

**Bogusława Urbaniak**

Uniwersytet Łódzki

## **MIEJSCE AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB STARSZYCH W DIALOGU SPOŁECZNYM**

### **Wprowadzenie**

Starzenie się społeczeństw jako zjawisko długofalowe wymaga rozwiązań systemowych adaptujących się do zmiennej sytuacji gospodarczej. UE od 2009 roku doświadcza skutków kryzysu gospodarczego, odczuwanych z różną intensywnością w krajach członkowskich. Rosnące bezrobocie dotyczy głównie młodzieży, lecz ze względu na skalę obciążeń finansów publicznych rosnącymi wydatkami emerytalnymi nie wchodzi w rachubę odsyłanie starszych na emerytury, tym bardziej że nie ma prostej zastępowalności pokoleń na rynku pracy. Wręcz odwrotnie – wiek emerytalny jest przesuwany na późniejsze lata życia, wydłuża się więc okres kariery zawodowej. W tej sytuacji powstaje wiele napięć społecznych i bez aktywnego zaangażowania partnerów społecznych w proces podejmowania decyzji nie można liczyć na akceptację społeczną zmieniającego się porządku współczesnych gospodarek. Celem artykułu jest ukazanie osiągnięć europejskiego dialogu społecznego w kwestiach aktywizacji zawodowej osób starszych oraz przyczyn słabości dialogu społecznego w Polsce.

### **Rola dialogu społecznego w realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia w warunkach starzenia się zasobów pracy**

Europejska Strategia Zatrudnienia, której realizacja jest oparta na współpracy partnerów społecznych, staje przed wyzwaniem wynikającym ze starzenia się ludności Europy i związanych z nimi zmian warunków społeczno-gospodarczych. Dodatkowo od 2009 roku nowym wyzwaniem okazał się kryzys gospodarczy skutkujący rosnącym bezrobociem. Jednym z jej trzech głównych celów w aspekcie strategii Europa 2020 jest wzrost zatrudnienia do poziomu 75%

wśród ludności w wieku 20-64 lata. Przy perspektywnie malejącym dopływie osób młodych na rynek pracy oznacza to konieczność aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+, m.in. poprzez podniesienie granicy powszechnego wieku emerytalnego, promocję edukacji ustawicznej oraz upowszechnienie wiedzy na temat zarządzania starzejącymi się zasobami pracy wśród pracodawców.

Dialog między przedstawicielami zarządów i przedstawicielami pracowników jest jednym z filarów europejskiego modelu społecznego, którego definicja została przyjęta przez Radę Europejską na spotkaniu w Barcelonie w marcu 2002 roku. W jej zapisie znajdujemy odwołanie do wydajnej gospodarki, wysokiego poziomu ochrony socjalnej oraz edukacji i dialogu społecznego.

Znaczenie dialogu społecznego<sup>1</sup> dla instytucji UE znalazło swe potwierdzenie i rozwinięcie w strategii lizbońskiej, planie rozwoju przyjętym dla krajów Wspólnoty do 2010 roku. Także aktualna strategia Europa 2020 przypomina, że niemożliwe jest osiągnięcie wyznaczonych celów bez współdziałania partnerów społecznych (pkt 5.2 Komunikatu Komisji z 3 marca 2010 roku *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*)<sup>2</sup>. Wśród wytycznych Rady Unii Europejskiej kierowanych do państw członkowskich w sprawie realizacji strategii Europa 2020 znalazł się zapis, w którym wskazuje się na konieczność ścisłego włączenia do współpracy także partnerów społecznych<sup>3</sup>.

Parlament Europejski traktuje dialog społeczny jako kluczowy element tradycji europejskiej, który w czasach kryzysu ma do spełnienia szczególne zadanie. W sprawozdaniu ze stycznia 2012 roku odnośnie do stosunków pracy w Europie za 2010 rok Komisja Europejska zauważyła, że kraje, w których jest rozwinięty dialog między partnerami społecznymi, są jednocześnie najbardziej skuteczne w ograniczaniu skutków kryzysu gospodarczego<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Istotą dialogu społecznego jest całokształt wzajemnych relacji pomiędzy partnerami społecznymi, tj. związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców (dialog dwustronny), także organami państwowymi, jak rząd i jego agendy, samorząd lokalny i inne instytucje państwowe (dialog trójstronny) w sprawach dotyczących pracy, a więc przede wszystkim warunków pracy i zatrudnienia w zmieniającym się środowisku społeczno-gospodarczym na szczeblu ponadnarodowym, krajowym, lokalnym i sektorowym/branżowym oraz na poziomie zakładu pracy. Jest oparty na procesie ciągłych negocjacji w celu wypracowania rozwiązań satysfakcjonujących zainteresowane strony, reprezentujące pracowników, pracodawców i ewentualnie stronę rządową.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/stakeholders/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/stakeholders/index_pl.htm).

