

Zróżnicowanie instrumentów w procesie aktywizacji zawodowej bezrobotnych osób starszych

Monika Maksim, Zenon Wiśniewski

*Katedra Gospodarowania Zasobami Pracy, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania,
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu*

Wobec postępującego procesu depopulacji i starzenia się społeczeństwa oraz rosnącego zagrożenia dla stabilności systemu emerytalnego, wydłużanie aktywności zawodowej osób starszych stanowi obecnie ważne wyzwanie rozwojowe. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych w wieku 50+ i utrzymanie osób starszych w pracy stanowi zatem kluczowy priorytet polityki rynku pracy. W artykule podjęto próbę analizy przyczyn trudności osób starszych na rynku pracy, dokonano przeglądu instrumentów polityki rynku pracy, oceniając jednocześnie zasadność ich stosowania w stosunku do omawianej kategorii bezrobotnych. Wskazano również, że aktywizacja zawodowa bezrobotnych osób starszych powinna być kompleksowa. Zalecane jest zastosowanie indywidualnego podejścia i niestandardowych rozwiązań na etapach zarówno diagnozy sytuacji bezrobotnego, jego uczestnictwa w programach rynku pracy, jak i po podjęciu zatrudnienia.

Słowa kluczowe: instrumenty polityki rynku pracy, bezrobotni w wieku 50+, aktywizacja zawodowa

Wprowadzenie

Proces aktywizacji zawodowej ludzi starszych nasuwa pytania o możliwości polityki rynku pracy i różnorodność stosowanych przez nią instrumentów. Nakreślając zadania dla polityki rynku pracy w stosunku do bezrobotnych osób starszych, trzeba najpierw postawić pytanie, za pomocą jakich instrumentów można skutecznie oddziaływać na ten segment rynku pracy. W gruncie rzeczy nie istnieje jedna ogólna i wiążąca odpowiedź, gdyż trzeba najpierw zdefiniować problemy, które w zakresie aktywizacji zawodowej osób starszych powinny być

rozwiązane. Należy także ustalić przyczyny negatywnych zjawisk i dobrać instrumenty, które będą im przeciwdziałać (Maksim, Wiśniewski, 2015).

Priorytety polityki rynku pracy w procesie aktywizacji osób w starszym wieku – zarówno bezrobotnych, jak i biernych zawodowo – zmieniały się w czasie. W latach 70. i 80. XX w. instrumenty polityki rynku pracy w krajach Unii Europejskiej były ukierunkowane na wcześniejsze emerytury dla osób starszych w celu zapobieżenia bezrobociu młodzieży (Casey, 1996). Zostały rozbudowane rozmaite systemy wcześniejszych emerytur. Na początku lat 90. ubiegłego stulecia polityka ta została zakwestionowana ze względów budżetowych. Obecnie niska stopa zatrudnienia osób starszych w Europie, powiązana ze starzeniem się społeczeństwa i wypychaniem osób starszych z rynku pracy, jest dużym ryzykiem socjalnym dla wielu rządów. Wcześniejsze emerytury przy niskim przyroście demograficznym są zagrożeniem dla stabilności systemów emerytalnych. W tym kontekście podkreśla się znaczenie aktywnego starzenia się i rekomenduje wydłużenie życia zawodowego. Znalazło to odbicie na Szczycie w Sztokholmie w 2001 r., na którym wyznaczono ambitny cel dla *Europejskiej Strategii Zatrudnienia na 2010 r.* w wysokości 50% stopy zatrudnienia dla osób w grupie wiekowej 55–64 lata, co wiąże się z podniesieniem efektywnego wieku emerytalnego o 5 lat (European Communities, 2004). Innymi słowy, Europa zdecydowała się na zmianę paradygmatu i zmierza ku aktywnemu starzeniu się.

W Polsce wskaźnik zatrudnienia w grupie 50–64 lata wynosił w IV kwartale 2015 r. 54,6%, podczas gdy przeciętny dla tej grupy wieku w Unii Europejskiej (28) – 62,4%. Niski wskaźnik zatrudnienia osób starszych w Polsce jest rezultatem ogromnej skali wcześniejszych emerytur, jak również masowego przechodzenia na emeryturę od razu w momencie nabycia uprawnień emerytalnych.

W naszym kraju w coraz większym stopniu jest widoczne zaangażowanie w konstruowanie i realizację programów rządowych dotyczących zwiększania aktywności zawodowej ludzi starszych. Można wskazać program rządowy pt. *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+,* przyjęty w 2008 r., który wprowadził nowe regulacje prawne, programy aktywizacji bezrobotnych i działania profilaktyczne (Rada Ministrów, 2008). Program zakładał rozszerzenie kręgu podmiotowego aktywnych programów rynku pracy na osoby zagrożone utratą pracy i bierne zawodowo. W zakresie instrumentów aktywizacji dla osób w starszym wieku zaproponowano w nim upowszechnienie aktywnych programów zatrudnienia dla tej grupy osób, a zwłaszcza promocję szkoleń w celu poprawy ich zdolności do zatrudnienia i produktywności.

W *Strategii Rozwoju Kraju 2020* podkreśla się wagę aktywizacji zawodowej dla przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (Uchwała..., 2013), a w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* wskazuje się na konieczność wydłużenia

aktywności zawodowej i zapewnienia lepszej jakości funkcjonowania osób starszych (Uchwała..., 2012).

