

Magdalena Paluszkiewicz

Katedra Prawa Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Łódzki

WYBRANE ŚRODKI PRAWNE WSPOMAGAJĄCE POWRÓT BEZROBOTNYCH OSÓB STARSZYCH NA RYNEK PRACY W DANII¹

Abstract

Selected legal measures supporting the return of older unemployed people into the labour market in Denmark

The aim of the article is to present a general overview of the selected legal measures that actively support the elderly unemployed people in returning to the Danish labour market. The analysis of the legal construction and effectiveness of these measures, supplemented by the results of research conducted in other selected European countries, will provide the basis for developing a model of combating unemployment among older people in Poland. The following discussion will be focused on Danish legal institutions that are most frequently discussed in the literature.

Słowa kluczowe: bezrobocie, bezrobotne osoby starsze, aktywna polityka rynku pracy

Key words: unemployment, elderly unemployed, active labour market policies

Uwagi wprowadzające

Obecnie stopa bezrobocia w Danii wynosi około 6,3%². Co więcej, bezrobocie to ma głównie charakter krótkookresowy³. W literaturze przedmiotu wskazuje się bowiem, że po 13 tygodniach zasób bezrobotnych opuszcza około 60% osób, natomiast po 26 tygodniach około 80%. Krótki czas poszukiwania pracy nie jest jednak cechą

¹ Opracowanie obejmuje cząstkowe wyniki badań prowadzonych w ramach projektu badawczego NCN „W poszukiwaniu modelu przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych – analiza prawna”, UMO-2013/09/B/HS5/04137.

² http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Unemployment_rates_seasonally_adjusted_September_2016.png (dostęp: 10.11.2016).

³ T.M. Andersen, *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark*, *De Economist* 2012, 160, s. 129.

charakteryzującą osoby starsze na rynku pracy. Według danych z 2013 r. w grupie wiekowej 55–64 lata stopa bezrobocia wyniosła 5,1%, co stanowiło wynik poniżej przeciętnej w UE21 (7,9%) i OECD (6,3%)⁴. Natomiast bezrobocie długotrwałe w grupie wiekowej 50 lat i więcej w 2011 r. wyniosło ponad 40% i było wyższe aniżeli w przypadku bezrobotnych w wieku 25–49 lat (25,2% w 2011 r.) czy w wieku 15–24 lata (około 10% w 2011 r.). Oznacza to, że stopa bezrobocia długotrwałego wzrasta z wiekiem⁵ i co do zasady nie jest uzależniona od poziomu wykształcenia⁶ ani od płci⁷. Rzeczywista skala bezrobocia długotrwałego wśród osób starszych jest jednak zniekształcona z uwagi na możliwość korzystania z systemu wcześniejszych emerytur⁸ po wyczerpaniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych⁹. Często także zasiłek dla bezrobotnych jest traktowany przez osoby starsze jako świadczenie pomostowe, stanowiące źródło utrzymania do momentu spełnienia przesłanek wymaganych do nabycia świadczeń z tytułu starości¹⁰, co wpływa na zmniejszenie szans na skuteczną aktywizację zawodową¹¹. W piśmiennictwie zwraca się również uwagę na fakt, iż ryzyko dezaktywacji zawodowej osób starszych zwiększa także długi czas pozostawania bez pracy¹². Ogólnie, im wyższa jest stopa bezrobocia wśród osób starszych, tym większa skłonność do korzystania ze świadczeń zastępujących zarobek¹³, takich jak wspomniane już wcześniejsze emerytury czy renty z tytułu niezdolności do pracy. W wyniku powyższych obserwacji w 2011 r. przeprowadzono reformę, na mocy której skrócono czas pobierania zasiłku dla bezrobotnych przez osoby w wieku co najmniej 55 lat z 48 do 24 miesięcy¹⁴. Przy okazji warto dodać, że zasiłek ten przysługuje w ramach ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, które w Danii jest dobrowolne. Pomimo to do funduszy prowadzących to ubezpieczenie przynależy około

⁴ OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark 2015, Working Better with Age*, Paris 2015, s. 48.

⁵ P.K. Madsen, *EEO Review: Long-term Unemployment, Denmark*, European Employment Observatory 2012, s. 2.

⁶ M. Barslund, *Extending Working Lives: The Case of Denmark*, CEPS Working Document, No. 404, February 2015, s. 7.

⁷ P.K. Madsen, *EEO Review...*, s. 2.

⁸ Złazszcza program dobrowolnego przejścia na wcześniejszą emeryturę (efterløn) – szerzej: OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 74; C. Jørgensen, *Denmark: The Role of Governments and Social Partners in Keeping Older Workers in the Labour Market*, European Observatory of Working Conditions, EUROFOUND 2013, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/denmark/denmark-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market> (dostęp: 21.07.2016).

⁹ M. Barslund, *Extending Working Lives...*, s. 7.

¹⁰ M. Barslund, *National Report for Denmark. Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe (MoPAct)*, Centre for European Policy Studies (CEPS) 2013, s. 4; OECD, *Thematic Follow-up, Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers, Situation mid-2012*, s. 2.

¹¹ T. Filges, M. Larsen, P.J. Pedersen, *Retirement: Does Individual Unemployment Matter? Evidence from Danish Panel Data 1980–2009*, IZA Discussion Paper, No. 6538, May 2012, s. 5.

¹² T. Filges, M. Larsen, P.J. Pedersen, *Retirement...*, s. 2–3.

¹³ Tamże, s. 3.

¹⁴ OECD, *Assessment and Key Recommendations – Working Better with Age in Denmark*, 2015, <https://www.oecd.org/els/emp/Assessment-and-key-recommendations-denmark.pdf>, s. 2 (dostęp: 25.09.2017).

