez budowanie koalicji wielu podmiotów — publicznych i niepublicznych — aby na zasadzie konsensu osiągnąć założony cel. Przykładem takich konsensów są pakty trójstronne między państwem, związkami zawodowymi i pracodawcami odnośnie do sytuacji na rynku pracy. Dobrym przykładem w tym zakresie jest Irlandia, w której po raz siódmy zawarto we wrześniu 2006 r. pakt społeczny na lata 2006–2016 (zob. Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MRPiPS).

Kierunki oddziaływania państwa na aktywność zawodową osób w wieku dojrzałym i starszym

Polityka państwa wobec osób starszych na rynku pracy jest pochodną ogólnej sytuacji na rynku pracy i pozostaje w związku zwłaszcza z polityką: ludnościową, emerytalną, zabezpieczenia społecznego, dochodową, pomocy społecznej, zdrowotną, edukacyjną. Państwo może zwiększać lub zmniejszać podaż pracy osób starszych za pomocą działań regulacyjnych, takich jak:

- określanie poziomu powszechnego wieku emerytalnego — im wyższy poziom wieku, tym potencjalnie większa podaż pracy;
- stosowanie elastycznych bądź sztywnych reguł odchodzenia na emeryturę — np. wprowadzenie emerytury fazowej łączonej z częściowym zatrudnieniem będzie sprzyjać wzrostowi podaży pracy;
- wprowadzanie lub ograniczanie wyjątków, które zezwalają na wcześniejsze odejście z rynku pracy, m.in. upowszechnianie lub ograniczanie przyznawania świadczeń przedemerytalnych, wcześniejszych emerytur;
- tworzenie restrykcyjnych lub liberalnych warunków nabywania uprawnień do rent z tytułu niezdolności do pracy;
- ograniczanie lub promowanie możliwości swobodnego łączenia pracy z pobieraniem świadczeń emerytalnych — np. ograniczenie podaży pracy w wyniku wprowadzenia zasady zawieszenia prawa do poboru świadczeń emerytalnych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych wraz z uzyskaniem dodatkowych dochodów z pracy;
- kształtowanie określonej polityki podatkowej — np. obniżenie poziomu podatków dochodowych uzyskiwanych z pracy przez osoby powyżej wieku emerytalnego, tworzenie przywilejów podatkowych dla pracodawców z racji zatrudnienia osób bezrobotnych lub biernych zawodowo, które przekroczyły 50. rok życia;
- upowszechnianie telepracy w organizacjach, w których państwo jest pracodawcą, z intencją zatrudnienia osób np. po 50. roku życia;
- upowszechnianie lub ograniczanie możliwości pracy w ramach wolontariatu oraz w organizacjach społecznych (zwanych też pozarządowymi — *non-governmental*, NGO), która sprzyja nabywaniu kompetencji przydatnych w podejmowaniu pracy odpłatnej.

Państwo może wpływać na jakość podaży osób starszych na rynku pracy za pomocą:

- promowania edukacji ustawicznej;
- ułatwiania dostępu do szkoleń dostosowanych do potrzeb osób bezrobotnych, np. po 50. roku życia;
- promowania szkoleń w zakresie nabywania umiejętności cyfrowych wśród najstarszych obywateli;
- certyfikowania umiejętności nabywanych w ramach edukacji nieformalnej i incydentalnej.

Efekty regulacji podaży pracy starszych pracobiorców będą widoczne w dłuższym okresie. Natomiast w krótszym czasie państwo ma do dyspozycji instrumenty rynku pracy, dzięki którym oddziałuje na wielkość i strukturę bezrobocia, w tym także instrumenty adresowane do starszych pracobiorców, zarejestrowanych jako osoby poszukujące pracy. Można wyróżnić dwa podejścia, z których pierwsze charakteryzuje się działaniami skierowanymi bezpośrednio do bezrobotnych osób w wieku np. 50+, a drugie — posunięciami, które nie uwzględniają wieku, lecz sytuację, w jakiej znajduje się osoba bezrobotna (niezależnie od wieku), określającą szanse na ponowne uzyskanie pracy np. przez osobę bezrobotną długookresowo. W praktyce oba podejścia wzajemnie się uzupełniają, gdyż aby pomóc bezrobotnemu w określonej sytuacji, należy dodatkowo uwzględnić czynniki sprzyjające i przeciwdziałające wyjściu z tejże sytuacji, np. bezrobocia długookresowego, w analizowanym przypadku — związane z wiekiem osoby bezrobotnej. Pewne działania powinny być skierowane do wszystkich bezrobotnych, niezależnie od ich wieku, np. zindywidualizowane doradztwo i pomoc w całym okresie trwania bezrobocia, inne zaś powinny być adresowane do osób w określonym wieku, np. uwarunkowania długookresowego bezrobocia są inne w przypadku młodych zaliczonych do grupy NEETs (ang.: *Not in Education, Employment or Training*), a więc nic nierobiących, niż w przypadku osób w wieku przedemerytalnym.

