

*Reformujący Holender,  
czyli jak wydatki na renty zmniejszyć o połowę,  
na zasiłki dla bezrobotnych – prawie czterokrotnie  
i pracować o trzy lata dłużej?*

Mateusz Guzikowski

## **Reformujący Holender, czyli jak wydatki na renty zmniejszyć o połowę, na zasiłki dla bezrobotnych – prawie czterokrotnie i pracować o trzy lata dłużej?**

### **Synteza**

- Dzięki reformom rynku pracy w Holandii znacznie zmniejszyły się wydatki socjalne. Koszty rent z tytułu niezdolności do pracy spadły o ponad połowę, tj. o 2.2 pkt. proc. - z 4 proc. PKB w 1983 r. do 1.8 proc. w roku 2003. Wydatki na zasiłki dla bezrobotnych spadły blisko czterokrotnie - z 3.9 proc. PKB w 1983 r. do 1.1 proc. PKB w 2003 r. O trzy lata wzrósł wiek efektywnego przechodzenia na emeryturę, trwale wzrosły współczynniki zatrudnienia i aktywności zawodowej ludności we wszystkich grupach wiekowych, a szczególnie osób w wieku 55-64 lata.
- Przełomem w polityce gospodarczej i rynku pracy było zawarcie pomiędzy partnerami społecznymi a rządem porozumienia w Wasseenaar w 1982 r.
- Reformy miały charakter kompleksowy. Obejmowały ograniczenie dostępu do wcześniejszych emerytur, zmiany w systemie rentowym, zasiłków chorobowych i zasiłków dla bezrobotnych. Wzmocniły one bodźce pracodawców do zwiększenia zatrudnienia oraz pracowników do dłuższej aktywności zawodowej.
- Reformy lat 80. nastawione były na zmniejszenie stopy zastąpienia i wysokości świadczeń, zaś te, wprowadzone w latach 90. ukierunkowane były na ograniczenie skali odpływu z rynku pracy. Początek XXI w. przyniósł reformy utrwalające osiągnięte rezultaty.
- Dodatkowym czynnikiem wspierającym i wzmacniającym skutki reform był wzrost gospodarczy będący skutkiem restrukturyzacji gospodarki oraz powiązany z nią wzrostem popytu na pracę.

## Wprowadzenie

*Nie ma współcześnie kraju, który nie byłby dotknięty postępującym procesem starzenia demograficznego.*

*Aby temu przeciwdziałać, kraje UE wprowadzały różne rozwiązania instytucjonalne sprzyjające zwiększeniu podaży pracy.*

Kraje wysoko rozwinięte mają coraz starsze społeczeństwa. W latach 70. ubiegłego wieku finansowanie hojnych systemów zabezpieczenia społecznego w coraz większym stopniu pochodziło z budżetu, ponieważ liczba młodych pracujących stale zmniejszała się. Coraz bardziej osłabiało to tempo wzrostu gospodarczego<sup>1</sup>.

Problem ten dostrzegły instytucje Unii Europejskiej. W marcu 2001 r. na szczycie UE w Sztokholmie stwierdzono, że do 2010 r. odsetek osób aktywnych zawodowo w wieku 55-64 należy zwiększyć do 50 proc.<sup>2</sup> Rok później, na szczycie UE w Barcelonie, ustanowiono kolejny ważny cel na 2010 r., polegający na podwyższeniu przeciętnego efektywnego wieku emerytalnego w krajach UE o pięć lat.

Aby zwiększyć podaż pracy, kraje członkowskie UE wprowadzały reformy, takie jak np.:

- ✓ podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego,
- ✓ obniżenie wysokości lub całkowita likwidacja świadczeń przedemerytalnych,
- ✓ zaostrzenie kryteriów przyznawania wcześniejszych emerytur,
- ✓ wydłużenie minimalnego okresu składkowego uprawniającego do uzyskania prawa do pobierania świadczenia emerytalnego,
- ✓ wprowadzenie aktuarialnej sprawiedliwości świadczeń<sup>3</sup>,
- ✓ zmniejszenie stopy zastąpienia zasiłków dla bezrobotnych i/lub rent z tytułu niezdolności do pracy,
- ✓ zmniejszenie klina podatkowego (w tym obniżenie wysokości składek na ubezpieczenie społeczne),
- ✓ promocję zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin i deregulację rynku pracy na kontrakty terminowe,
- ✓ zmniejszenie wymiaru „kar” za łączenie pracy i pobieranie świadczenia emerytalnego,