<sup>3</sup> Decyzja Rady z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (201/707/UE). Dz.U. Unii Europejskiej z 24.11.2010, L308/48.

<sup>4</sup> European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion: *Industrial Relations in Europe 2010*. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011 oraz M. Schmidt-Drüner: *Dialog społeczny*, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_4.9.7.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.9.7.pdf).

Autonomiczny dialog między partnerami społecznymi odbywa się na poziomie Unii Europejskiej w ramach Komitetu ds. Dialogu Społecznego oraz sektorowych komitetów dialogu społecznego. Komitety są zinstytucjonalizowanymi platformami dyskusji pomiędzy pracodawcami i pracownikami z danego sektora gospodarki<sup>5</sup>. Istotą jest dwustronność dialogu. Natomiast Komitet ds. Dialogu Społecznego został utworzony w 1992 roku na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy europejskimi partnerami społecznymi z 1991 roku. Jego znaczenie zostało poparte w zapisach Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 151-156).

### **Tematyka aktywności zawodowej starszych pracowników w rokowaniach zbiorowych w Unii Europejskiej**

W 2010 roku zawarto po raz czwarty porozumienie ramowe dotyczące sposobów kształtowania rynku pracy sprzyjającego integracji wszystkich pracobiorców. Zostało przyjęte na szczelnie UE w 2010 roku jako przykład dobrych rezultatów dialogu społecznego na poziomie unijnym. Wiele zawartych tam zapisów, choć nie odnosi się bezpośrednio do sytuacji starszych pracobiorców, to jednak z uwagi na swój ogólny charakter daje się zastosować także do tej kategorii osób odczuwających szczególne kłopoty na rynku pracy. Z tego powodu część z nich zostanie niżej przywołana. „Zgodnie z porozumieniem, partnerzy społeczni będą angażować się w podejmowanie konkretnych działań, aby pomóc osobom, które znalazły się w gorszej sytuacji na rynku pracy w ich staraniach o wejście, utrzymanie się na rynku pracy i rozwój”<sup>6</sup>. W tym celu partnerzy społeczni będą angażować się w takie działania, jak np. współpraca z organizacjami trzeciego sektora czy wprowadzenie indywidualnych planów rozwoju kompetencji wspólnie przygotowanych przez pracodawcę i pracownika.

W niektórych krajach europejskich rządy podejmują wysiłki na rzecz zawarcia trójstronnych paktów społecznych<sup>7</sup>, dotyczących najbardziej drażliwych kwestii, takich jak np. reformy emerytalne. Przykładem może być Francja, choć opisywana sytuacja nie jest jednoznaczna. Obok koncyliacyjnych działań na rzecz reform rynku pracy odnotowano wiele różnic dzielących związki zawodo-

<sup>5</sup> Jest już 40 sektorowych komitetów dialogu społecznego. Ich rolą jest dyskusja nad wspólną unijną polityką wobec danego sektora oraz możliwość zgłaszania własnych propozycji rozwiązań.

<sup>6</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_dialogue/c10715\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_dialogue/c10715_en.htm).

<sup>7</sup> Pakt społeczny jest kontraktem zawartym między rządem i partnerami społecznymi drogą trójstronnych rokowań w kwestiach polityki dochodowej, rynku pracy i zabezpieczenia społecznego, w którym określony zostaje przedmiot, cele oraz środki i metody, a także zadania i zakres odpowiedzialności sygnatariuszy paktu.

we i rząd oraz między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców w sprawie proponowanych metod i środków regulacji.