Osoby w wieku okołoemerytalnym jako obiekty zainteresowania polityki rynku pracy w ujęciu historycznym w polskich warunkach

Na stosunek do kontynuowania pracy w wieku starszym ma wpływ przede wszystkim powszechny system ubezpieczeń emerytalnych. W toku historii system ten podlegał zmianom. Zabezpieczenie emerytalne na terenach Polski pod zaborami nie obejmowało wszystkich pracowników. Jeśli istniało, to w pierwszej kolejności obejmowało pracowników umysłowych. Taki system funkcjonował w zaborze pruskim i austriackim. Na terenach byłego zaboru rosyjskiego pojawił się dopiero od 1928 r. (Grata 2013, s. 153). Pracownicy umysłowi tworzyli nieliczną grupę, według danych z 1921 r. zaliczono do nich na terenie Drugiej Rzeczpospolitej 4,2% ludności (*Historia*… 2003, s. 407). Robotnicy byli pozbawieni ochrony ubezpieczeniowej — pracowali, dokąd im sił starczało. Dopiero tzw. ustawa scaleniowa z 1933 r.[2] przyniosła zmianę sytuacji, dzięki której nastąpił ogromny przyrost liczby robotników uprawnionych do świadczeń rentowo-emerytalnych — w ciągu 1934 r. roku ich liczba wzrosła 2,6-krotnie. Łącznie w okresie 1925–1938 nastąpił blisko trzykrotny wzrost liczby osób uprawnionych do rent i emerytur. W grupie tej najbardziej uprzywilejowani byli pracownicy państwowi, w 1938 r. wypłacono im o 26,5% więcej rent

[2] Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. z 1933 r. Nr 51, poz. 396), zwana ustawą scaleniową, gwarantowała świadczenia wszystkim pracownikom wszystkich sektorów gospodarki z wyjątkiem rolnictwa i pracowników objętych specjalnymi, branżowo-zawodowymi programami emerytalno-rentowymi, jak górnicy, niektórzy funkcjonariusze państwowi, kolejarze, duchowni.

i emerytur niż w 1934 r. Jak podkreśla Tomasz Inglot, było to „względnie szczodre i stabilne wsparcie państwa niezwykle — jak na Europę — biednego i słabo rozwiniętego" (Inglot 2010, s. 113).

Wiek emerytalny zapisany w ustawie scaleniowej z 1933 r., tzw. wiek starczy, tożsamy z trwałą niezdolnością do pracy — art. 154 (3), wynosił 65 lat, dodatkowy warunek emerytalny to 200 tygodni składkowych w okresie ostatnich 10 lat; dla robotników zatrudnionych w górnictwie lub hutnictwie przewidziano emeryturę w 60. roku życia, pod warunkiem że przebyli w ubezpieczeniu 750 tygodni składkowych. Powojenna regulacja, zawarta w Dekrecie z dnia 25 marca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, nadal posługiwała się pojęciem renty starczej, wymieniając ją wśród świadczeń powszechnego zaopatrzenia emerytalnego. Granice wieku emerytalnego różnicowano według płci i rodzaju wykonywanej pracy; to krzyżowe ujęcie przyniosło w efekcie 4 kategorie wieku emerytalnego: dla pracowników pierwszej kategorii — 55 lat (K) i 60 lat (M), a dla drugiej kategorii — odpowiednio 60 i 65 lat. Wymagany staż pracy wynosił 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat dla mężczyzn. Dopiero w 1968 r. w drodze zapisów ustawowych dotychczasowa nomenklatura uległa zmianie i rentę starczą zastąpiła emerytura, przy utrzymaniu dotychczasowych zasad różnicowania wieku emerytalnego.

W praktyce, szczególnie w okresie powojennym, wiek uprawniający do emerytury nie zawsze wyznaczał kres aktywności zawodowej. Było to związane z trudnościami okresu wojny, przesiedleniami i wynikającymi stąd ograniczonymi możliwościami udokumentowania wymaganego stażu uprawniającego do przyznania emerytury. Część osób, która nie pracowała zawodowo w okresie międzywojennym, a w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych musiała iść do pracy zarobkowej, kontynuowała ją po przekroczeniu granicy wieku emerytalnego, chyba że uzyskała uprawnienia z tytułu niezdolności do pracy. Ponadto nie wszystkie osoby były objęte systemem powszechnych ubezpieczeń emerytalnych. Czekali na nie do 1965 r. taksówkarze, artyści, prawnicy i ich rodziny, a rolnicy aż do 1977 r. Tak więc, długość okresu wykonywania pracy zawodowej przez przedstawicieli tych grup zależała nie od ustalonego kryterium wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę, lecz od ich kondycji zdrowotnej, poziomu materialnego ich rodzin i motywacji związanej z etosem pracy.