Pomimo podejmowanych działań, osoby w wieku 50+ stanowiły na koniec 2016 r. 28,2% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych (376,9 tys. osób), a przed 2005 r. tylko 16%. Zwiększenie zatrudnienia bezrobotnych osób starszych staje się zatem jednym z głównych wyzwań rozwojowych. Dlatego w artykule podjęto próbę analizy przyczyn trudności osób starszych na rynku pracy, dokonano oceny stosowanych dotychczas instrumentów polityki rynku pracy w procesie aktywizacji bezrobotnych w wieku 50+ oraz przedstawiono wyniki badań sondażowych na temat preferowanych instrumentów aktywizacji zawodowej przez tę grupę osób w województwie kujawsko-pomorskim. Przyjęto tezę, że potencjał aktywnej polityki na rynku pracy w Polsce w stosunku do bezrobotnych w wieku 50+ nie jest jeszcze w pełni wykorzystany, gdyż w publicznych służbach zatrudnienia brakuje zindywidualizowanego podejścia do bezrobotnego i możliwości stosowania różnorodnych strategii aktywizacji opartych na niestandardowych instrumentach.

Trudności osób starszych na rynku pracy

Osoby starsze są narażone na szczególne trudności na rynku pracy, chociaż często postrzega się ich jako wartościowych pracowników ze względu na bogate doświadczenie zawodowe czy wysoki poziom kwalifikacji specjalistycznych. Zgodnie z teorią kapitału ludzkiego, ten rodzaj kwalifikacji, potrzebnych zazwyczaj w konkretnym przedsiębiorstwie, zwiększa stopień zależności pracownika od danej firmy. W sytuacji utraty pracy zalety starszego pracownika na rynku pracy tracą na znaczeniu, ponieważ wielokrotnie ten specyficzny kapitał jest po prostu nieprzydatny dla wielu innych potencjalnych pracodawców. Oznacza to, że osoby starsze tracące pracę mają znacznie większe problemy z jej znalezieniem aniżeli bezrobotni w młodszych grupach wiekowych. To natomiast stwarza duże zagrożenie tej grupy osób bezrobociem długookresowym. Pracodawcy, nawet tacy, którzy zatrudniają pracowników w wieku 50+, nie chcą przyjmować do pracy osób starszych. Kandydaci do pracy w starszym wieku nie są po prostu preferowani w procesach rekrutacyjnych. Jeszcze trudniejsza jest sytuacja osób biernych zawodowo, często bez żadnych kwalifikacji i doświadczenia zawodowego.

W opinii pracodawców osoby starsze mają przeważnie przestarzałe bądź nieodpowiednie kwalifikacje, problemy ze zdrowiem, cechuje je niższa w porównaniu z osobami młodszymi produktywność i mobilność. Można zatem wskazać dwie główne przyczyny niechęci pracodawców do zatrudniania takich osób, tj. konieczność przeszkolenia i problem wynagradzania (Daniel, Heywood, 2007).

Przyjęcie do pracy pracownika w starszym wieku oznacza dla pracodawcy podjęcie intensywnych działań szkoleniowych mających na celu wdrożenie pracownika do pracy i kultury organizacyjnej firmy, dostosowanie kwalifikacji do potrzeb organizacji, nauczenie nowych metod organizacji pracy. Szkolenia takie są kosztowne, jednak pracodawcy postrzegają je w kategorii inwestycji w kapitał ludzki, które ze względu na krótki horyzont zatrudnienia takiego pracownika stają się dla nich po prostu ryzykowne czy nawet nieopłacalne.

Odrębny problem dla pracodawcy stanowi sposób wynagradzania przyjętych do pracy starszych pracowników. Według teorii kapitału ludzkiego, płace osób starszych powinny być niższe niż ich wydajność. Z punktu widzenia teorii płacy efektywnej postępowanie takie uniemożliwia skuteczne motywowanie pracowników. Ponadto, w licznych badaniach na temat modeli zatrudnienia starszych pracowników wskazuje się jeszcze inny problem. Firmy, zwłaszcza budujące swoje przewagi konkurencyjne przy wykorzystaniu kapitału ludzkiego, coraz częściej motywują swoich pracowników za pomocą wynagrodzeń długoterminowych, tj. dochodów odroczonej, obejmujących bodźce własnościowe, powiązane z efektami firmy, finansowe, oszczędnościowe czy też dodatkowe systemy emerytalne. W sytuacji przyjęcia do pracy starszych pracowników ten instrument, ze względu na krótki horyzont zatrudnienia, jest wykorzystywany jedynie w bardzo ograniczonym zakresie, co może utrudnić efektywne motywowanie personelu. Trzeba zauważyć, że w Polsce ten sposób wynagradzania nie jest jeszcze stosowany przez pracodawców na dużą skalę.