W kwietniu 2012 roku ukazał się Komunikat Komisji Europejskiej *W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu*, w którym wyrażono zaniepokojenie niekorzystnym wpływem spowolnienia wzrostu gospodarczego na rynek pracy. Stopa zatrudnienia wśród pracobiorców w UE w wieku 20-64 lata spadła do poziomu 68,9% w III kwartale 2011 roku w porównaniu do III kwartału 2008 roku (70,7%), tj. o 1,8 pkt. proc. Trudna sytuacja w największym stopniu dotknęła młodzież, gdyż w przypadku osób w wieku 15-24 lata zatrudnienie spadło aż o 3,9 pkt. proc. Jedynymi beneficjentami zachodzących zmian są pracobiorcy w wieku 55-64 lata, gdyż ich zatrudnienie wzrosło o 1,7 pkt. proc.<sup>7</sup>. Wiele w tym także zasługi skutecznego dialogu społecznego w sprawach starszych wiekiem pracobiorców.

## **Obecność partnerów społecznych w dyskusji nad podwyższeniem powszechnego wieku emerytalnego w Polsce**

Zmienna sytuacja na rynku pracy w Polsce przyciąga uwagę związków zawodowych oraz pracodawców, którzy konsultują i opiniują propozycje zmian proponowane przez rząd, ale także same występują z inicjatywami regulacyjnymi. Do obszarów wymagających negocjacji należą m.in. kwestie pobudzania zatrudnienia osób należących do kategorii niemobilnych zasobów pracy, w szczególności tych, które przekroczyły barierę 45 lub 50 lat. Temat wzbudza zainteresowanie, gdyż bywa rozpatrywany w kontekście wydłużania się życia ludzkiego, zmian systemu emerytalno-rentowego, poziomu i struktury bezrobocia oraz alternatywnego pobudzania zatrudnienia osób młodych.

Dialog społeczny jest zasadą ustrojową, zapisaną w Konstytucji RP z 1997 roku. Platformą dialogu społecznego na szczeblu ogólnopolskim jest Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, zwana skrótowo Komisją Trójstronną (TK). Powołana została do życia w 1994 roku uchwałą rządu, a umocowanie prawne nadała jej ustawa o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego z dnia 6 lipca 2001 roku<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

<sup>8</sup> Dz.U. z 18 września 2001 r., nr 100, poz. 1080.

Pracowników w Komisji Trójstronnej reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych<sup>9</sup> organizacji związkowych. Aktualnie są to: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (NSZZ „Solidarność”), Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) i Forum Związków Zawodowych (FZZ)<sup>10</sup>. Stronę pracodawców reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej (Pracodawcy RP – wcześniej Konfederacja Pracodawców Polskich), Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” (PKPP Lewiatan<sup>11</sup>), Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP), Business Centre Club (BCC). Oprócz reprezentantów strony rządowej i partnerów społecznych w pracach TK uczestniczą, z głosem doradczym, przedstawiciele innych instytucji – ich udział ma charakter konsultacyjny.

Dyskusja, jaka toczyła się na forum TK, dotycząca aktywności osób w wieku 50+, poprzedziła podjęcie uchwały nr 31 w dniu 3 kwietnia 2008 roku. Wskazano w niej m.in. konieczność podjęcia działań nad przygotowaniem porozumienia społecznego mającego na celu wypracowanie programu aktywizacji zawodowej osób po 50. roku życia oraz spójnego systemu emerytalnego. Za przyjęciem uchwały opowiedziały się jednogłośnie wszystkie strony i organizacje reprezentowane w TK. Jednak już w szczegółach zanotowano odmienne poglądy, co oczywiście jest zgodne z tym, iż reprezentowane przez strony interesy tylko częściowo są zbieżne i ze swej istoty podlegają procesom negocjacyjnym. W tabeli 1 przedstawiono przykładowe wypowiedzi przedstawicieli strony związkowej i strony pracodawców w kwestiach dotyczących zatrudnienia osób w wieku 50+<sup>12</sup>.

Najgorętsze dyskusje trwały od początku 2012 roku, gdy rząd – zgodnie z priorytetami Unii Europejskiej – przystąpił do reformowania systemu emerytalnego<sup>13</sup> (przepisy zreformowanego systemu wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 roku). Przebieg toczących się sporów unaoczniał słabość dialogu społecznego w Polsce. Rząd jako strona nie dążył do wdrożenia procedur negocjacyjnych

<sup>9</sup> Zasadę reprezentatywności określono w ustawie o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz w kodeksie pracy, art. 241<sup>17</sup>.

<sup>10</sup> W Polsce w 2008 r. było 47 działających związków zawodowych.

<sup>11</sup> Konfederacja jest członkiem Konfederacji Europejskiego Biznesu – BUSINESSEUROPE.