75% siły roboczej, z uwzględnieniem zarówno pracowników, jak i osób prowadzących działalność na własny rachunek¹⁵. Przystąpić do ubezpieczenia mogą osoby w wieku do 62 lat¹⁶, które zamieszkują stale na terytorium kraju¹⁷. Osoby nieubezpieczone w razie bezrobocia mogą liczyć na zabezpieczenie z pomocy społecznej¹⁸.

Dłuższy, aniżeli w przypadku pozostałych grup osób bezrobotnych, czas pozostawania bez pracy osób starszych wynika z kilku przyczyn. W szczególności w literaturze przedmiotu podkreśla się mniejszą skłonność pracodawców do zatrudniania starszych osób bezrobotnych ze względu na niższą wydajność pracy w porównaniu z pracownikami młodszymi. W tym kontekście nie bez znaczenia pozostaje także wysokość wynagrodzenia pracownika starszego, które jest ukształtowane na relatywnie wysokim poziomie. Ponadto starsze osoby bezrobotne są postrzegane jako mniej atrakcyjni kandydaci do zatrudnienia ze względu na, co do zasady, niski poziom wykształcenia oraz nieaktualne kwalifikacje zawodowe¹⁹. Zasadniczo zdolność i gotowość tych osób do podnoszenia i aktualizowania tych kwalifikacji są słabsze aniżeli w przypadku młodszych pracowników. Częściowo może to być spowodowane postawami samych pracodawców, którzy rzadziej proponują udział w różnych formach kształcenia się pracownikom z krótką perspektywą kariery zawodowej. Za taki stan rzeczy w pewnym stopniu odpowiada jednak także negatywne nastawienie samych pracowników starszych do procesu podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Powoduje to określone konsekwencje. Likwidacja zajmowanego stanowiska pracy bądź zanik wykonywanego dotąd zawodu w połączeniu z brakiem alternatywnych i aktualnych kwalifikacji zawodowych uniemożliwiają przeniesienie starszego pracownika do innej pracy i w rezultacie stają się przyczyną jego zwolnienia z pracy²⁰. Ponadto szanse na podjęcie zatrudnienia przez bezrobotne osoby starsze obniżają panujące na ich temat stereotypy oraz inne zachowania dyskryminujące²¹.

W duńskim ustawodawstwie nie funkcjonuje odrębna kategoria podmiotowa – „bezrobotny starszy” ani „bezrobotny po ukończeniu 50. roku życia”. Bezrobotne osoby starsze są jednak traktowane jako grupa szczególnego ryzyka na rynku pracy, wiek starszy bowiem stanowi kryterium dyferencjacji niektórych przyjmowanych rozwiązań prawnych.

¹⁵ OECD, *Assessment and Key Recommendations...*, s. 4.

¹⁶ Denmark, *Unemployment, Field of Application*, MISSOC Comparative Tables, stan na 1.01.2016, <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (dostęp: 29.07.2016).

¹⁷ European Commission, *Your Social Security Rights in Denmark*, 2013, s. 26.

¹⁸ D.O. Parsons, T. Tranæs, H.B., Lilleør, *Voluntary Public Unemployment Insurance*, IZA Discussion Paper, No. 8783, January 2015, s. 2–3.

¹⁹ P.H. Jensen, *Reversing the Trend from “Early” to “Late” Exit: Push, Pull, and Jump Revisited in Danish Context*, The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice 2005, 30, s. 661.

²⁰ Tamże, s. 660.

²¹ Tamże, s. 661.

Zakaz dyskryminacji ze względu na starszy wiek w fazie nawiązywania zatrudnienia

Dane zebrane w ramach badania Eurobarometer w 2012 r. wskazują, że ukończenie 55. roku życia jest jednym z głównych czynników decydujących o niekorzystnym położeniu osób na duńskim rynku pracy, podobnie zresztą jak w innych krajach członkowskich UE. Podkreśla się więc konieczność monitorowania procedur rekrutacyjnych w celu zapewnienia, że osoby z grup zagrożonych dyskryminacją, między innymi ze względu na starszy wiek, będą mieć takie same szanse podjęcia zatrudnienia, jak inni kandydaci o porównywalnych kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym²².

Na mocy obowiązującej ustawy z 1996 r. o zakazie dyskryminacji na rynku pracy²³, która została dostosowana do prawodawstwa unijnego, wiek osoby nie powinien być decydującym elementem zwłaszcza przy podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu²⁴. Różnicowanie jest zabronione zarówno ze względu na wiek starszy, jak i młodszy. Ustawa obejmuje wszystkie osoby aktywne zawodowo, nie precyzuje jednak, jak to pojęcie należy rozumieć, dlatego w piśmiennictwie wskazuje się, że interpretacja zakresu osób podlegających ochronie przed dyskryminacją musi być zgodna z dyrektywą 2000/78/WE²⁵. Dyrektywa obejmuje ochroną pracowników oraz osoby prowadzące działalność na własny rachunek, nie wprowadzając definicji tych pojęć. Jeśli chodzi o pojęcie pracownika, w literaturze przedmiotu proponuje się, by interpretować je, opierając się na utrwalonym orzecznictwie TSUE. Zgodnie z nim pojęcie pracownika należy definiować szeroko, obejmując nim każdą osobę fizyczną, która bez względu na podstawę zatrudnienia świadczy pracę mającą wymiar ekonomiczny na rzecz innego podmiotu, pozostając pod jego kierownictwem i otrzymując w zamian za jej wykonanie wynagrodzenie²⁶. Skoro więc dyrektywa ma zastosowanie także w odniesieniu do warunków dostępu do zatrudnienia²⁷, wydaje się, że ochroną objęci są również kandydaci na tak rozumianych pracowników.

Zgodnie z ustawą bezpośrednia dyskryminacja ma miejsce, gdy osoba jest gorzej traktowana w porównaniu z osobą, która jest, była lub będzie traktowana w porównywalnej

²² OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 95–96.