Literatura i praktyka pokazują, że starsi bezrobotni mają problemy na rynku pracy spowodowane (Kryńska, Szukalski, 2013):

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

Wydaje się, że problemy ludzi starszych na rynku pracy może rozwiązać odpowiednia polityka rynku pracy, która oddziałuje poprzez określone programy na popytową i podaźową stronę rynku pracy. Tradycyjnie aktywna polityka rynku pracy oferuje trzy podstawowe grupy instrumentów aktywizacji: doradztwo i pośrednictwo pracy, szkolenie zawodowe oraz zatrudnienie subsydiowane (Wiśniewski, Zawadzki, 2010).

Instrumenty aktywizacji zawodowej ludzi starszych w kontekście dotychczasowych doświadczeń

W odniesieniu do bezrobotnych w starszym wieku szczególnie niedoceniona wydaje się rola aktywnego pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego. Aktywizacja zawodowa osób starszych powinna być kompleksowa i polegać na wykorzystaniu wzajemnie uzupełniających się takich aktywnych instrumentów, jak szkolenia, dotowanie miejsc pracy czy wsparcie działalności gospodarczej. Pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe polegające na pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy przez bezrobotnego, doradzaniu w zakresie uczestnictwa w aktywnych programach zatrudnieniowych, oddziaływaniu na postawy i motywację bezrobotnych stanowi właściwie wyjściowy punkt procesu aktywizacji. Efektywność pośrednictwa pracy w stosunku do bezrobotnych w starszym wieku można zwiększyć poprzez podjęcie działań zmierzających do identyfikacji potencjalnych pracodawców skłonnych do zatrudniania takich osób.

Według badań Światowej Organizacji Pracy (Fortuny, Nesporova, Popova, 2003), zakres i skala wykorzystania tego instrumentu w stosunku do osób starszych w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej jest niezadowolająca. Przyczyną tego stanu rzeczy, jak wynika z wywiadów prowadzonych w urzędach pracy, jest często złe nastawienie i pesymizm pracowników publicznych służb zatrudnienia co do szans zatrudnieniowych bezrobotnych osób starszych. Dlatego doradztwo dla takich osób często ogranicza się do wskazania źródeł pomocy finansowej oraz możliwości wcześniejszego wycofania się z rynku pracy, np. skorzystania z prawa do wcześniejszej emerytury (Fortuny, Nesporova, Popova, 2003).

Obecnie w wielu krajach europejskich bardzo jest promowana metoda *jobcoachingu*, czyli indywidualne doradztwo zawodowe dla osób w wieku 45+ (Rogozińska-Pawelczyk, 2007). *Jobcoaching* jest formą pomocy bezrobotnym, polegającą na współpracy osoby bezrobotnej z indywidualnym doradcą zawodowym (*jobcoach*), który staje się pośrednikiem między tą osobą a pracodawcą. Istotnymi elementami tej metody są:

- podmiotowość,
- indywidualizm,
- ocena zasobów i deficytów wspieranej osoby w wieku 50+,
- wyznaczanie celu,
- wzmocnienie pozycji osoby w wieku 50+.

Oznacza to, że dla każdej osoby bezrobotnej istnieje swoista droga rozwiązania jej problemów, którą wyznacza sam podopieczny przy odpowiednim wsparciu

doradcy. *Jobcoach* pomaga bezrobotnemu ocenić jego kwalifikacje, doświadczenie zawodowe i potencjał rozwojowy, uwierzyć we własne siły, uświadomić pragnienia, cele i oczekiwania co do przyszłej pracy, przygotować się do procesu rekrutacji, wskazać potencjalnych pracodawców. Co ciekawe, patronat nie kończy się w momencie uzyskania przez bezrobotnego zatrudnienia, ale trwa dalej, w celu udzielenia wsparcia w utrzymaniu miejsca pracy.

Dzięki zastosowaniu jobcoachingu można wyeliminować główne problemy dręczące bezrobotnych w starszym wieku, jak: zagubienie, brak wiary we własne możliwości, niska motywacja. Metoda ta odnosi już pozytywne efekty w wielu krajach Unii, w tym również w Polsce. Zatem jej wprowadzenie może przynieść wiele korzyści osobom wspieranym i pracodawcom.

Instrumentem wyróżniającym szanse bezrobotnych w starszym wieku na rynku pracy są szkolenia zawodowe. Programy tego typu mają pomóc osobom bez pracy poszerzyć czy zdobyć nową wiedzę i umiejętności tak, by odpowiadały one zmieniającym się w coraz szybszym tempie wymaganiom gospodarki. Kwalifikacje osób starszych często są bardzo niskie czy nawet przestarzałe. Dlatego pracodawcy niechętnie zatrudniają takie osoby, ponieważ oznacza to dla nich konieczność ich przeszkolenia.

Finansowanie szkoleń dla bezrobotnych pozwalających na dostosowanie kwalifikacji do konkretnych potrzeb pracodawców stanowi pewne rozwiązanie tego problemu. Pracodawca nie musiałby ponosić kosztów szkolenia i doskonalenia zawodowego przyjętej do pracy osoby starszej. Ryzyko pracodawcy związane z inwestowaniem w kapitał ludzki przy krótkim horyzoncie zatrudnienia zostałyby ograniczone i wobec tego decyzje dotyczące zatrudnienia osób starszych byłyby racjonalne ekonomicznie. Jednak, jak pokazują wyniki badań Światowej Organizacji Pracy (Fortuny, Nesporova, Popova, 2003), szkoleniami zawodowymi jest nadal objęta niewielka liczba bezrobotnych w starszym wieku. Przyczyną tego jest często brak gotowości osób starszych do podejmowania kształcenia, związany z koniecznością poniesienia zbyt dużego wysiłku w zdobyciu nowych kwalifikacji wobec perspektywy rychłej emerytury. Dlatego często się zaleca, by szkolenia dla bezrobotnych w starszym wieku zostały poprzedzone warsztatami psychologicznymi i interpersonalnymi w celu ukształtowania ich odpowiedniej postawy i zwiększenia motywacji (Fortuny, Nesporova, Popova, 2003).