<sup>12</sup> Wykorzystano częściowe wyniki badań służących diagnozie obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn w wieku 50+ na rynku pracy w Polsce. Badania przeprowadzone zostały w ramach projektu systemowego „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+”, realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w partnerstwie z Uniwersytetem Łódzkim na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Projekt finansowany jest ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Priorytet I „Zatrudnienie i integracja społeczna”, Działanie 1.1 „Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki).

<sup>13</sup> Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 maja 2012 r. Dz.U. z 6 czerwca 2012 r., poz. 637.

w ramach TK, lecz oczekiwał pełnej akceptacji przedłożonej propozycji reformy systemu emerytalnego przez partnerów społecznych. Propozycja rządowa popierana przez stronę pracodawców spotkała się z negacją ze strony związków zawodowych. Trzy najważniejsze centrale związków zawodowych nie były skłonne do negocjacji z rządem (do organizacji pracodawców w ogóle nie adresowały swoich postulatów). Konfrontacyjna postawa polskich organizacji związkowych wobec podniesienia poziomu wieku emerytalnego nie może dziwić, gdyż związkowcy z reguły prezentują postawy populistyczne, mające przyciągnąć rzesze pracujących.

Tabela 1

Wypowiedzi przedstawicieli central związków zawodowych oraz konfederacji pracodawców w sprawie inicjatyw rządowych promujących wzrost szans osób bezrobotnych w wieku 50+ na rynku pracy prezentowane na forum Komisji Trójstronnej w okresie 2003-2008

Propozycje związków zawodowych	Propozycje organizacji pracodawców
<p>Sceptyczny stosunek do aktywizacji zawodowej osób starszych w warunkach bezrobocia [FZZ; 2003 r.].</p> <p>Propozycja sześciomiesięcznego okresu wypłaty zasiłku dla bezrobotnych jest w przypadku osób w wieku 50+ niewystarczająca, gdyż w okresie tym „człowiek liczący sobie ponad 50 lat praktycznie nie ma szans na znalezienie pracy”, a więc rozwiązanie nie przyczyni się do poprawy sytuacji zawodowej po 50. roku życia [FZZ; 2004 r.].</p> <p>Pozytywnie o zmianach ustawy o promocji zatrudnienia przewidującej wsparcie zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób 50+ (przyznanie wyższych stawek wsparcia finansowego z tytułu uczestnictwa w szkoleniach czy zwolnienie pracodawców zatrudniających bezrobotnych w wieku 50+ z obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych) oraz o preferencjach dla realizacji kształcenia ustawicznego za pośrednictwem przygotowania zawodowego dorosłych [OPZZ; 2008 r.].</p> <p>Zdecydowanie negatywnie o propozycji skrócenia z 33 do 14 dni okresu wypłaty przez pracodawcę wynagrodzeń pracownikom powyżej 50. roku życia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby [OPZZ; 2008 r.].</p>	<p>Pozytywna ocena zmian w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, odnoszących się do zwolnienia pracodawcy zatrudniającego osoby w wieku 50+ z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Świadczeń Pracowniczych; dzięki temu pracodawcy zmniejszą swoje wysokie poza-płacowe koszty pracy i będą chętniej zatrudniać osoby w wieku 50+ [PKPP „Lewiatan”; 2008 r.].</p> <p>Proponuje się rozważenie wprowadzenia możliwości systemów motywacyjnych dla osób zajmujących się wsparciem bezrobotnych w poszukiwaniu zatrudnienia [PKPP „Lewiatan”; 2008 r.].</p> <p>Proponuje się, aby postulat skrócenia z 33 do 14 dni okresu wypłaty przez pracodawcę wynagrodzeń za czas niezdolności do pracy wskutek choroby dotyczył nie tylko pracowników pow. 50 lat, ale wszystkich pracowników (chodzi o niekonstytucyjność różnicowania sytuacji ze względu na wiek pracowników) [PKPP „Lewiatan”; 2008 r.].</p> <p>Pozytywna ocena czasowego zwolnienia (przez okres 12 miesięcy) pracodawców zatrudniających bezrobotnych w wieku 50+ z obowiązku odprowadzania za nich składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz zniesienia obowiązku odprowadzania składek na ten Fundusz wobec wszystkich osób, które ukończą 60 lat (mężczyźni) i 55 lat (kobiety) [Pracodawcy RP; 2008 r.].</p>