²³ Bekendtgørelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., LBK nr 1349 af 16/12/2008, <https://www.lovtidende.dk/Forms/L0700.aspx?s31=10&s21=lov+om+forbud+mod+forskelsbehandling+p%c3%a5+arbejdsmarkedet+m.v.> (dostęp: 28.07.2016); S.H. Madsen, *Denmark*, w: N. ten Bokum, R. Sands, R. von Steinau-Steinrück (red.), *Age Discrimination Law in Europe*, Kluwer Law International, The Netherlands 2009, s. 77.

²⁴ S.H. Madsen, *Denmark*, s. 79.

²⁵ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. UE L 303, 02/12/2000 P. 0016–0022; S.H. Madsen, *Denmark*, s. 79.

²⁶ K. Ślebzak, *Scope of EU Antidiscrimination Law and Definitions of Key Concepts (Direct Discrimination, Indirect Discrimination, Harassment)*, <https://www.era-comm.eu/anti-discrimi/Definitionofkeyconcepts.html>, s. 7 i podane tam judykaty (dostęp: 25.09.2017).

²⁷ Art. 3 ust. 1 lit. a Dyrektywy Rady 2000/78/WE...

sytuacji ze względu na swój wiek. Dyskryminacja pośrednia zachodzi, jeśli regulacja, kryterium lub praktyka, z pozoru neutralne, umieszczają osobę w gorszym położeniu w porównaniu z inną osobą z powodu wieku²⁸. Przykładami zakazanych zachowań mogą być poszukiwanie pracownika w określonym wieku, odmowa zatrudnienia kandydata ze względu na jego wiek, choć w literaturze wskazuje się, że tę ostatnią sytuację bardzo trudno w praktyce udowodnić, nie znając kwalifikacji i doświadczenia zawodowego innych kandydatów²⁹. Również oferty pracy powinny być kształtowane w sposób neutralny. Jeśli zawierają one sformułowanie o poszukiwaniu doświadczonych pracowników, może to zostać uznane za dyskryminację młodszych pracowników³⁰.

Dyrektywa 2000/78/WE zezwala państwowi członkowskim określić przypadki, w których nierówne traktowanie ze względu na określone kryteria nie będzie stanowić dyskryminacji. Nierówne traktowanie ze względu na wiek jest dozwolone, jeżeli jest to obiektywnie uzasadnione zgodnym z prawem celem, a środki służące jego realizacji są właściwe i konieczne. Przykładowo może to oznaczać ustanowienie szczególnych przesłanek umożliwiających dostęp do zatrudnienia starszych pracowników, włączając w to ukształtowanie jego warunków z uwzględnieniem ich potrzeb³¹.

Zatrudnienie subsydiowane osób starszych

W 2006 r. został przyjęty specjalny program rządowy w sprawie dobrobytu oraz inwestycji w przyszłość³², który uwzględnia problematykę starzejącej się siły roboczej. W jego ramach wprowadzono różne możliwości subsydiowania zatrudnienia starszych osób bezrobotnych. Pierwsza z nich adresowana jest do pracodawców z sektora prywatnego i przewiduje, że bezrobotny, który ukończył 55. rok życia oraz pozostaje bez pracy od co najmniej 12 miesięcy, ma prawo zawrzeć z pracodawcą porozumienie, na mocy którego jego zatrudnienie będzie subsydiowane ze środków publicznych przez okres maksymalnie 6 miesięcy. Jest to instrument motywujący do samodzielnego poszukiwania pracy w sektorze prywatnym³³. Rozwiązanie to ma wspierać powrót bezrobotnych osób starszych na rynek pracy³⁴.

²⁸ S.H. Madsen, *Denmark*, s. 78–79.

²⁹ Tamże, s. 78.

³⁰ Tamże, s. 81.

³¹ R.V. Andersen, M.V. Petersen, E. Fries-Tersch, *Safer and Healthier Work at Any Age. Country Inventory: Denmark*, European Agency for Safety and Health at Work 2016, s. 23.

³² *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden*, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/aftale-om-fremtidens-velstand-og-velfrd-og-investeringer-i-fremtiden---aftale-om-fremtidig-indvandring> (dostęp: 25.07.2016); P.K. Madsen, *EEO Review...*, s. 3.

³³ OECD, *Thematic Follow-up...*, s. 4.

³⁴ P.K. Madsen, *EEO Review...*, s. 6.

Druga forma subsydiowania zatrudnienia starszych osób bezrobotnych jest przeznaczona dla gmin³⁵. W zamian za skrócenie czasu pobierania zasiłku dla bezrobotnych przez osoby starsze ustanowiono tak zwaną pracę dla seniora³⁶. Praca ta może być zaoferowana osobie bezrobotnej, która jest w wieku 55–59 lat³⁷, wyczerpała prawo do zasiłku dla bezrobotnych i spełni w ciągu najbliższych 5 lat warunki do nabycia wcześniejszej emerytury³⁸. Zatrudnienie następuje na podstawie umowy o pracę, jest ono jednak traktowane jako forma subsydiowana, dlatego nie są w czasie jego trwania odprowadzane składki na ubezpieczenie z tytułu bezrobocia³⁹. Osoba bezrobotna nie ma gwarancji, że to zatrudnienie będzie odpowiednie ze względu na jej poziom wykształcenia i zgromadzone doświadczenie zawodowe⁴⁰. Praca jest świadczona w gminie miejsca zamieszkania osoby bezrobotnej aż do momentu spełnienia przesłanek wymaganych do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury. Gmina, która zatrudnia w takiej formie bezrobotną osobę starszą w pełnym wymiarze czasu, otrzymuje subsydia⁴¹. Celem tej specyficznej formy zatrudnienia jest połączenie interesów trzech różnych podmiotów. W przypadku pracownika starszego chodzi o stworzenie różnych możliwości stopniowego wycofywania się z życia zawodowego, w odniesieniu do pracodawcy celem tym jest umożliwienie osiągnięcia korzyści z zatrudniania starszego pracownika, z punktu widzenia zaś społeczeństwa jako całości zatrudnienie to stanowi próbę złagodzenia negatywnych zjawisk demograficznych⁴².