Utrzymywanie aktywności zawodowej aż do emerytury było w warunkach gospodarki socjalistycznej dość oczywiste, miało miejsce także kontynuowanie pracy po przejściu na emeryturę lub rentę — w 1980 r. emeryci i renciści zatrudnieni w niepełnym wymiarze stanowili 2% ogółu zatrudnionych (Urbaniak 1998, s. 381). Towarzyszyło temu duże społeczne oczekiwanie na możliwość wcześniejszego odejścia na emeryturę, szczególnie wśród kobiet. Szansę tę przyniosła uchwała nr 100 Rady Ministrów w sprawie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę pracowników uspołecznionych zakładów pracy w okresie do 30 czerwca 1979 r. Była to jednorazowa okazja dla wielu osób do zakończenia pracy zawodowej z powodu osiągnięcia określonego wieku. Warunkiem była zgoda zakładu pracy, który mógł odmówić jej wyrażenia, jeśli było to uzasadnione ważnym interesem zakładu pracy. Przywilej dotyczył kobiet (55 lat, nauczycielki 50 lat) i mężczyzn (60 lat) mających odpowiednio 20 i 25 lat pracy, jeśli było to uzasadnione ważnymi względami osobistymi —

w treści uchwały nie podano, o jakie względy osobiste może chodzić, a więc można było oczekiwać dość dowolnej interpretacji.

Kolejna regulacja, tj. ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, dawała większe możliwości indywidualizacji decyzji o przejściu na emeryturę, gdyż wprowadzony został (obok powszechnego wieku emerytalnego na poziomie 60/65 lat uzyskanym w czasie zatrudnienia lub w okresie równorzędnym, przy 20/25 latach okresu zatrudnienia — łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi) wcześniejszy wiek emerytalny, po którego osiągnięciu można było przejść na emeryturę przy spełnieniu wymogu stażu pracy. Przede wszystkim chodziło o kobiety, które uzyskały możliwość odejścia na emeryturę w wieku 55 lat, przy 30-letnim okresie zatrudnienia — łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi. Pojawiły się także inne możliwości wcześniejszego odejścia na emeryturę (art. 27) oraz uzyskania emerytury w niepełnym wymiarze. Ponadto istniały liczne przywileje branżowe stwarzające możliwość wcześniejszego zakończenia aktywności zawodowej (np. przez nauczycieli). Te i kolejne zmiany w kierunku uelastyczniania wieku emerytalnego spowodowały możliwość oddziaływania na realny moment zaniechania pracy w związku z odejściem na emeryturę. Przewidziano pewien mechanizm motywacyjny — wzrost świadczenia o 1% podstawy jej wymiaru za każdy pełny rok zatrudnienia w Polsce Ludowej ponad okres 20 lat, wraz z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi — który w praktyce miał ograniczone znaczenie. Wcześniejszy wiek emerytalny kobiet upowszechnił się i stał się z czasem wiekiem powszechnie kończącym pracę zawodową kobiet w związku z przejściem na emeryturę.

Osoby w wieku okołoemerytalnym nie miały kłopotów z utrzymaniem się w pracy w okresie panowania systemu socjalistycznego z uwagi na wysoką pracochłonność polskiej gospodarki. Aktywność zawodowa starzejących się pracowników nie była przedmiotem analiz. Nie zastanawiano się nad dopasowaniem pracy do malejących możliwości starzejących się robotników, można więc powiedzieć, że wraz z wiekiem malała ich produktywność, rosło zaś oczekiwanie momentu szybkiego odejścia na emeryturę. Pracodawcy odczuwali natomiast niepokój w związku z dużym zainteresowaniem kobiet wcześniejszym odejściem na emeryturę, co zagrażało terminowości wykonania nałożonych planów produkcyjnych.

Aktywność zawodowa starzejących się zasobów pracy po przejściu do gospodarki rynkowej

Przejście do gospodarki rynkowej zmieniło podejście do kontynuowania pracy przez osoby w wieku dojrzałym i starszym. Z jednej strony istniała pokusa wykorzystania wcześniejszych odejść na emeryturę do zamortyzowania bezrobocia strukturalnego, które objawiło się na początku lat 90. XXI wieku. Z drugiej strony rosły obawy przed narastającą liczbą osób bezrobotnych i obciążeniami systemu emerytalnego gwałtownie zwiększającą się liczbą emerytów. Zwalniani z zakładów pracy pracownicy po 40. roku życia zaczęli doświadczać trudności w ponownym znalezieniu pracy głównie z powodów niedopasowań strukturalnych. W związku z czym punkt ciężkości zainteresowań pracą przesunął się z okresu około- i postemerytalnego na wcześniejsze lata życia, przypadające na niemo-

bilny wiek produkcyjny. Reforma systemu emerytalnego zaprojektowana w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych podjęła kwestię dalszego uelastycznienia wieku emerytalnego przy utrzymaniu dotychczasowych powszechnych granic, np. wprowadzono możliwości wcześniejszego przejścia w postaci emerytur pomostowych. W 2012 r. podniesiono wiek emerytalny do 67 lat przy zachowaniu procedury jego stopniowego podwyższania. Uprawnienia emerytalne, w zależności od roku urodzenia, nabywają kobiety w wieku od 60 do 67 lat i mężczyźni w wieku od 65 do 67 lat (pełny wiek emerytalny kobiet zostanie osiągnięty w 2040 r., a mężczyzn w 2020 r.), Utrzymane zostają możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., niemniej jednak postanowiono dążyć do ograniczania możliwości wcześniejszego odchodzenia na emeryturę i tym samym podwyższyć docelowy poziom wieku wycofywania się z aktywności zawodowej na emeryturę[3].