Źródło: Na podstawie materiałów zebranych na potrzeby projektu systemowego „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+”, realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w partnerstwie z Uniwersytetem Łódzkim na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Projekt finansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Teoretycznie okres dyskusji społecznej nad reformą emerytalną mógł przyczynić się do koncyliacji w sprawach zmiany wieku emerytalnego i doprowadzić do współpracy partnerów społecznych na temat choćby warunków zabezpieczających możliwości wykonywania pracy zawodowej przy podniesionym poziomie wieku emerytalnego. Tak się jednak nie stało. Dlaczego dialog społeczny jest w Polsce słaby? Jest to spowodowane, zdaniem autorki, kilkoma głównymi przyczynami:

- **strukturalna** – formalnie istniejący model trójstronnego dialogu społecznego jest mało skuteczny; lepiej rozwija się dialog dwustronny na poziomie zakładowym, ale jest on rachityczny; nie sprzyja temu spadek uzwiązkowienia – dane OECD z 2009 roku wskazują, że wskaźnik uzwiązkowienia to 15,1% ogółu zatrudnionych, ponadzakładowe układy zbiorowe pracy występują głównie w sektorze państwowym;
- **polityczna** – upolitycznienie związków zawodowych;
- **historyczna** – związki zawodowe w ustroju realnego socjalizmu były beneficjentem systemu, aby w okresie przełomu zdecydować o kierunku przemian demokratycznych i rynkowych, trudno im zaakceptować odmienną rolę w systemie gospodarki rynkowej;
- **legislacyjna** – brak nowelizacji zbiorowego prawa pracy – przygotowywany pod koniec 2008 roku zbiorowy kodeks pracy nie został wprowadzony w życie, prawdopodobnie ze względu na rozwiązania trudne do akceptacji przez partnerów społecznych;
- **społeczna** – brak tradycji koncyliacyjnego rozwiązywania kwestii regulujących codzienność pracy w setkach zakładów pracy, jak np. negocjacje w sprawie obligatoryjności zakładowego funduszu szkoleniowego; brak integracyjnego podejścia w połączeniu z dużym poziomem braku zaufania w polskim społeczeństwie, zarówno do instytucji, jak i do siebie nawzajem utrudnia dialog w sprawach pracowniczych.

## Podsumowanie

Europejski model społeczny opiera się na przekonaniu, że dialog społeczny jest niezbędny do kształtowania pożądanej sytuacji na rynku pracy. Jest to aktualnie trudne zadanie, gdyż z jednej strony warunki starzenia się społeczeństw wymagają wprowadzenia radykalnych reform emerytalnych, których kluczową kwestią jest podniesienie wieku emerytalnego, zaś z drugiej strony kraje Unii Europejskiej zmagają się z kryzysem gospodarczym, skutkującym rosnącym bezrobociem. Na szczęblu unijnym występuje wiele pozytywnych przykładów świadczących o skuteczności dialogu społecznego w rozwiązywaniu kwestii

spornych dotyczących rynku pracy. Dyskusje toczą się również w Polsce, lecz ukazują one słabość dialogu społecznego na szczeblu ogólnokrajowym, szczególnie w odniesieniu do spraw związanych z warunkami wydłużenia aktywności zawodowej wskutek podniesienia poziomu wieku emerytalnego. Jego efekty są mizerne w odniesieniu do problematyki warunków wydłużenia aktywności zawodowej, która w zasadzie została zdominowana przez koncepcję jednej strony, tj. rządu, popieranego przez organizacje pracodawców. Temat nie jest zamknięty, gdyż dłuższa praca zawodowa w ciągu życia kolejnych roczników starzejących się zasobów pracy będzie wymagała ciągłej dyskusji partnerów społecznych.

## **THE POSITION OF OCCUPATIONAL ACTIVATION OF ELDERLY PEOPLE IN SOCIAL DIALOGUE**

### **Summary**

The article discusses the role that trade unions and employers' organizations play in creating conditions facilitating the implementation of the European Employment Strategy. It presents the characteristics and achievements of social dialogue at the EU level, particularly social partners' efforts aimed at improving the situation in national labour markets in a period of economic crisis and ageing societies. As far as Poland is concerned, the article discusses the attitudes of key social partners toward the pension system reform and indicates the weaknesses of social dialogue in the country. The opinions on Poland have been formed taking social dialogue practice in the EU as the point of reference.