Według danych z 2014 r. z tego instrumentu skorzystały 4872 starsze osoby bezrobotne. Podkreśla się, że jest to kosztowny instrument, dostępny tylko dla wybranej grupy zarejestrowanych osób bezrobotnych, dlatego na szeroką skalę wskazane jest stosowanie środków umożliwiających podjęcie zatrudnienia niesubsydiowanego. Praca dla seniora powinna być więc stopniowo eliminowana lub znacząco ograniczona⁴³. Wpisuje się to w nową strategię przyjętą przez duński rząd, polegającą między innymi na wspieraniu tworzenia miejsc pracy w sektorze prywatnym i ograniczeniu rozmiarów zatrudnienia subsydiowanego⁴⁴.

³⁵ C. Jørgensen, *Denmark: The Role of Governments...*

³⁶ Ustawa z 2006 r. o pracy seniorów – lov om seniorjob, lov nr. 1543 af 20. December 2006, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144931> (dostęp: 25.09.2017); OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 73.

³⁷ Dotyczy to osób urodzonych po 1952 r.

³⁸ P.K. Madsen, *EEO Review...*, s. 2.

³⁹ Średnie roczne wynagrodzenie oferowane w ramach tego zatrudnienia wynosi około 363000 DKK – OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 145.

⁴⁰ C. Jørgensen, *Denmark: The Role of...*

⁴¹ W kwocie około 124 000 DKK rocznie – OECD, *Thematic Follow-up...*, s. 3–4. W 2012 r. PKB *per capita* wyniosło około 58125 US\$, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=DK> (dostęp: 8.12.2016).

⁴² C. Jørgensen, *Denmark: The Role of...*

⁴³ OECD, *Assessment and Key Recommendations...*, 2015, s. 11.

⁴⁴ Government Platform, *Together for the Future*, June 2015, http://stm.dk/multimedia/TOGETHER_FOR_THE_FUTURE.pdf (dostęp: 30.07.2016), s. 6.

Następnie warto wskazać zachęty finansowe do zatrudniania osób bezrobotnych, niezależnie od ich wieku. Przykładem zatrudnienia subsydiowanego bez względu na wiek pracownika jest instrument zwany *Jobrotation*. Polega on na możliwości otrzymania częściowego zwrotu kosztów zatrudnienia⁴⁵ osoby bezrobotnej bądź beneficjenta świadczeń z pomocy społecznej w przypadku osoby nieubezpieczonej w miejsce pracownika uczestniczącego w procesie podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Maksymalny czas korzystania z subwencji wynosi 6 miesięcy. W 2013 r. ponad 10 000 osób bezrobotnych korzystało z tej formy aktywizacji, zdobywając doświadczenie zawodowe⁴⁶.

Ponadto osoby zmagające się z problemami zdrowotnymi, a jednocześnie nieuprawnione do świadczeń z tytułu niezdolności do pracy, mogą podjąć zatrudnienie w formie zwanej *flex-job*⁴⁷. Rozwiązanie to wprowadzono w 1998 r. w celu aktywizacji zawodowej osób doświadczających problemów zdrowotnych i pośrednio również w celu ograniczenia liczby wcześniejszych emerytów⁴⁸. Praca tego typu może być wykonywana bez względu na wiek⁴⁹, istotne jest natomiast, żeby pracownik miał trwale obniżoną zdolność do pracy o co najmniej 50% i uprzednio wykorzystał wszelkie możliwości podjęcia zatrudnienia⁵⁰. W 2013 r. spośród prawie 30 000 osób objętych tym instrumentem ponad połowę stanowiły osoby w wieku co najmniej 50 lat⁵¹. Pracodawca wypłaca wynagrodzenie odpowiadające ilości i jakości wykonanej pracy, natomiast lokalne publiczne służby zatrudnienia wypłacają dodatek uzupełniający⁵² w wysokości od 1/2 do 2/3 wynagrodzenia⁵³. Taka forma wsparcia może trwać maksymalnie 5 lat, jednak w przypadku osób, które ukończyły 40. rok życia, po upływie wskazanego okresu zatrudnienie może być wspierane bezterminowo⁵⁴. W 2013 r. wprowadzono mechanizmy mające zapobiegać zastępowaniu zatrudnienia niesubsydiowanego przez tę formę⁵⁵. W szczególności jednym z warunków dopuszczalności stosowania tej formy zatrudnienia jest wykazanie przez

⁴⁵ Na skutek reform z 2014 r. wysokość pomocy została ograniczona ze 100% do 60%. Celem jest ograniczenie wydatków publicznych i adresowanie pomocy do osób najbardziej potrzebujących – T. Büchring, *Denmark: New Reform Targets Unemployment*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, December 2014, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/labour-market-social-policies/denmark-new-reform-targets-unemployment> (dostęp: 29.07.2016).

⁴⁶ OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 129.

⁴⁷ Bekendtgørelse om fleksjob, BEK nr 2 af 04.01.2016, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=176435> (dostęp: 25.09.2017).

⁴⁸ V. Jensen, B. Lundager, A. Luther Christensen, K. Fonager, *Unemployment under the Flex Job Scheme Increases the Risk of Permanent Social Security Benefits*, Danish Medical Journal April 2014, s. 1; B. Greve, *Denmark a Nordic Welfare State – Are the Active Labour Market Policy Withering Away?*, The Open Social Science Journal 2012, 5, s. 19.

⁴⁹ OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 146.

⁵⁰ V. Jensen, B. Lundager, A. Luther Christensen, K. Fonager, *Unemployment under the Flex Job...*, s. 1.

⁵¹ OECD, *Assessment and Key Recommendations...*, s. 11.