Po okresie poluzowywania warunków przejścia na emeryturę pojawiły się nowe zasady, które zaostrzają warunki nabycia praw do świadczenia dla młodszych roczników — i to w sytuacji zagrożeń płynących z rynku pracy w postaci rosnącego bezrobocia, nacisku na kształcenie ustawiczne (szkolenie i przekwalifikowanie) w związku z koniecznością strukturalnego dopasowania kapitału ludzkiego do potrzeb pracodawców. O ile we wcześniejszym okresie, poczynając od lat 60. XX wieku, polityka państwa na rynku pracy wobec starzejących się pracowników ograniczała się do przyznawania przywilejów emerytalnych wybranym grupom pracowniczym, w odpowiedzi na rosnące oczekiwania społeczne, i dotyczyła ilościowego kształtowania podaży pracy, to wraz przejściem do gospodarki rynkowej wzrosło znaczenie aktywnej polityki rynku pracy w odniesieniu do osób w wieku dojrzałym,

[3] Prezydent RP Andrzej Duda złożył w 2015 r. w sejmie poprzedniej kadencji projekt przywrócenia granic wieku emerytalnego obowiązujących do 2012 r., tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn; inicjatywa ta dotyczy osób objętych powszechnym ubezpieczeniem emerytalnym i rolników w ramach KRUS. Obniżenie wieku emerytalnego to wypełnienie obietnicy wyborczej partii, która w wyniku wyborów z końca 2015 r. uzyskała parlamentarną większość i sprawuje aktualnie władzę w kraju. Inicjatywa ta wzbudza niemałe emocje wśród ekonomistów, związków zawodowych i organizacji pracodawców. Przede wszystkim podnoszona jest kwestia kosztów tej operacji — szacunki wykazują, że obciążenie z tytułu obniżenia wieku emerytalnego sektora finansów publicznych wyniesie w latach 2016–2019 ok. 40 mld zł, z czego dla budżetu państwa ok. 30 mld zł. Dodatkowego zagrożenia finansów publicznych, które i tak muszą się zmierzyć z wielkim wyzwaniem w postaci niekorzystnej sytuacji demograficznej, nie zniwelują napływy środków m.in. dzięki podwyższonemu podatkowi bankowemu czy podatkowi od sprzedaży detalicznej. Niskie świadczenia emerytalne przy obniżonym wieku emerytalnym mogą niekorzystnie wpłynąć na sytuację dochodową rosnących liczebnie gospodarstw ludzi starszych. A przewidywane wysokie obciążenia finansów publicznych wydatkami na rzecz rosnących liczebnie starszych pokoleń — zgodnie z przewidywanymi wartościami współczynników obciążenia demograficznego osobami starszymi czy potencjalnego wsparcia (*Prognoza*… 2014, s. 140–141) — mają niekorzystny wpływ na decyzje migracyjne młodszych pokoleń. Inicjatywę obniżenia wieku emerytalnego poparły organizacje związkowe, zaś organizacje pracodawców — w toczącej się dyskusji w ramach Rady Dialogu Społecznego — mają zróżnicowane poglądy, jedynie Pracodawcy RP są za utrzymaniem dotychczasowych granic wieku emerytalnego; wysuwana przez Konfederację Lewiatan propozycja dotyczy np. możliwości odejścia na emeryturę po 40 latach pracy w wieku 62 lat. W momencie pisania tego artykułu sprawa wydaje się przesądzona, jeśli chodzi o fakt obniżenia wieku emerytalnego, nieznane pozostają szczegóły tej operacji.

które pozostawały zagrożone bezrobociem lub wypadnięciem z rynku prac i przejściem w stan bierności zawodowej ze względów strukturalnych.

Rzesza emerytów jest coraz liczniejsza. Część z nich, o ile znajdzie dla siebie szansę jakiejś pracy zarobkowej, ma możliwość łączenia otrzymywanych świadczeń z uzyskiwanym dochodem z tytułu pracy[4]. Polityka popierania dalszej pracy na emeryturze jest zbieżna z polityką realizowaną w UE. W rozwiniętych krajach członkowskich wzrasta zainteresowanie odpłatną pracą wśród osób, które przekroczyły wiek emerytalny. Wynika to nie tylko z ogólnej poprawy stanu zdrowia społeczeństwa, ale także ze skuteczności państwowej polityki wydłużenia okresów pracy zawodowej w życiu człowieka. Chodzi o całożyciową perspektywę kariery zawodowej wraz z nabyciem praw do emerytury, które mają wpływ na podejmowanie pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego i po jego przekroczeniu. Z badań przeprowadzonych w Niemczech wynika, że wśród pracujących po przekroczeniu wieku emerytalnego największą grupę stanowią ci, którzy łączą świadczenia z odpłatną pracą. Są trzy grupy powodów, dla których podejmują pracę: 1) stan zdrowia, wykształcenie i umiejętności, które są warunkiem koniecznym do tego, aby tę pracę móc otrzymać; 2) powody ekonomiczne lub inne pozamaterialne korzyści związane z pracą; 3) korzystna sytuacja na określonym rynku pracy (Scherger i in. 2012, s. 18–22). To, czy dane osoby będą kontynuować pracę w późniejszym wieku, jest uzależnione od ich sytuacji na rynku pracy w okresie podstawowej kariery zawodowej, doświadczenia i kapitału ludzkiego ukształtowanego na wcześniejszych etapach życia (Hokema, Scherger 2016, s. 91). Co istotne, jak wykazały badania w Niemczech i w Wielkiej Brytanii, aspekty finansowe w większości wypadków nie są tymi, które mają decydujące znaczenie przy podejmowaniu pracy na emeryturze. Różne są szanse otrzymania pracy na emeryturze przez starsze kobiety i mężczyzn ze względu na postawy dyskryminacyjne (ang. *gendered ageism*).