<sup>1</sup> Rozdawnictwo rent i przywilejów emerytalnych, które jest zjawiskiem powszechnym, zapoczątkowane zostało w Szwecji na początku lat 60. Jej drogą podążyły kolejne *welfare states* – Norwegia, Dania i Holandia. Wcześniejsze emerytury były skutecznym narzędziem dezaktywizacji i pomysłem na restrukturyzację gospodarki do początku lat 90. Od tego czasu nastąpiła zmiana paradygmatu podejścia do „państwa dobrobytu”. W państwach UE wprowadzono wiele reform, które miały na celu wydłużenie aktywności zawodowej, a przez to zwiększenie podaży pracy i w efekcie przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego oraz zmniejszenie wydatków na cele społeczne, związane z postępującym procesem starzenia się społeczeństw.

<sup>2</sup> W 2005 r. jedynie 8 z 25 krajów członkowskich osiągnęło zakładany cel.

<sup>3</sup> Aktuarialna sprawiedliwość świadczeń wypłacanych z systemu emerytalnego polega na tym, że im dłużej jednostka pracuje, tym – wskutek skrócenia okresu pobierania i większej liczby odprowadzonych do kapitałowego systemu (filaru) emerytalnego oszczędności wraz z wypracowaną przez nie stopą zwrotu (względnie: zakumulowanych indeksowanych punktów emerytalnych w systemie (filarze) repartycyjnym) – wyższe otrzyma świadczenie. Im wcześniej ulega dezaktywizacji, tym świadczenie to jest odpowiednio mniejsze.

- ✓ wprowadzenie programów opartych na elastycznym wieku emerytalnym,
- ✓ wprowadzenie szkoleń i warsztatów dla osób starszych i zagrożonych trwałym wykluczeniem (długotrwale bezrobotnych, pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy, kobiet po urodzeniu dziecka) oraz
- ✓ wprowadzenie zachęt i bodźców fiskalnych dla samozatrudnienia (Rix, 2005).

Lista ta jest długa, lecz niepełna. Zawiera jednak najczęściej stosowane narzędzia wykorzystywane w celu opóźnienia momentu opuszczenia rynku pracy. Warto mieć na uwadze, że w każdym kraju stosowane były różne instrumenty spośród wyżej wymienionych, jednak co do zasady, cel jakim było podwyższenie efektywnego wieku emerytalnego – został za ich pomocą zrealizowany.

## I. *Przyczyny wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej*

W literaturze dotyczącej dezaktywizacji zawodowej<sup>4</sup> najczęściej wskazuje się na siedem przyczyn wcześniejszego, tj. przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, opuszczania rynku pracy:

*Istnieje co najmniej siedem przyczyn wcześniejszej dezaktywizacji.*

- zniechęcenie bezskutecznym poszukiwaniem pracy,
- długotrwale bezrobocie, niepełnosprawność,
- konieczność opieki nad członkiem rodziny,
- instytucjonalne usankcjonowanie wcześniejszej dezaktywizacji (np. poprzez możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę),
- wysokość świadczenia (brak odpowiednio wysokiej kary za wcześniejszą dezaktywizację),
- lęk przed utratą pracy,
- wzorce kulturowe.

*Długotrwale bezrobocie prowadzi do „stygmatyzacji” bezrobotnych i utraty poziomu posiadanego kapitału ludzkiego.*

Zniechęcenie bezskutecznym poszukiwaniem pracy związane jest z długotrwałym bezrobociem. Jak pokazują wyniki badań empirycznych (m.in. Dalton, O’Neill, 1997; Heckman i Borjas, 1980; Heckman i Smith, 1995), im dłużej jednostka pozostaje bez pracy, tym mniejszy wysiłek wkłada w jej poszukiwanie. Jeśli dodatkowo nie chroni posiadanego kapitału ludzkiego przed jego nadmierną deprecjacją (czyli zbyt szybką utratą posiadanych kwalifikacji) – np. poprzez uczestnictwo w szkoleniach dla bezrobotnych, kursach przekwalifikowujących – to osoba taka rzeczywiście traci na wartości na rynku pracy. Koszty jej dostosowania do nowego miejsca pracy z punktu widzenia pracodawcy przewyższają korzyści uzyskane z jej zatrudnienia.

<sup>4</sup> Por. np.: World Bank (1994), Euwals et al (2006), van Dalen i Henkens (2003).