Organizowanie szkoleń dla bezrobotnych w starszym wieku może być niewystarczającą zachętą do zmiany podejścia pracodawców do kwestii przyjmowania do pracy tej kategorii bezrobotnych. Dlatego często miejsca pracy dla tej grupy bezrobotnych, często zagrożonych bezrobociem długookresowym, powstają w drodze interwencji państwa na rynku pracy przez subsydia przybierające różnorodne formy, np. zwolnienia z płacenia składki na ubezpieczenie społeczne, ulgi

w podatku czy dotacji płacowej dla pracodawcy polegającej na refundacji przez pewien okres części kosztów poniesionych na wynagrodzenia i ubezpieczenia społeczne w zamian za zatrudnienie bezrobotnego. W ten sposób dotacje rozwiązują problem wynagradzania starszych pracowników i kompensują pracodawcom straty związane z niższą wydajnością nowo zatrudnionych starszych pracowników. Zatrudnienie subsydiowane cieszy się dużym zainteresowaniem bezrobotnych w starszym wieku, również z tej formy chętnie korzystają pracodawcy. Programy te powodują, że osoby starsze są preferowane przez pracodawców w procesach rekrutacyjnych. Popularność tego instrumentu znajduje odzwierciedlenie w statystykach dotyczących uczestnictwa tej grupy bezrobotnych w aktywnych programach rynku pracy.

Inną formą zatrudnienia subsydiowanego, często kierowaną do bezrobotnych w starszym wieku, są roboty publiczne. Są to działania, które polegają na organizowaniu tymczasowych miejsc pracy, zwłaszcza dla długookresowo bezrobotnych, w instytucjach użyteczności publicznej oraz organizacjach pozarządowych statutowo zajmujących się problematyką: ochrony środowiska, kultury, oświaty, sportu i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej. „Klasyczne” roboty publiczne, oznaczające wykonywanie prac typowo porządkowych czy prac na rzecz utrzymania istniejącej infrastruktury, są raczej niewłaściwym instrumentem aktywizacji bezrobotnych w starszym wieku, z wyjątkiem bezrobotnych bez żadnych kwalifikacji zawodowych, ze względu na ograniczenia zdrowotne i słabszą kondycję fizyczną tej grupy osób. Nie są również zalecane z powodu występowania silnych efektów stygmatyzacji. Są instrumentem droгим, nieprzynoszącym jednocześnie pozytywnych efektów zatrudnieniowych. Tymczasem skala wykorzystania tego instrumentu w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej jest nadal dość wysoka (Fortuny, Nesperova, Popova, 2003).

Uważa się, że odpowiednią formą wsparcia aktywizacji osób w starszym wieku, poprawiającą ich pozycję na rynku pracy, jest promowanie za pomocą kredytów, dotacji czy grantów podejmowania własnej działalności gospodarczej. Programy samozatrudnienia eliminują problem ograniczonej skłonności do ryzyka, naturalnej cechy omawianej grupy osób. Nierzadko bogate doświadczenie zawodowe i kontakty personalne ludzi starszych mogą być bardzo przydatne przy rozkręcaniu własnego biznesu. Programy tego typu, przy zapewnieniu dodatkowej pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa w zakresie budowania biznes planu, marketingu i zarządzania, mogą przynieść dla omawianej kategorii osób trwałe efekty zatrudnieniowe.

Aktywizacja zawodowa ludzi starszych powinna być dodatkowo wzmocniana przez odpowiednie zachęty finansowe, jak np. bony zatrudnieniowe składające do podejmowania pracy zamiast ostatecznego wycofywania się z rynku pracy,

w związku m.in. z nabyciem praw do emerytury. Jest to zgodne z ideą czynienia pracy opłacalnej (*making work pay*).