Aktywna polityka rynku pracy wobec osób po 50. roku życia w Polsce po roku 2014

Osoby w wieku dojrzałym są narażone na ponadprzeciętne trudności na rynku pracy i w związku z tym pozostają w kręgu zainteresowań aktywnej polityki rynku pracy (ang. *active labour market policy* — ALMP). Do nich i ich potencjalnych pracodawców są kierowane różnego rodzaju działania wspierające. Po szerokich kampaniach finansowanych ze środków unijnych, mających na celu wzrost aktywności zawodowej starszych pracobiorców, zarówno w ramach Inicjatywy Wspólnotowej Equal, jak i później — w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wiele osiągnięto, co zaowocowało uchwałą Rady Ministrów nr 239 z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Programu Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (Monitor Polski 2014, poz. 115). Po okresie zwiększonego skupienia uwagi na aktywnych działaniach wspierających starszych pracobiorców, które miało miejsce po wejściu Polski do UE,

[4] Zasady zmniejszania lub zawieszania świadczeń pracujących emerytów i rencistów dostępne na stronie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (http://www.zus.pl/default.asp?p=4&id=3678).

aktualnie zainteresowanie nimi nieco opadło, choć osoby w wieku 50+ stanowią istotny niewykorzystany potencjał polskiego rynku pracy (Męcina 2015, s. 46). Publiczne służby zatrudnienia skierowały większą uwagę na osoby młode, przed 30. rokiem życia. Zmieniła się filozofia wsparcia osób bezrobotnych w związku z wprowadzeniem profilowania pomocy. W znowelizowanej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. osoby w wieku 45/50+ nadal mogą liczyć na wsparcie kierowane do nich i do pracodawców, takie jak[5]:

- dofinansowanie wynagrodzeń bezrobotnych powyżej 50. roku życia — starosta może na podstawie zawartej umowy przyznać pracodawcy lub przedsiębiorcy dofinansowanie wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego, który ukończył 50. rok życia oraz dla którego został ustalony II profil pomocy; dofinansowanie wynagrodzenia przysługuje przez okres 12 miesięcy — w przypadku zatrudnienia bezrobotnego, który ukończył 50 lat, a nie ukończył 60 lat, oraz 24 miesięcy — w przypadku zatrudnienia bezrobotnego, który ukończył 60 lat; kwota dofinansowania pozostaje nie wyższa niż połowa minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie; warunkiem uzyskania dofinansowania jest zobowiązanie do dalszego zatrudnienia skierowanego bezrobotnego przez okres 6 miesięcy w przypadku osoby, która nie ukończyła 60. roku życia, i przez 12 miesięcy — osoby powyżej 60. roku życia; niewywiązanie się z tego obowiązku pracodawcy lub przedsiębiorcy powoduje konieczność zwrotu uzyskanego dofinansowania wraz z należnymi odsetkami;
- szkolenia dla pracowników oraz osób wykonujących inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą w wieku 45 lat i powyżej; mają one na celu podnieść kwalifikacje zawodowe, zwiększające szanse na uzyskanie lub utrzymanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, w szczególności gdy dana osoba ich nie posiada bądź utraciła zdolność do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie lub występuje konieczność zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji;
- trójstronne umowy szkoleniowe, pomagające w zdobyciu kwalifikacji wymaganych przez danego pracodawcę w przypadku osób bezrobotnych, pracujących w wieku 45 lat i powyżej;
- prace interwencyjne w wydłużonym okresie przez 24 miesiące (48 miesięcy, gdy refundacja następuje za co drugi miesiąc);
- obniżenie kosztów pracy ponoszonych przez pracodawców z tytułu zmniejszenia składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (kobiety w wieku 55 lat, mężczyźni — 60 lat) oraz kosztów wynagrodzeń za czas choroby pracownika, który ukończył 50. rok życia (wynagrodzenie chorobowe opłacane jest przez pierwsze 14 dni — a nie 33 dni, jak w przypadku ogółu pracowników — niezdolności do pracy w roku kalendarzowym).