*Niepełnosprawność jednostki i/lub konieczność opieki nad niepełnosprawnym członkiem są istotnymi determinantami wcześniejszej dezaktywizacji.*

*Starsze kobiety ulegają dezaktywizacji m.in. wskutek konieczności opieki nad małymi dziećmi.*

*Konstrukcja systemu zabezpieczenia społecznego wpływa na decyzje jednostki podejmowane przez nią na rynku pracy.*

Poza tym pracodawcy "obserwują" zachowanie jednostki – jeśli jest ona mobilna i podnosi swoje kwalifikacje, to może okazać się wartościowym pracownikiem, w którego zatrudnienie warto inwestować. Jeśli natomiast zachowuje się biernie, to ulegnie znanemu z ekonomii pracy efektowi stygmatyzacji bezrobotnych, czyli utrwalania się stanu bycia bez pracy, bo jest się bez pracy.

Obok dostępności emerytur, dwoma najczęściej pojawiającymi się przyczynami wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej są: niepełnosprawność jednostki i/lub konieczność opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Każdy krajowy system zabezpieczenia społecznego zawiera definicję niepełnosprawności i osoby niepełnosprawnej. Na ogół orzeczenie o niepełnosprawności oznacza, że jednostka nie jest w stanie w pełni uczestniczyć w procesach zachodzących na rynku pracy oraz – wskutek orzeczonego uszczerbku na zdrowiu (psychicznym lub fizycznym) – traci pewną część zdolności do osiągnięcia zarobków. Definicja osoby niepełnosprawnej bywa jednak nadużywana do wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej. Z kolei konieczność opieki nad członkiem rodziny może być wynikiem jego niepełnosprawności i/lub braku możliwości i odpowiednich instytucji, które opiekę tę byłyby w stanie prowadzić (np. nieliczne domy opieki, hospicja, ale także – nieliczne żłobki i przedszkola). Interesujący jest problem wcześniejszej dezaktywizacji starszych kobiet ze względu na konieczność sprawowania opieki nad małymi dziećmi, podczas gdy ich rodzice w tym czasie pracują. Ta „umowa międzypokoleniowa” przynosi szkodę osobom sprawującym opiekę, gdyż zmniejsza wysokość ich przyszłej emerytury.

Ważnymi czynnikami są wysokość świadczenia otrzymywanego z systemu zabezpieczenia społecznego i instytucjonalne usankcjonowanie przedterminowej dezaktywizacji. Jeśli system zabezpieczenia społecznego oferuje możliwość wcześniejszej dezaktywizacji (renta z tytułu niezdolności do pracy lub wcześniejsza emerytura), to w świetle dostępnych badań, z prawdopodobieństwem bliskim jedności można stwierdzić, że pracownik skorzysta z tego prawa i wycofa się z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Im hojniejszy jest system zabezpieczenia społecznego, i w im mniejszym stopniu jego hojność zależy od jednostki, tym silniejsze są bodźce do wcześniejszej dezaktywizacji. Jeśli system nie przewiduje poważnej kary za wcześniejsze opuszczenie rynku pracy, pracownicy zdecydują się zrezygnować z pewnej, choć niewielkiej części świadczenia na rzecz „świętego spokoju”, czyli możliwości korzystania z uroków życia na emeryturze.

Łatwość, z jaką jednostka jest w stanie nabyć prawo do pobierania danego świadczenia również stanowi istotną determinantę wcześniejszej dezaktywizacji. Jeśli decyzję o przyznaniu renty z tytułu niezdolności do pracy podejmuje się w oparciu o nieprzejrzyste i nieobiektywne kryteria, to wzrasta

*Brak popytu na dane kwalifikacje na rynku pracy również może prowadzić do „stygmatyzacji” bezrobotnych.*

*Spadkowi stopy zatrudnienia osób starszych nie towarzyszył wzrost stopy zatrudnienia ludzi młodych.*

*Aktywność zawodowa mężczyzn w wieku okołoemerytalnym w latach 1970-1990 spadła o kilkanaście punktów procentowych.*

*Za zwiększenie aktywności zawodowej i opóźnianie momentu przejścia na emeryturę odpowiada co najmniej pięć przyczyn.*

skłonność do wykorzystania tego sposobu opuszczenia rynku pracy.