⁵² „Ledighedsydelse” lub „fleks-ydelse” – V. Jensen, B. Lundager, A. Luther Christensen, K. Fonager, *Unemployment under the Flex Job...*, s. 1.; OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 146.

⁵³ V. Jensen, B. Lundager, A. Luther Christensen, K. Fonager, *Unemployment under the Flex Job...*, s. 1.

⁵⁴ OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 146.

⁵⁵ European Commission, *Your Social Security...*, s. 16.

pracodawcę, że w ciągu 12 poprzedzających miesięcy podejmował już przedsięwzięcia w zakresie organizacji pracy pracownika o obniżonej zdolności do pracy, ale okazały się one nieskuteczne⁵⁶. Z przeprowadzonych badań, obejmujących okres lat 2001–2009, wynika, że aż 1/3 osób przed zakwalifikowaniem do pracy w omawianej formie pobierała zasiłek dla bezrobotnych⁵⁷. W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak na niski odsetek osób podejmujących pełnowymiarowe zatrudnienie po zastosowaniu tej formy pomocy⁵⁸.

Sieć seniorów

Aktywizacja zawodowa osób starszych może opierać się na instrumentach samopomocowych. Po raz pierwszy pomysł utworzenia tego typu sieci zrodził się u osób dotkniętych zwolnieniami, które postanowiły udzielać sobie wzajemnej pomocy w ponownym podjęciu zatrudnienia⁵⁹. Skuteczność tego przedsięwzięcia spowodowała, że sieci seniorów⁶⁰ od 2000 r., jako forma samoaktywizacji bezrobotnych osób starszych, są wspierane ze środków publicznych⁶¹ przez duńskie ministerstwo ds. zatrudnienia. Fundusze na prowadzenie działalności w ramach sieci pochodzą także ze składek samych członków⁶². Aby sieć seniorów mogła otrzymać wsparcie ze środków publicznych, powinna zrzeszać co najmniej 25 osób bezrobotnych, które ukończyły 50. rok życia⁶³, i zawrzeć odpowiednie porozumienie z lokalnymi publicznymi służbami zatrudnienia⁶⁴. Sieć działa w formie stowarzyszenia posiadającego określoną strukturę organizacyjną, w skład której wchodzi zarząd i zespoły tematyczne złożone z członków sieci⁶⁵. Uczestnictwo w sieci jest dobrowolne⁶⁶. Podstawowym celem działania sieci jest pomoc w znalezieniu

⁵⁶ R.V. Andersen, M.V. Petersen, E. Fries-Tersch, *Safer and Healthier...*, s. 31–32.

⁵⁷ V. Jensen, B. Lundager, A. Luther Christensen, K. Fonager, *Unemployment under the Flex Job...*, s. 3.

⁵⁸ OECD, *Assessment and Key Recommendations...*, s. 11.

⁵⁹ H. Dudek, A. Podgórska, K. Urbańska, K. Józwiak, H. Marklund, *Podręcznik wdrażania modelu pracowni aktywizacji osób 45+*, Produkt projektu PWP „Wspólnie Aktywni – Model Pracowni Aktywizacji Osób 45+” jako innowacyjne narzędzie służące aktywizacji społecznej i zawodowej osób 45+, Biuro Funduszy Europejskich Urzędu Miasta Łodzi, Łódź 2013, s. 16.

⁶⁰ *Senior Erhverv*, <http://www.seniorerhvervdanmark.dk/> (dostęp: 25.09.2017).

⁶¹ Każda sieć otrzymuje równowartość około 30 000 euro – M. Barslund, *Extending Working Lives...*, s. 19.

⁶² OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 150.

⁶³ Członkami sieci mogą również zostać emeryci, którzy poszukują innych niż zatrudnienie form aktywności społecznej – OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 150.

⁶⁴ W 2012 r. fundusz obejmował kwotę około 1 mln euro – P.K. Madsen, *EEO Review...*, s. 6. W okresie 2014–2017 przewidziano na ten cel kwotę ok. 6,3 mln DKK rocznie – OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 150.

⁶⁵ H. Dudek, A. Podgórska, K. Urbańska, K. Józwiak, H. Marklund, *Podręcznik wdrażania modelu pracowni aktywizacji osób 45+*, Produkt projektu PWP „Wspólnie Aktywni – Model Pracowni Aktywizacji Osób 45+” jako innowacyjne narzędzie służące aktywizacji społecznej i zawodowej osób 45+, Biuro Funduszy Europejskich Urzędu Miasta Łodzi, Łódź 2013, s. 15.

⁶⁶ <http://www.seniorerhvervdanmark.dk/> (dostęp: 25.09.2017).

zatrudnienia, która jest oferowana sobie wzajemnie przez członków sieci. Wielu członków ma bogate doświadczenie zawodowe, które może być wykorzystane w celu udzielenia pomocy innym osobom w znalezieniu zatrudnienia⁶⁷. Członkowie tych sieci uczestniczą również w aktywnym promowaniu wśród pracodawców korzyści z zatrudniania starszych pracowników. W 2014 r. funkcjonowały 24 sieci, które umożliwiły podjęcie zatrudnienia 700 spośród około 1800 członków⁶⁸.