Pasywna forma pomocy bezrobotnym w wieku co najmniej 50 lat obejmuje wydłużony okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych, wynoszący 365 dni, jeśli dodatkowo osoba bez-

[5] Na podstawie: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, http://psz.praca.gov.pl. [dostęp: 5.05.2016].

robotna wykazuje się co najmniej 20-letnim okresem uprawniającym do zasiłku, a nie ma dla niej ofert odpowiedniej pracy, propozycji stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych, oraz jeżeli w okresie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania łącznie przez okres co najmniej 365 dni wykonywała pracę, osiągając co najmniej minimalne wynagrodzenie.

Podstawowe wartości i priorytety polityki Unii Europejskiej wobec osób starszych na rynku pracy

Kształtowanie polityki zatrudnienia i rynku pracy jest domeną poszczególnych krajów członkowskich, zaś rolą UE jest wspieranie i uzupełnianie ich działań, wskazywanie kierunków pożądanych zmian wynikających z zakresu i charakteru wyzwań stojących przed światem pracy. Wśród nich znalazły się te wynikające z nowych potrzeb i możliwości związanych ze wzrostem średniej długości życia, z dłuższym życiem zawodowym, bardziej zróżnicowanymi zasobami pracy, rozwojem nowych form pracy. Istotny z punktu widzenia interesów osób starszych na rynku pracy jest art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczący zwalczania wszelkiej dyskryminacji, m.in. ze względu na wiek, a także art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zakazujący wszelkiej dyskryminacji, także ze względu na wiek. Akty te, stanowiące prawo podstawowe UE, są wdrażane przez wtórne prawo Unii, w szczególności przez dyrektywy. Odnośną dyrektywą jest dyrektywa 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, która dotyczy dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej związanej z pracą oraz nękania w miejscu zatrudnienia. Jak zapisano w art. 25, „zakaz dyskryminacji ze względu na wiek jest podstawowym elementem na drodze do osiągnięcia celów określonych w wytycznych dotyczących zatrudnienia i popierania zróżnicowania zatrudnienia (…)" (Dyrektywa 2000, s. 79). W 2014 r. Komitet Ministrów Rady Europy wezwał kraje członkowskie do wprowadzenia gwarancji respektowania praw osób starszych (Rekomendacja CM/Rec(2014)2 Komitetu Ministrów dla Państw członkowskich w sprawie promocji praw osób starszych). Chodzi o zapewnienie osobom starszym korzystania z przysługujących im praw i wolności, takich jak wykluczenie wszelkiej dyskryminacji, opartej na jakichkolwiek podstawach, włączając w to wiek. W Załączniku (rozdz. IV, p. 26) zapisano: „Państwa członkowskie powinny zapewnić, że osoby starsze nie będą dyskryminowane w zatrudnieniu w związku z czynnikiem wieku, odnosi się to tak do sektora publicznego jak prywatnego. Państwa członkowskie powinny uwzględniać aspekty takie jak: warunki dostępu do zatrudnienia (w tym zasady rekrutacji), wstępne i stałe szkolenia zawodowe, warunki pracy (w tym zasady zwalniania i wynagradzania), członkostwo w związkach zawodowych i aspekty związane z przechodzeniem na emeryturę (…)".

Rosnąca wrażliwość na przejawy dyskryminacji ze względu na wiek przyczyniła się w pewnym stopniu do poprawy sytuacji zatrudnieniowej osób po 50. roku życia w krajach UE. Nie zmienia to faktu, że warunki pracy i zatrudnienia starzejącej się populacji powinny skupiać uwagę i pozostawać przedmiotem analiz, gdyż nadal grupa ta doświadcza ponadprzeciętnego bezrobocia, przedwczesnego odsunięcia z rynku pracy z uwagi na nie-

dostosowanie ofert pracy do kurczących się z wiekiem możliwości funkcjonalnych i innych przejawów gorszego traktowania na rynku pracy. Dlatego też duże nadzieje należy wiązać z tzw. europejskim filarem praw socjalnych (EFPS), który ma na celu określenie ram odniesienia przypominających podstawowe zasady i wartości wyznawane w UE.

Inicjatywa EFPS została zgłoszona przez Jeana-Claude'a Junckera w przemówieniu o stanie Unii wygłoszonym w Parlamencie Europejskim 9 września 2015 r. Co dość istotne, jest ona skierowana w zasadzie tylko do krajów członkowskich wchodzących w skład strefy euro. Pozostałe kraje mogą się do niej przyłączyć dobrowolnie, a więc także Polska, o ile uzna, że zawarte treści będą wspierać jej dążenia na rzecz „prawidłowego funkcjonowania i sprawiedliwych rynków pracy". Z uwagi na zmieniające się realia współczesnych rynków pracy, formowanie nowych modeli pracy potrzebne są zmiany idące w kierunku „sprawiedliwego rynku pracy", tj. inkluzyjnego i gwarantującego równość praw niezależnie od cech pracobiorców czy formy kontraktu łączącego z pracodawcą, jeśli chcemy zapewnić zrównoważony rozwój zgodny z założeniami europejskiego modelu społecznego. Fakt, że kraje strefy euro jako pierwsze podjęły te inicjatywy, kierując się dążeniem do utrzymania jedności strefy euro, przezwyciężenia jej kłopotów wynikających z utrzymujących się nierówności gospodarczych i społecznych, powinien stać się punktem odniesienia dla zmierzających w tym samym kierunku działań podejmowanych przez pozostałe kraje członkowskie UE.