Preferowane instrumenty polityki rynku pracy – wyniki badań

Preferencje bezrobotnych w zakresie instrumentów polityki rynku pracy były przedmiotem badania w ramach projektu pt. *Ludzie starsi na rynku pracy w województwie kujawsko-pomorskim. Tendencje rozwojowe i możliwości aktywizacji*, realizowanego przez Katedrę Gospodarowania Zasobami Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (Dolny, Wiśniewski, 2015). Badaniem sondażowym objęto 1231 osób w wieku 45–69 lat. W badanej próbie było 616 mężczyzn i 615 kobiet. Wśród respondentów dominowały osoby z wykształceniem podstawowym (34,8%). Drugą liczną grupę stanowiły osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (24,9%); osoby z wykształceniem średnim zawodowym stanowiły 16,7%, z wyższym magisterskim zaś 10,3%. Ankietowani mieszkali na terenie jedenastu jednostek administracyjnych: w Bydgoszczy i Toruniu oraz powiatach: brodnickim, golubsko-dobrzyńskim, lipnowskim, nakielskim, radziejowskim, rypińskim, świeckim, tucholskim i żnińskim. Połowa respondentów pochodziła z Bydgoszczy i Torunia. Wymienione powiaty reprezentowały różne typy gospodarki, dlatego do celów analizy zróżnicowań przestrzennych wyodrębniono cztery grupy jednostek: 1) Bydgoszcz i Toruń, reprezentujące gospodarki nowoczesne, 2) grupę powiatów rolniczych z rozwiniętą funkcją turystyczną (P1), do której zaliczono powiaty: brodnicki, tucholski i żniński, 3) grupę powiatów rolniczo-przemysłowych (P2), w której uwzględniono powiaty nakielski i świecki oraz 4) grupę powiatów o gospodarce rolniczej (P3), obejmującą powiaty: golubsko-dobrzyński, lipnowski, radziejowski i rypiński.

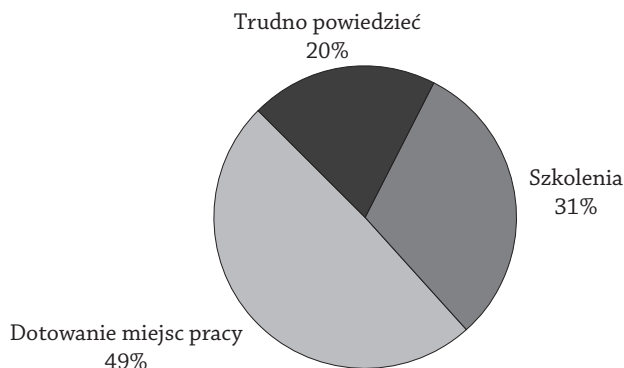
Prawie połowa badanych bezrobotnych w wieku 45+ wyraziła pogląd, że aktywizacja ludzi starszych powinna polegać na dotowaniu miejsc pracy lub podejmowaniu działalności gospodarczej. Tylko 31% badanych respondentów wskazało szkolenie zawodowe jako preferowaną formę pomocy bezrobotnym w starszym wieku, natomiast ok. 20% badanych nie miało sprecyzowanego zdania w tej kwestii (rysunek 1). Preferencje te nie były zróżnicowane wg płci; mężczyźni i kobiety odpowiadali podobnie.

Wyniki badań potwierdzają małą gotowość bezrobotnych w starszym wieku do podejmowania kształcenia¹. Jest niepokojące, że niechęć do podnoszenia

¹ Do podobnego rezultatu dochodzą też inni badacze – zob. Kryńska i in. (2013, s. 253–260).

kwalfikacji jest największa wśród mieszkańców powiatów rolniczych, gdzie zagrożenie bezrobociem strukturalnym jest bardzo duże.

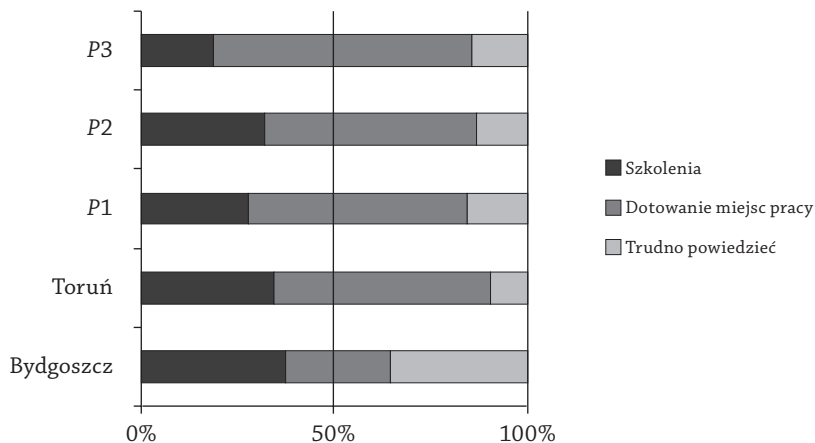
Rysunek 1. Preferowane instrumenty przez bezrobotnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

W przekroju powiatów zainteresowanie poszczególnymi instrumentami aktywnymi było również bardzo zbliżone (rysunek 2). Wyjątek stanowili mieszkańcy Bydgoszczy, częściej wskazujący szkolenie jako instrument zwiększający szanse zatrudnieniowe, oraz mieszkańcy powiatów rolniczych, dla których szkolenie było najmniej preferowaną formą aktywizacji osób w wieku 45+.

Rysunek 2. Preferencje bezrobotnych w zakresie instrumentów polityki rynku pracy wg grup powiatów



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

Spośród badanych ponad 60% respondentów stwierdziło, że szkolenie zawodowe bezrobotnych w wieku 45+ powinno zostać poprzedzone warsztatem z zakresu umiejętności interpersonalnych i psychologicznych. Tym samym bezrobotni w starszym wieku potwierdzają, że często brakuje im wiary we własne możliwości oraz chęci do podejmowania aktywnego działania i że zajęcia określane mianem „szkolenia przed szkoleniem” są bardzo potrzebne. Trzeba jednak zauważyć, że prawie co czwarty bezrobotny nie zajął w tej sprawie jednoznacznego stanowiska.