Działania podejmowane przez publiczne służby zatrudnienia w stosunku do bezrobotnych osób starszych

W piśmiennictwie wskazuje się, że instrumenty dostępne dla wszystkich bezrobotnych można dopasować do szczególnych potrzeb bezrobotnych osób starszych⁶⁹. Jednym z ważniejszych środków przeciwdziałających długookresowemu bezrobociu, które występuje na dość dużą skalę wśród osób starszych, jest zaoferowanie odpowiedniej pomocy. Proponowanie wyspecjalizowanej pomocy każdej osobie bezrobotnej byłoby jednak trudne do realizacji, a przede wszystkim bardzo kosztowne. Z tego względu rozwinięto metody służące identyfikacji bezrobotnych w największym stopniu narażonych na ryzyko bezrobocia długotrwałego. Najbardziej znane jest tak zwane profilowanie⁷⁰. Jego zasadniczym celem jest ocena zdolności konkretnej osoby do podjęcia zatrudnienia na podstawie identyfikacji zalet, ale także przeszkód w podjęciu zatrudnienia, dotychczasowego przebiegu kariery zawodowej czy częstotliwości korzystania ze świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Zebrane w trakcie wywiadu informacje pozwalają na zakwalifikowanie bezrobotnego do jednego z pięciu profili, odzwierciedlających stopień oddalenia bezrobotnego od rynku pracy⁷¹. Wykorzystywane do ustalenia profilu metody statystyczne pozwalają ocenić prawdopodobieństwo posiadania statusu bezrobotnego przez czas dłuższy niż 6 miesięcy⁷². Ta wiedza wspiera doradcę klienta w doborze odpowiednich instrumentów, ułatwiających osobie bezrobotnej podjęcie zatrudnienia⁷³.

W ramach przyjętego w 2006 r. programu rządowego w sprawie dobrobytu oraz inwestycji w przyszłość⁷⁴ zrezygnowano ze specjalnych, bardziej liberalnych warunków obejmowania bezrobotnych osób starszych aktywnymi instrumentami rynku pracy⁷⁵. Jako

⁶⁷ OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 150.

⁶⁸ Tamże, s. 150.

⁶⁹ P.K. Madsen, *EEO Review...*, s. 6.

⁷⁰ M. Rosholm, M. Svarer, B. Hammer, *A Danish Profiling System*, IZA Discussion Paper, No. 1418, November 2004, s. 1.

⁷¹ Tamże, s. 5–6.

⁷² Tamże, s. 7–8.

⁷³ Tamże, s. 21.

⁷⁴ *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden*, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/aftale-om-fremtidens-velstand-og-velfrd-og-investeringer-i-fremtiden---aftale-om-fremtidig-indvandring> (dostęp: 25.07.2016).

⁷⁵ P.K. Madsen, *EEO Review...*, s. 3.

przykład można podać, że osoby bezrobotne w wieku co najmniej 55 lat były zwolnione z obowiązkowego uczestnictwa w szkoleniach i innych instrumentach aktywizacji, które stanowiło w przypadku młodszych grup bezrobotnych warunek otrzymania zasiłku dla bezrobotnych⁷⁶. Ponadto do 2007 r. osoba bezrobotna, która ukończyła 58 lat, była zwolniona z obowiązku aktywnego poszukiwania pracy, zachowując prawo do zasiłku dla bezrobotnych⁷⁷.

Zmiany przeprowadzane w kolejnych latach dotyczyły także częstotliwości kontaktów bezrobotnych osób starszych z doradcą klienta w publicznych służbach zatrudnienia, a także zasad udziału tych osób w programach aktywizacyjnych. Na skutek reform przeprowadzonych w 2014 r. częstotliwość spotkań osób bezrobotnych z doradcą klienta zwiększono z jednego na 3 miesiące do co najmniej jednego w miesiącu⁷⁸. Z przeprowadzonych badań wynika, że najlepsze wyniki zatrudnieniowe można uzyskać, organizując co dwa tygodnie indywidualne spotkania osób bezrobotnych z doradcami klienta. W ciągu dwóch lat od utraty pracy stopa zatrudnienia osób w nich uczestniczących wzrosła o 10%. Uczestnictwo w 6–7 spotkaniach w ciągu pierwszych 13 tygodni bezrobocia może więc zwiększać prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia⁷⁹. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że niekiedy sama perspektywa częstych kontaktów z publicznymi służbami zatrudnienia może wpływać mobilizująco na skuteczne poszukiwanie zatrudnienia na własną rękę. Trafna ocena indywidualnych predyspozycji wpływa na efektywność poszukiwania pracy i umożliwia utrzymanie zatrudnienia adekwatnego do indywidualnych cech jednostkowych⁸⁰.

Jeśli chodzi natomiast o udział w programach aktywizacyjnych, osoba uprawniona do zasiłku dla bezrobotnych, która ukończyła 60 lat, w ciągu pierwszych 6 miesięcy od rejestracji miała możliwość uczestnictwa w wybranym przez siebie działaniu aktywizacyjnym, które trwało do 6 tygodni⁸¹. Działania te obejmowały najczęściej pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia⁸², doradztwo zawodowe

⁷⁶ D.O. Parsons, T. Tranæs, H.B., Lilleør, *Voluntary Public Unemployment Insurance*, IZA Discussion Paper, No. 8783, January 2015, s. 6–7.

⁷⁷ OECD *Thematic Follow-up...*, s. 3.

⁷⁸ T. Büchring, *Denmark: New Reform...*

⁷⁹ M. Rosholm, M. Svarer, J. M. Pedersen, *Why is Unemployment so Low in Denmark?, Evidence from Four Social Experiments*, Paper presented at the EEA-ESEM 2012 Conference, https://www.empiwifo.uni-freiburg.de/lehre-teaching-1/winter-term-12-13/Mat-Microeco/Lecture/rosholm_dp_12 (dostęp: 26.07.2016), s. 26.

⁸⁰ B.K. Graversen, J.C. van Ours, *How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program*, IZA Discussion Paper No. 2504, December 2006, s. 6.

⁸¹ P.K. Madsen, *EEO Review...*, s. 6; M. Rosholm, M. Svarer, J. M. Pedersen, *Why is Unemployment so Low...*, s. 11.