W dokumencie sygnowanym przez Komisję Europejską znalazły się także zapisy odnoszące się bezpośrednio bądź pośrednio do warunków zatrudnienia i pracy starszych pracobiorców, które powinny być uwzględnione w krajowej polityce rynku pracy wobec osób starszych. Punktem wyjścia są działania na rzecz zapewnienia równości szans i dostępu do rynku pracy oraz godziwych warunków pracy. Akcent pada na działania gwarantujące: a) możliwość przekwalifikowania i podniesienia kwalifikacji w ciągu wydłużającego się życia zawodowego oraz przystosowania do zmian wywołanych postępem technicznym i szybkimi zmianami rynków pracy; b) wsparcie mobilności zawodowej w ciągu całej kariery zawodowej; c) udzielenie wszystkim — niezależnie od wieku — zindywidualizowanej pomocy w poszukiwaniu pracy. W odniesieniu do osób w wieku 50+ jako punkt dodatkowy podkreślana jest konieczność indywidualnego wsparcia przy zmianie dotychczasowej ścieżki kariery, jeśli wymaga tego zapotrzebowanie rynku pracy.

Wnioski

Polityka państwa wobec osób starszych to obszar działań państwa, których celem jest kształtowanie aktywności zawodowej osób dojrzałych oraz starszych. Powinna stać się wyodrębnionym obszarem regulacji w ramach szeroko pojętej polityki senioralnej, która ma kształtować warunki godnego i zdrowego starzenia się. W Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 nie ma konsekwencji w określeniu wieku osób objętych tą polityką: są nimi seniorzy — zgodnie z definicją sprzed blisko 35 lat to osoby po 60. roku życia (s. 4), z których część pozostaje nadal aktywna zawodowo, oraz osoby po 50. roku życia (s. 26–27). Polityka państwa wobec osób starszych na rynku pracy powinna powstać z uwzględnieniem: a) prognoz demograficznych; b) polityk społecznych:

zdrowotnej, emerytalno-rentowej, dochodowej i innych; c) sytuacji na rynku pracy; d) podstawowych praw i wartości europejskiej polityki zatrudnienia, w tym praw osób starszych do aktywnego i zdrowego życia.

W artykule przedstawiono miejsce polityki rynku pracy wobec starszych pracobiorców w obszarze polityki społecznej z wykorzystaniem dorobku teorii ekonomii i zarządzania publicznego. Poddano analizie regulacje państwa odnośnie do ram kształtujących aktywność zawodową osób starszych, poczynając od unormowań z czasów odzyskania państwowości na początku XX wieku do aktualnie obowiązujących rozwiązań, oraz wskazano postulowane dalsze kierunki działań. Z przeprowadzonych analiz wynikają następujące wnioski:

- polityka wobec osób starszych na rynku pracy jest częścią polityki społecznej państwa pozostającą pod wpływem polityki rynku pracy i polityki senioralnej;
- za pomocą dobranych celowo narzędzi państwo może nie tylko elastycznie reagować na bieżące i przyszłe zmiany w otoczeniu (demograficzne, ekonomiczne), ale także kształtować pozytywne wzorce postaw i zachowań starzejącego się społeczeństwa, sprzyjające dłuższemu zachowaniu życia w zdrowiu, działać na rzecz poprawy warunków ekonomicznych starszych pokoleń bez wymuszania nadmiernych ciężarów podatkowych nakładanych na młode pokolenia ludzi pracujących; chodzi o działania zmierzające do wykluczenia dyskryminacji ze względu na wiek na rynku pracy, promocję inkluzywnych rynków pracy, dostęp do zatrudnienia w warunkach dostosowanych do możliwości starzejących się pracowników itd.; w tym sensie osadzenie polityki rynku pracy wobec starszych pracobiorców w obszarze polityki społecznej realizuje podstawowy cel polityki społecznej — służy poprawie warunków życia i pracy oraz kształtuje stosunki społeczne. Przedstawienie w ujęciu historycznym formuł interwencji państwa wobec osób starszych na rynku pracy miało na celu nie tylko ukazanie ewolucji poglądów w zakresie promowania bądź ograniczania aktywności starzejących się pracowników, ale przede wszystkim ukazanie dojrzewania koncepcji interwencjonizmu państwowego, początkowo sprowadzającego się do regulacji wieku nabywania uprawnień emerytalnych, a w ostatnich latach biorącego pod uwagę inne czynniki, np. równy dostęp do zatrudnienia bez względu na wiek;
- aktywność zawodowa starzejących się pracowników nie była przedmiotem analiz w okresie gospodarki socjalistycznej, państwo kształtowało podaż pracy starzejących się pracobiorców poprzez warunki nabywania uprawnień emerytalnych;
- przejście do gospodarki rynkowej zmieniło stosunek państwa do osób w wieku dojrzałym i starszym na rynku pracy ze względów strukturalnych i ekonomicznych;
- dalsze kierunki zmian w zakresie aktywności osób w wieku dojrzałym i starszym będą wyznaczane przez trendy demograficzne oraz wartości i priorytety wynikające z europejskiej polityki zatrudnienia, jeśli te zostaną uznane w warunkach krajowych za nadal istotne.