Osoby, które obawiają się o stabilność swojego zatrudnienia, będą skłonne szybciej zmienić pracodawcę, niż osoby postrzegające swoją pozycję jako ustabilizowaną. Może się jednak okazać, że znalezienie odpowiedniej pracy jest niemożliwe (brak popytu na dane kwalifikacje) lub wymaga długiego czasu. Rezygnacja z jednej pracy z planem podjęcia zatrudnienia w innym miejscu, czemu przeszkadza brak szybkich wyników poszukiwań, może prowadzić do długotrwałego bezrobocia i „stygmatyzacji” danej osoby, czego skutkiem będzie trwałe wykluczenie z rynku pracy.

W krajach OECD od początku lat 70. spadała wartość współczynnika aktywności zawodowej. Główną przyczyną były liczne możliwości wcześniejszej dezaktywizacji. Wysokie bezrobocie, będące pokłosiem pierwszego szoku naftowego (1973) przyspieszyło restrukturyzację gospodarek. Jednym z „lekarstw”, jakie zaczęto wówczas szeroko stosować była wcześniejsza dezaktywizacja zawodowa. Napływ na rynek pracy licznych roczników powojennego wyżu demograficznego spowodował, że docelową grupą dezaktywizacyjną stali się pracownicy starsi, o niższych kwalifikacjach (niższym poziomie kapitału ludzkiego). „Wypchnięcie” z rynku pracy tych osób miało być sposobem na wysokie bezrobocie młodych. Bardzo szybko okazało się jednak, że spadkowi stopy zatrudnienia osób starszych nie towarzyszył wzrost stopy zatrudnienia ludzi młodych.

Działo się inaczej: od początku lat 70. ludzie młodzi wchodziłi później na rynek pracy, a wcześniej go opuszczali jako osoby dojrzałe. Wskutek tego, dłużej pozostawali na emeryturze z powodu wydłużania się przeciętnego trwania życia w momencie urodzin i w momencie przejścia na emeryturę. W krajach, w których system zabezpieczenia społecznego gwarantował wysokie świadczenia, aktywność zawodowa mężczyzn w wieku lat 55-64 spadła w dwudziestolecie 1970-1990 o kilkanaście punktów procentowych (Sigg, De-Luigi, 2007). Odwrócenie tego negatywnego trendu, czyli zwiększenie współczynników aktywności zawodowej i opóźnianie momentu przejścia na emeryturę pojawiło się (jednak nie wszędzie) od początku lat 90.

Istnieje co najmniej pięć przyczyn pojawienia się tych zmian:

- Wzrost gospodarczy stwarza możliwość pracy wszystkim zatrudnionym, a szczególnie mobilnym przestrzennie i wysoko kwalifikowanym. Natomiast kryzys oznacza, że możliwości zatrudnienia wszystkich są ograniczone, a przedsiębiorstwa „chomikują” tylko najbardziej efektywnych pracowników.
- Istotne znaczenie przypisywane było także wystąpieniu tzw. efektu kohorty, polegającego na tym, że jeśli któryś z roczników składających się na kohortę osób w wieku lat 55-64 zwiększy swoją aktywność zawodową, to cała kohorta osób w wieku 55-64 także zwiększy swoją ak-

*Aby utrwalić i wzmocnić osiągnięte rezultaty należy wprowadzić dodatkowe reformy obejmujące m.in.:*

*...reformę nieefektywnego systemu zabezpieczenia społecznego,...*

*...wzmocnienie bodźców na rzecz wydłużenia okresu pracy,...*

*...długi horyzont planowania oraz...*

tywność zawodową.

- Zmiana nastawienia pracodawców do osób starszych na skutek stosowania przez rządy bodźców fiskalnych zachęcających do zatrudniania osób w wieku okołoemerytalnym. Pracodawcy dostrzegli, że starsi pracownicy nie muszą być „balastem”, bo mogą służyć młodszymi wiedzą wynikającą z większego doświadczenia. Kwalifikacje starszych pracowników okazały się komplementarne wobec kwalifikacji ich młodszych kolegów.
- Reformy systemów emerytalnych w krajach OECD, które przestały gwarantować wysoki standard życia na emeryturze mimo krótkiego okresu składkowego.
- Wydłużenie okresu kształcenia, co opóźniło wejście na rynek pracy osób młodych; uniemożliwiało to uzbieranie przed 60 rokiem życia wymaganej ustawowo liczby lat składkowych do emerytury.