⁸² Działania realizowane w czasie nieprzekraczającym łącznie dwóch tygodni obejmowały przekazywanie informacji o dostępnych kursach i innych formach kształcenia, ogólnych danych dotyczących rynku pracy oraz szczegółowej wiedzy na temat możliwości podjęcia pracy w konkretnym zawodzie. Ponadto w ramach tego instrumentu osobom bezrobotnym udzielano pomocy w poszukiwaniu pracy, zwłaszcza uczono ich technik poszukiwania pracy – B.K. Graversen, J.C. van Ours, *How to Help Unemployed...*, s. 8.

oraz szkolenia⁸³. Jeśli chodzi o te ostatnie, lokalne służby zatrudnienia mogą wystąpić do instytucji szkoleniowej⁸⁴ z wnioskiem o przeprowadzenie dla osób bezrobotnych kursu zawodowego⁸⁵. Oferta szkoleniowa jest dopasowana do aktualnych potrzeb lokalnego rynku pracy na skutek ścisłej współpracy instytucji szkoleniowych i pracodawców⁸⁶. Szkolenia te umożliwiają zdobycie kwalifikacji w ramach zawodów funkcjonujących w 130 obszarach zatrudnienia. Osoby bezrobotne biorące udział w szkoleniu są zwolnione z opłat; koszt ich uczestnictwa jest pokrywany przez ministerstwo pracy⁸⁷. W czasie udziału w szkoleniu osoba bezrobotna jest uprawniona do stypendium, którego wysokość jest ukształtowana na poziomie 80% maksymalnej stawki zasiłku dla bezrobotnych⁸⁸.

Na skutek zmian wprowadzonych w 2015 r. czas na wzięcie udziału w programie aktywizacyjnym skrócono do 3 miesięcy⁸⁹. Pod względem uczestnictwa w działaniach aktywizujących bezrobotne osoby powyżej 60. roku życia oraz osoby poniżej 30. roku życia traktowane są priorytetowo w porównaniu z bezrobotnymi z pozostałych grup wiekowych, którzy mają możliwość uczestnictwa w wybranym programie w okresie pierwszych 9 (od 2015 r. – 6⁹⁰) miesięcy bezrobocia. Jeśli podjęte działania okażą się nieskuteczne, starsze osoby bezrobotne mogą uczestniczyć w kolejnym programie aktywizacyjnym, który trwa co najmniej tydzień. W przypadku gdy w okresie 26 tygodni od zakończenia uczestnictwa w tym programie osoba nadal pozostaje bezrobotna, jest kierowana do udziału w kolejnym programie aktywizacyjnym⁹¹. Warto podkreślić, że uczestnictwo we wspomnianych programach aktywizacji jest obowiązkowe⁹².

Z przeprowadzonych badań dotyczących skuteczności obowiązkowych programów aktywizacyjnych wynika, że osoby w nich uczestniczące szybciej podejmowały zatrudnienie w porównaniu z osobami nimi nieobjętymi (odpowiednio 11,5 tygodnia i 14 tygodni). Uczestnictwo w tych programach wpłynęło także na zwiększenie prawdopodobieństwa podjęcia zatrudnienia przez osoby nimi objęte o około 30%⁹³. Jednakże skuteczność

⁸³ Obejmowały one działania mające na celu ustalenie i rozwinięcie predyspozycji zawodowych, społecznych, językowych oraz doradztwo zawodowe. Bezrobotny w celu ustalenia indywidualnych predyspozycji był kierowany do subsydiowanego zatrudnienia u pracodawcy. Działania mające na celu ustalenie predyspozycji zawodowych nie przekraczały czterech tygodni, natomiast te, mające na celu ich rozwinięcie, trwały do 6 tygodni – K. Graversen, J.C. van Ours, *How to Help Unemployed...*, s. 8.

⁸⁴ AMU (*Arbejdsmarkedsuddannelser*) – European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), *Vocational Education and Training in Denmark. Short Description*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, s. 17.

⁸⁵ Tamże, s. 43.

⁸⁶ Tamże, s. 41.

⁸⁷ Tamże, s. 55.

⁸⁸ DKK 3 152; EUR 425 tygodniowo w 2012 r. – European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), *Vocational Education and Training in Denmark...*, s. 55.

⁸⁹ OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 141.

⁹⁰ Tamże.

⁹¹ M. Rosholm, M. Svarer, J.M. Pedersen, *Why is Unemployment so Low...*, s. 11.

⁹² P.K. Madsen, *EEO Review...*, s. 6.

⁹³ B.K. Graversen, J.C. van Ours, *How to Help Unemployed...*, s. 1.

szczegółowych działań podejmowanych w ramach programów aktywizacji okazała się różna. Najbardziej efektywne były instrumenty realizowane z udziałem konkretnych pracodawców, najsłabsze rezultaty zaś przyniosły działania szkoleniowe⁹⁴. W piśmiennictwie wskazuje się, że najbardziej skutecznymi instrumentami aktywizacji są jednak szkolenia w miejscu pracy i wszelkie formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych podczas realizacji zatrudnienia. Natomiast w odniesieniu do organizowanych przez publiczne służby zatrudnienia form szkolenia zawodowego nie odnotowano znaczącego wpływu na zwiększenie możliwości podjęcia zatrudnienia. Dzieje się tak głównie ze względu na efekt zamknięcia⁹⁵, towarzyszący wszystkim publicznym środkom aktywizacji zawodowej⁹⁶.

Na zakończenie warto dodać, że publiczne służby zatrudnienia mają możliwość realizacji specjalnego projektu, obejmującego różnorodne usługi i instrumenty rynku pracy, który jest adresowany do jednej z grup ryzyka na rynku pracy, np. do bezrobotnych osób starszych. Działania tego typu są finansowane ze specjalnego funduszu publicznego. W 2012 r. przewidziano w nim kwotę około 1 mln euro na działania, takie jak zachęcanie pracodawców do zatrudniania starszych pracowników, inwestowanie w podnoszenie ich kwalifikacji zawodowych i rozpowszechnianie dobrych praktyk w zakresie zarządzania wiekiem⁹⁷.