Zdaniem większości badanych, pracodawcom, którzy tworzą miejsca pracy dla osób starszych, należałoby zaoferować ulgi w podatkach i składkach na ubezpieczenia społeczne. Również w tej kwestii opinie mężczyzn i kobiet były takie same. Wydaje się, że tego rodzaju instrumenty finansowe mogłyby na korzyść zmienić podejście pracodawców do kwestii zatrudniania ludzi starszych.

Podsumowanie

Do tej pory nie opracowano w Polsce jednej powszechnie akceptowanej, uniwersalnej koncepcji rozwiązywania problemów bezrobotnych osób starszych na rynku pracy. Odczuwa się przede wszystkim:

- brak możliwości do w pełni zindywidualizowanego podejścia do bezrobotnych w wieku 50+;
- deficyty w zakresie metod prowadzenia doradztwa: brak narzędzi do przeprowadzenia głębokiej analizy potrzeb i oczekiwań bezrobotnych w wieku 50+, niedostatek narzędzi diagnostycznych do gruntownej oceny potencjału i kompetencji osób w wieku 50+ w powiązaniu z sytuacją na lokalnym rynku pracy;
- brak narzędzi skutecznego motywowania osób w wieku 50+ do zmiany ich sytuacji na rynku pracy;
- niewystarczające instrumentarium aktywnej polityki rynku pracy w stosunku do bezrobotnych w wieku 50+;
- niedostosowanie szkoleń do potrzeb osób w wieku 50+, jak też do specyfiki lokalnych rynków pracy.

Podejmując działania zmierzające do aktywizacji zawodowej starszych bezrobotnych, należy oprzeć je na różnorodnych instrumentach polityki rynku pracy, dostosowanych do potrzeb tej grupy celowej. Ponadto, oferta aktywnych programów zatrudnienia dla osób starszych powinna być poszerzona o działania niestandardowe, innowacyjne. Należy przy tym zadbać o prawidłowe adresowanie programów do właściwych grup docelowych. Program aktywizacji zawodowej osób starszych powinien też być dostosowany do potrzeb lokalnych rynków pracy. Dlatego ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy powinna

dopuszczać więcej elastycznych rozwiązań dla tej grupy celowej, aby można było konstruować programy zatrudnienia dostosowane do lokalnych potrzeb.

Aktywizacja bezrobotnych osób starszych powinna być poprzedzona przeprowadzeniem gruntownej diagnozy sytuacji danej osoby, a w proces ten należy włączyć psychologa, doradcę zawodowego i pracownika socjalnego. Pierwszym krokiem powinno być sporządzenie kompleksowego bilansu kompetencji zawodowych, osobowościowych i zdrowotnych osób w wieku 50+, a następnie koncentracja na mocnych stronach bezrobotnego, a nie na jego brakach w stosunku do wymagań rynku pracy.

Biorąc pod uwagę fakt, że wiele bezrobotnych osób starszych i biernych zawodowo ma duże obawy i lęki, należy otoczyć je opieką indywidualną. Najpierw trzeba przekonać te osoby do podjęcia pracy. Dużą rolę do odegrania ma tutaj *jobcoaching* i doradcy zawodowi. Na tym etapie nacisk powinien być położony na niezbędną bezpłatną pomoc specjalistów-konsultantów z zakresu psychologii, prawa i pomocy w sprawach rodzinnych.

Jeśli bezrobotnych przekona się np. do szkoleń, to trzeba pamiętać, że grupy szkoleniowe powinny być tworzone wyłącznie dla osób starszych, najlepiej w określonym przedziale wieku (45–50 lat, 51–55 lat itd.). Ludzie starsi obawiają się bowiem „kompromitacji” przed młodszymi i są przekonani, że ich tempo przyswajania wiedzy jest o wiele wolniejsze. Należy również pamiętać o tym, że szkolenie zawodowe bezrobotnych w wieku 50+ powinno zostać poprzedzone warsztatem z zakresu umiejętności interpersonalnych i psychologicznych.

Szkolenia zawodowe umożliwiają uzupełnienie deficytów kwalifikacyjnych i tworzenie nowych umiejętności, pozwalających sprostać oczekiwaniom pracodawców. Osoby starsze dzięki szkoleniom mogą także zostać przygotowane do podejmowania nowych zadań zawodowych w przypadku braku możliwości kontynuowania pracy na dotychczasowym stanowisku. Szkolenia zawodowe jako instrument ułatwiający powrót na rynek pracy preferują zwłaszcza mieszkańcy dużych miast. Wyniki przeprowadzonej analizy pokazują, że istotnym czynnikiem decydującym o sukcesie na rynku pracy są kwalifikacje komputerowe, a przede wszystkim umiejętność pozyskiwania informacji z Internetu. W tej dziedzinie występują jednak największe niedobory kwalifikacyjne u osób starszych i tutaj otwiera się pole dla działań instytucji rynku pracy. Jeśli chodzi o decyzje dotyczące kierunków szkoleń dla tej grupy celowej na lokalnych rynkach pracy, to powinny być one podejmowane na bieżąco, z uwzględnieniem zaleceń wynikających z systemu monitorowania zawodów deficytowych i nadwyżkowych w poszczególnych powiatach oraz barometru zawodów.