Poprawa sytuacji na rynkach pracy państw, przejawiająca się późniejszym przechodzeniem na emeryturę i wyższym zatrudnieniem osób w wieku okołoemerytalnym, nie jest jednak dana raz na zawsze. W jaki sposób utrwalić i wzmocnić te zmiany? Na podstawie doświadczeń międzynarodowych można wskazać na pięć czynników, które temu sprzyjają:

- Reforma (nieefektywnego) systemu zabezpieczenia społecznego obejmująca: ograniczenie do wyjątkowych wypadków możliwości korzystania ze świadczenia rentowego przez osoby w wieku przedemerytalnym, ograniczenie możliwości przyznania i długości okresu pobierania zasiłków dla bezrobotnych przez osoby w wieku około emerytalnym, podniesienie ustawowego wieku emerytalnego, wprowadzenie aktualnej sprawiedliwości świadczeń wypłacanych z systemu emerytalnego oraz elastycznego wieku emerytalnego, reforma pierwszego filaru systemu emerytalnego oraz zwiększenie udziału pracowniczych programów emerytalnych i innych dodatkowych form zabezpieczenia emerytalnego, likwidacja świadczenia wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej.
- Wzmocnienie bodźców na rzecz wydłużenia okresu pracy. Działania muszą być kwantyfikowalne (zmniejszenie wydatków na świadczenia społeczne, wydłużenie efektywnego wieku emerytalnego) i niekwantyfikowalne (np. zmiana postrzegania starszych pracowników przez przedsiębiorców).
- Długi horyzont czasowy reform, które muszą być ukierunkowane na starszych pracowników „dzisiaj” i starszych pracowników „jutro”. System emerytalny, który stanowi część systemu zabezpieczenia społecznego, jest bowiem dla każdego człowieka narzędziem alokacji dochodów w cyklu życia, czyli „dziś” i „jutro”.

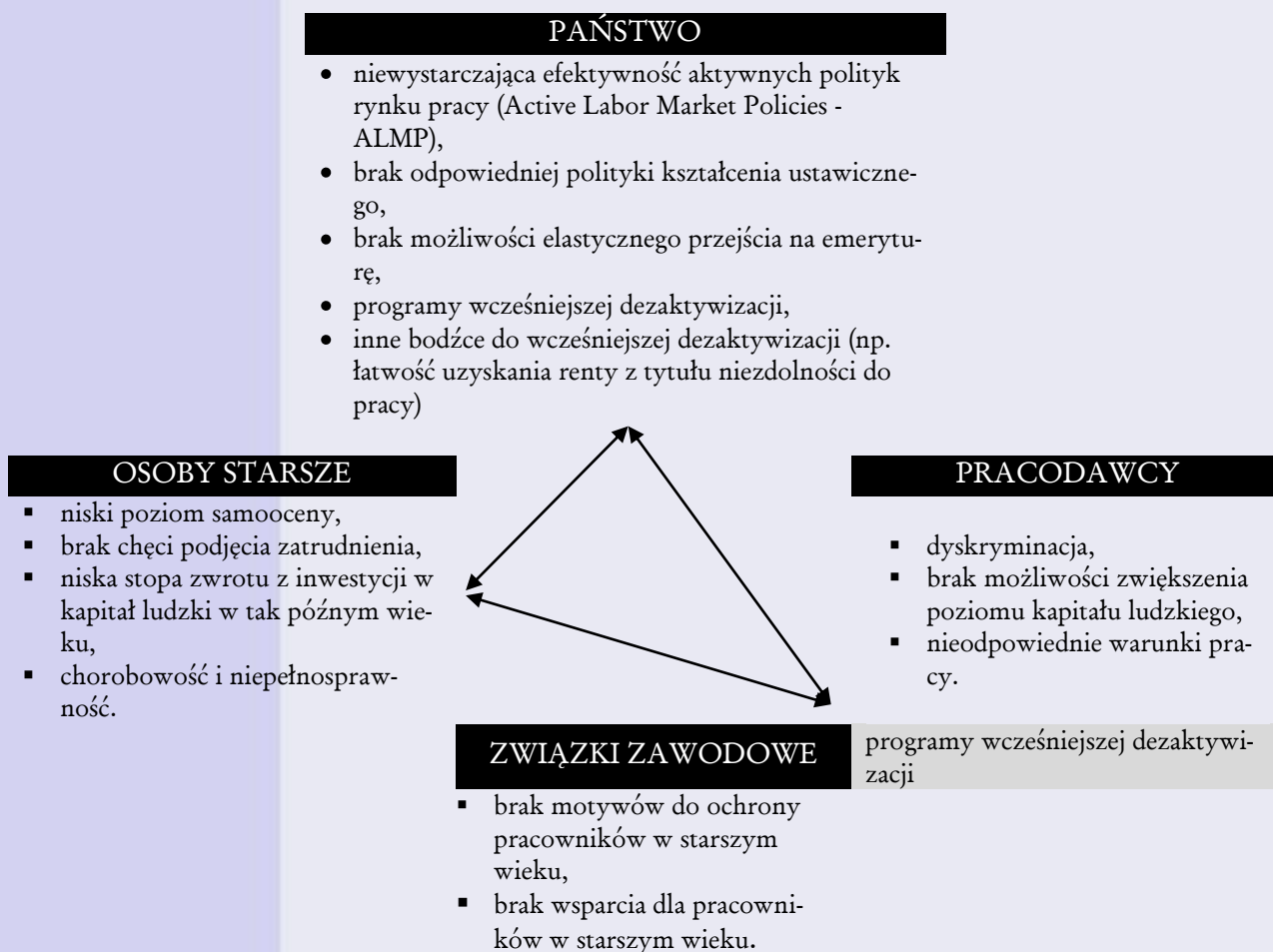
*...optymalizację działań z zakresu zabezpieczenia społecznego.*