Bibliografia

Błędowski, P. (2003). Polityka społeczna wobec ludzi starych w Polsce a w Unii Europejskiej. W: *Starzenie się populacji wyzwaniem dla polityki społecznej. Materiały konferencyjne*. Kraków: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie.

Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MRPiPS. Pakty społeczne w Irlandii. Pobrano z: http://www.dialog.gov.pl/dialog-miedzynarodowy/porozumienia-spoleczne-w-europie/pakty-spoleczne-w-irlandii/ [dostęp: 3.05.2016].

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L 303/16. Pobrano z: www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/dr_2000_78_we_pl_0.pdf [dostęp: 30.04.2016].

European Commission. Annex. First preliminary outline of a European Pillar of Social Rights. Accompanying to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasbourg, 8.3.2016 COM(2016) 127 final. Pobrano z: http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en [dostęp: 8.04.2016].

Grata, P. (2013). *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Historia Polski w liczbach. Państwo. Społeczeństwo (2003), t. I. Warszawa: GUS.

Hokema, A., Scherger, S. (2016). Working pensioners in Germany and the UK: Quantitative and qualitative evidence on gender, marital status, and the reasons for working. *Journal of Population Ageing*, vol. 9, nr 1, s. 91–111. DOI: 10.1007/S12062-015-9131-1, wersja on line 01.09.2015. Pobrano z: http://link.springer.com/article/10.1007/s12062-015-9131-1/fulltext [dostęp: 22.03.2016].

Inglot, T. (2010). *Welfare states w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919–2004*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Kryńska, E., Kwiatkowski, E. (2010). Polityka państwa wobec rynku pracy: idee ekonomiczne i rzeczywistość. *Polityka Społeczna*, nr 5–6, s. 1–7.

Mazur, S. (2015). Teoria zarządzania publicznego a polityka rynku pracy. W: M. Frączek (red.), *Polityka rynku pracy. Teoria i praktyka* (s. 8–25). Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Męcina, J.P. (2015). Niewykorzystane zasoby pracy w Polsce. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka*, nr 3, s. 30–50.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Pobrano z: http://psz.praca.gov.pl. [dostęp: 5.05.2016].

Prognoza ludności na lata 2014–2050. Studia i analizy statystyczne (2014). Warszawa: GUS.

Prywatne agencje zatrudnienia łączą siły z urzędami pracy, polskieradio.pl, 15 lutego 2016. Pobrano z: www.pulshr.pl/rekrutacja/prywatne-agencje-zatrudnienia-lacza-sily-z-urzedami-pracy,32000.htm [dostęp: 30.04.2016].

Rekomendacja CM/Rec(2014)2 Komitetu Ministrów dla Państw członkowskich w sprawie promocji praw osób starszych (przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 19 lutego 2014 r. podczas 1192 posiedzenia Komitetu Delegatów Ministrów). Pobrano z: https://bip.ms.gov.pl/pl/szukaj/index,1.html?Query=Rekomendacja%20CM%2fRec%282014%292 [dostęp: 6.05.2016].

Scherger, S., Hagemann, S., Hokema, A. & Lux, T. (2012). Between privilege and burden. Work past retirement age in Germany and the UK. Ze-S-Working paper, nr 4, Bremen, Centre for Social Policy Research. Pobrano z: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2014/5295/pdf/ZeS_AP_2012_4.pdf [dostęp: 28.04.2016].

Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2014–2015 (2015). Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.

Szatur-Jaworska, B. (2000). *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Szweda-Lewandowska, Z. (2011). Polityka społeczna wobec starości i osób starszych. W: P. Szukalski, Z. Szweda-Lewandowska, *Elementy gerontologii społecznej. Skrypt dla studentów Podyplomowego Studium Gerontologii Społecznej UŁ*. Łódź: Wydawnictwo Biblioteka.

Uchwała Rady Ministrów nr 239 z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Programu Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+, Monitor Polski 2014 r., poz. 115.

Urbaniak, B. (1998). *Praca zawodowa po przejściu na emeryturę. Społeczno-ekonomiczne przesłanki powrotu emerytów do aktywnego życia zawodowego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, załącznik do uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, Monitor Polski 2014 r., poz. 118.

Summary

The Polish state's measures addressing the economic activity of older people have been changing over time. Today, they follow trends inspired by the European employment policy. Substantial demographic changes call for more weight being given to a policy supporting economic activity of mature and older age groups constituting a separate component of the state's policy towards senior citizens linked with demographic circumstances, health, retirement and income policies, and other types of social policies. The article discusses the notional relations between different views on ageing policy and presents a historical review of the changes in the Polish state's approach to economic activity of older people.

Key words: employment, state policy, ageing, labour market

Cytowanie

Bogusława Urbaniak (2016), *Polityka państwa wobec osób starszych na rynku pracy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje" nr 34(3), s. 71–88. Dostępny w Internecie na www.problemypolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]