W opinii respondentów, szkolenia zawodowe w powiatach rolniczych są mało obiecującym instrumentem. Dlatego na tych obszarach należałoby stosować

dotowanie miejsc pracy dla osób starszych, które jest szczególnie preferowane przez bezrobotnych. Aby starsi bezrobotni i bierni zawodowo byli zainteresowani tym instrumentem, należałoby po udziale w programie zapewnić im stałe zatrudnienie. Nasze badanie bowiem dowiodło, że wśród cech pożądanego zatrudnienia i jej stabilność mają najważniejsze znaczenie dla osób starszych. Reasumując, można powiedzieć, że zatrudnienie subsydiowane nie powinno być stosowane w szerokim zakresie w dużych miastach regionu. Tam, gdzie będzie stosowane, powinno rekompensować pracodawcy straty z przejściowo niższej wydajności starszego pracownika.

Problemem dyskusyjnym są roboty publiczne. Nie jest to raczej instrument wspomagający stałe zatrudnienie osób starszych. Efekty brutto robót publicznych kształtują się na niskim poziomie, a efekty netto są raczej ujemne. Oznacza to, że udział w robotach publicznych nie poprawia wzrostu prawdopodobieństwa znalezienia pracy w stosunku do bezrobotnego niebiorącego udziału w programie. Biorąc pod uwagę fakt, że starsi bezrobotni nie mają przed sobą zbyt długiego okresu działalności zawodowej i powinni znaleźć pracę szybko, stosowanie tego instrumentu wydaje się nieracjonalne. Tym niemniej, jeśli roboty publiczne mogą dać pozytywne efekty w powiatach rolniczych lub słabiej rozwiniętych, to można je stosować.

W stosunku do osób mających inicjatywę i pomysł na własny biznes powinno się wprowadzić niestandardowe wsparcie przy podejmowaniu samodzielnej działalności gospodarczej, w tym inicjowanej w późnym etapie życia. Osoby te mogą np. świadczyć usługi dla ludności w zanikających zawodach, w których niezbędne jest duże doświadczenie zawodowe. Potrzebne tutaj są także rozwiązania systemowe, aby przekształcić zatrudnienie tych osób działających w szarej strefie w zatrudnienie oficjalne.

Otwierają się duże możliwości wykorzystania funduszy unijnych na aktywizację zawodową ludzi starszych przez kształcenie ustawiczne. Preferencje powinny uzyskać programy przygotowania do późniejszych etapów życia zawodowego. Większość kwalifikacji traci szybko swoją wartość na rynku pracy, kariera zawodowa trwa coraz dłużej i będzie się wydłużać. Stwarza to wielkie wyzwanie dla kształcenia ustawicznego, uczenia, jak się uczyć nowych rzeczy i planowania ścieżek kariery zawodowej. W związku z tym konieczne jest stworzenie systemu samooceny kompetencji zawodowych i ogólnych w różnych bezpłatnych formach, w tym przez Internet, centra planowania kariery i urzędy pracy.

Kształcenie ustawiczne, finansowane lub współfinansowane ze środków unijnych, powinno w znacznie większym stopniu być adresowane do osób w wieku 45–60 lat, kiedy już się ujawniają niedobory i niedopasowania kwalifikacyjne, ale nie muszą się stać przyczyną zaprzestania aktywności zawodowej.

W przygotowanie i realizację programów kształcenia ustawicznego dojrzałych osób powinni zostać włączeni pracodawcy, gdyż szkolenia muszą zawierać komponent praktyczny. Udział ten musi być opłacalny dla nich, jak również dla organizacji szkolącej i certyfikującej uzyskane kwalifikacje. Zgłaszanie tego postulatu może budzić pewne wątpliwości, gdyż w wielu krajach pracodawcy sami szkolą pracowników i ponoszą koszty tych działań. W Polsce świadomość pracodawców nie jest jeszcze tak wysoka. Z obserwacji zachowań przedstawicieli pracodawców w różnych gremiach jednoznacznie wynika, że prezentują oni postawy roszczeniowe i oczekują od systemu edukacji szkolnej i pozaszkolnej przygotowanych od strony praktycznej pracowników do wykonywania czynności na określonym stanowisku. Co prawda, następują powolne zmiany postaw pracodawców, ale obecnie trudno oczekiwać od nich zaangażowania w szkolenie. Najlepiej ich postawy uwiadcniają się w małych i średnich firmach. W wielu przypadkach nie są oni zainteresowani bezpłatnym podnoszeniem kwalifikacji swoich pracowników w ramach programów unijnych, gdyż w swojej krótkookresowej kalkulacji uwzględniają utracony dzień pracy osoby szkolącej się.

Grupy zawodowe, które ze względów zdrowotnych nie mogą wykonywać pracy do osiągnięcia wieku emerytalnego, należy uczyć planowania ścieżki kariery zawodowej. Powinny być one świadome konieczności zmiany zawodu i do tego przygotowane, oraz otrzymać pomoc w przekwalifikowaniu się w ramach programów unijnych, które powinny wyprzedzać pojawienie się problemów osobistych.