Zakończenie

Według formułowanych w literaturze przedmiotu ocen dotychczasowe reformy nie przyczyniły się w większym stopniu do wzrostu zatrudnienia bezrobotnych osób starszych, a raczej do zwiększenia liczby beneficjentów innych niż zasiłki dla bezrobotnych świadczeń z zabezpieczenia społecznego⁹⁸. Wyraźnie podkreśla się, że zbyt wiele osób starszych pobiera świadczenia socjalne albo wykonuje zatrudnienie subsydiowane na tak zwanym wtórnym rynku pracy pod koniec życia zawodowego⁹⁹. Powyższa analiza pozwala też zauważyć, że finansowe wspieranie zatrudnienia bezrobotnych osób starszych generuje wysokie wydatki publiczne i zasadniczo służy umożliwieniu nabycia prawa do świadczeń zastępujących zarobek, nie zaś względnie trwałej aktywizacji zawodowej. Zaletą tego instrumentu może być jednak reintegracja zawodowa starszych osób długotrwale bezrobotnych.

Poszukując rozwiązań modelowych dla Polski w zakresie przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych, należy zwrócić uwagę na profilowanie osób bezrobotnych, które umożliwia identyfikację barier w podjęciu zatrudnienia przez osoby starsze. Interesującym

⁹⁴ Tamże, s. 6.

⁹⁵ Polegający na tym, że osoba bezrobotna w czasie udziału w szkoleniu nie poszukuje aktywnie zatrudnienia.

⁹⁶ T.M. Andersen, *A Flexicurity Labour Market...*, s. 136.

⁹⁷ P.K. Madsen, *EEO Review...*, s. 6.

⁹⁸ OECD, *Ageing and Employment Policies...*, s. 73 i cytowana tam literatura przedmiotu.

⁹⁹ Tamże, s. 80.

rozwiązaniem jest także intensyfikacja kontaktu starszych osób bezrobotnych z doradcą klienta, która wpływa na skrócenie okresu pozostawania bez pracy oraz zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia. Wymaga to jednak wyposażenia publicznych służb zatrudnienia w szczególności w odpowiednie zasoby kadrowe i finansowe.

Bibliografia

- AMU (*Arbejdsmarkedssuddannelser*) – European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), *Vocational Education and Training in Denmark. Short Description*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012.
- Andersen R.V., Petersen M.V., Fries-Tersch E., *Safer and Healthier Work at Any Age. Country Inventory: Denmark*, European Agency for Safety and Health at Work 2016.
- Andersen T.M., *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark*, *De Economist* 2012, 160.
- Barslund M., *Extending Working Lives: the Case of Denmark*, CEPS Working Document, No. 404, February 2015.
- Barslund M., *National Report for Denmark. Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe (MoPAct)*, Centre for European Policy Studies (CEPS) 2013.
- Büchring T., *Denmark: New Reform Targets Unemployment*, European Observatory of Working Life, EUROFOUND, December 2014.
- Dudek H., Podgórska A., Urbańska A., Józwiak K., Marklund H., *Podręcznik wdrażania modelu pracowni aktywizacji osób 45+*, Produkt projektu PWP „Wspólnie Aktywni – Model Pracowni Aktywizacji Osób 45+” jako innowacyjne narzędzie służące aktywizacji społecznej i zawodowej osób 45+, Biuro Funduszy Europejskich Urzędu Miasta Łodzi, Łódź 2013.
- Filges T., Larsen M., Pedersen P.J., *Retirement: Does Individual Unemployment Matter? Evidence from Danish Panel Data 1980–2009*, IZA Discussion Paper, No. 6538, May 2012.
- Graversen B.K., van Ours J.C., *How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program*, IZA Discussion Paper, No. 2504, December 2006.
- Greve B., *Denmark a Nordic Welfare State – Are the Active Labour Market Policy Withering Away?*, *The Open Social Science Journal* 2012, 5.
- Jensen P.H., *Reversing the Trend from “Early” to “Late” Exit: Push, Pull, and Jump Revisited in Danish Context*, *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice* 2005, 30.
- Jensen V., Lundager B., Luther Christensen A., Fonager K., *Unemployment under the Flex Job Scheme Increases the Risk of Permanent Social Security Benefits*, *Danish Medical Journal* April 2014.
- Jørgensen C., *Denmark: The Role of Governments and Social Partners in Keeping Older Workers in the Labour Market*, European Observatory of Working Conditions, EUROFOUND 2013.
- Madsen P.K., *EEO Review: Long-term Unemployment, Denmark*, European Employment Observatory 2012.

- Madsen S.H., *Denmark*, w: N. ten Bokum, R. Sands, R. von Steinau-Steinrück (red.), *Age Discrimination Law in Europe*, Kluwer Law International, The Netherlands 2009.
- OECD, *Ageing and Employment Policies: Denmark 2015, Working Better with Age*, Paris 2015.
- OECD, *Assessment and Key Recommendations – Working Better with Age in Denmark*, 2015 <https://www.oecd.org/els/emp/Assessment-and-key-recommendations-denmark.pdf>, s. 2 (dostęp: 25.09.2017).
- OECD, *Thematic Follow-up, Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers, Situation mid-2012*.
- Parsons D.O., Tranæs T., Lilleør H.B., *Voluntary Public Unemployment Insurance*, IZA Discussion Paper, No. 8783, January 2015.
- Rosholm M., Svarer M., Hammer B., *A Danish Profiling System*, IZA Discussion Paper, No. 1418, November 2004.
- Rosholm M., Svarer M., Pedersen J.M., *Why is Unemployment so Low in Denmark?, Evidence from Four Social Experiments*, Paper presented at the EEA-ESEM 2012 Conference.
- Ślebzak K., *Scope of EU Antidiscrimination Law and Definitions of Key Concepts (direct discrimination, indirect discrimination, harassment)*, <https://www.era-comm.eu/anti-discrim/Definitionofkeyconcepts.html>, s. 7 (dostęp: 25.09.2017).