Żeby pracodawcy byli zainteresowani zatrudnieniem bezrobotnych w starszym wieku, można rozważyć stworzenie systemu zachęt. Mogłyby to być określone bonusy fiskalne, kompensujące różnice, jakie nieuchronnie występują między malejącą produktywnością wielu starszych osób a ich – zwykle – rosnącymi wynagrodzeniami.

Reasumując, należy podkreślić, że aby skutecznie zaktywizować zawodowo starsze osoby bezrobotne, należy wziąć pod uwagę ich postawy i oczekiwania wobec pracy. Najważniejszym czynnikiem przesądającym o sukcesie będzie oferowana wysokość wynagrodzenia. Trzeba mieć też świadomość, że osoby starsze nie będą skłonne do wykonywania czynności wymagających bardzo wysokich kwalifikacji bądź dużego wysiłku fizycznego. Jak wskazano wcześniej, ich niedobory kwalifikacyjne mogą być uzupełnione poprzez szkolenia zawodowe, do których trzeba będzie ich przekonać. Pewną barierą utrudniającą zatrudnienie mogą być preferencje tej grupy dotyczące rozkładu tygodniowego czasu pracy. Z drugiej strony zatrudnialność starszych osób zwiększa akceptacja wymagań i brak specjalnych żądań dotyczących udogodnień na stanowisku pracy.

Bibliografia

- 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*. Cheltenham-Brookfield: Edward Elgar, 371–401.
- Daniel, K., Heywood, J.S. (2007). The determinants of hiring older workers: UK evidence. *Labour Economics*, 14, 31–45.
- Dolny, E., Wiśniewski, Z. (2015). Determinanty aktywności zawodowej ludzi starszych w województwie kujawsko-pomorskim. W: P. Górski (red.), *Zmiany demograficzne i społeczne w Polsce i Europie wyzwaniem dla nauki i praktyki zarządzania*. Kraków: Wydawnictwo AGH, 23–36.
- European Communities (2004). *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Luxembourg.
- Fortuny, M., Nesporova, A., Popova, N. (2003). *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*. Employment Paper no. 50. Geneva: ILO.
- Kryńska, E., Kukulak-Dolata, I., Poliwczyk, I., Wojtaszczyk, K. (2013). Wsparcie oferowane przez instytucje rynku pracy. W: *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*. Łódź: Uniwersytet Łódzki, 253–260.
- 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. (2015). Aktywizacja zawodowa długotrwale bezrobotnych – nowe tendencje i sposoby działania. *Polityka Społeczna*, 7, 6–10.
- Rada Ministrów (2008). *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*. Program przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17.10.2008. <http://www.mps.gov.pl>
- Rogozińska-Pawełczyk, A. (2007). Jobcoaching, czyli indywidualne doradztwo zawodowe dla osób w wieku 45+. W: B. Urbaniak (red.), *Pracownicy 45+ w naszej firmie*. Warszawa: UNDP, 35–42.
- Uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020. Monitor Polski poz. 640.
- Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020. Monitor Polski poz. 882.
- Wiśniewski, Z., Zawadzki, K. (red.) (2010). *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*. Toruń: UMK–WUP.

Summary

Diversification of Labour Market Policy Instruments in the Process of Elderly Unemployed Occupational Activation

Extending the economic activity of the elderly is now an important development challenge, especially given the shrinking and ageing of the population and increasing risk to the stability of the pension system. Activation of the elderly unemployed and retaining them in employment is a key priority of labour market policy. The article attempts to analyze the causes of older people's difficulties in the labour market, reviews active labour market programs targeted to the elderly unemployed while pointing out their pros and cons. The paper suggests that in case of the elderly unemployed activation there should be complex and individually based approach. It is also recommended to use non-standard and innovative measures at the stage of diagnosis, participation in programs and after getting employment.

Keywords: labour market policy instruments, unemployed 50+, occupational activation

Dr Monika Maksim

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Gospodarowania Zasobami Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Jej zainteresowania naukowo-badawcze koncentrują się wokół problematyki zatrudnienia, funkcjonowania rynku pracy oraz polityki rynku pracy, a przede wszystkim zajmuje się zagadnieniami związanymi ze skutecznością aktywnej polityki rynku pracy, w tym ewaluacją i działaniami podnoszącymi jej efektywność. Pracowała również jako ekspert w kilku krajowych i regionalnych projektach naukowo-badawczych dotyczących m.in.: opracowania metodologii badania efektywności polityki rynku pracy, profilowania bezrobotnych i aktywizacji zawodowej osób starszych.

Prof. dr hab. Zenon Wiśniewski

Kierownik Katedry Gospodarowania Zasobami Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, przewodniczący Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN. Autor ponad 200 prac naukowych z zakresu rynku pracy i zarządzania zasobami ludzkimi, w tym 50 wydanych w USA, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Austrii i Holandii. Stypendysta Fundacji Alexandra von

Humboldta, Fundacji Commerzbanku, NATO Democratic Institutions Fellowship, Phare-COST, Phare-ACE i Dekaban-Liddle Foundation. Prowadził prace badawcze w znanych ośrodkach europejskich, jak np. Instytucie Badania Rynku Pracy i Zawodownawstwa Federalnego Urzędu Pracy (IAB) w Norymberdze, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB) w Berlinie, a także na uniwersytetach niemieckich i angielskich.