*Istnieją jednak bariery, które mogą istotnie hamować absorpcję podaży pracy oferowanej przez osoby starsze.*

- Optymalizacja wprowadzanych rozwiązań pod względem ich wpływu na dobrobyt pracowników znajdujących się w wieku około emerytalnym, którzy różnią się pod względem poziomu wykształcenia, wykonywanego zawodu, wieku, poziomu zdrowia, sytuacji rodzinnej oraz otrzymywanego wynagrodzenia.
- Zmiana nastawienia pracodawców do starszych pracowników; połączona z odpowiednio stosowanymi przez państwo bodźcami finansowymi; może ona trwale zwiększyć popyt na pracowników w wieku lat 55-64.

Skuteczna polityka państwa dotycząca zabezpieczenia społecznego, rynku pracy i zatrudnienia osób starszych musi również uwzględniać bariery, które mogą uniemożliwić lub osłabić realizację zakładanych przez nią celów. Bariery, które ograniczają absorpcję oferowanej przez tę grupę podaży pracy, wynikają zarówno z niewłaściwej polityki rynku pracy, prowadzonej przez państwo, jak i ze sztywności tego rynku, niechęci związków zawodowych i pracodawców oraz czynników leżących po stronie samych zainteresowanych. Widać to na poniższym schemacie.

**Schemat 1** Bariery zatrudnienia osób starszych



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD (2005).



Powyższy schemat pokazuje współzależność barier, które leżą po popytowej i podażowej stronie rynku pracy. Polityka państwa może również wpływać na aktywność zawodową osób w wieku okołoemerytalnym. Podobnie, silna pozycja związków zawodowych może ograniczać zatrudnienie tych osób, gdyż związki zawodowe koncentrują się na ochronie zatrudnionych. Pracodawcy z kolei mogą nie być zainteresowani zwiększeniem zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym, gdyż wiązałoby się to ze zmniejszeniem płac młodych pracowników. Większa część funduszu płac musiałaby bowiem służyć wynagrodzeniu starszych, i przez to mniej produktywnych – zdaniem pracodawców – pracowników. Wreszcie, osoby starsze mogą nie być zainteresowane podjęciem pracy tym bardziej, że dostęp do miejsc pracy jest skutecznie ograniczany przez związki zawodowe, pracodawców, aktualnie zatrudnionych (efekt *insider-outsider*) czy ustawodawstwo (promujące bierność). Wszystkie te czynniki sprawiają, że polityka trwałego zwiększenia podaży pracy osób w wieku okołoemerytalnym musi być tworzona z rozważą, opierać się na długim horyzoncie czasowym oraz gwarantować pracodawcom i pracownikom elastyczność i bezpieczeństwo zatrudnienia (tzw. *flexicurity*).

#### Ramka 1 *Flexicurity* – czy to się sprawdza?

Koncepcja "*flexicurity*" (połączenie angielskich pojęć "*flexibility*" i "*security*") opiera się na funkcjonowaniu tzw. złotego trójkąta (*golden triangle*) (Madsen, 2002). W jego skład wchodzi: elastyczny rynek pracy, hojny system zasiłków dla bezrobotnych oraz aktywne polityki rynku pracy, mające na celu rehabilitację zawodową osób bezrobotnych. *Flexicurity* można określić mianem polityki rynku pracy, która nastawiona jest na jednoczesne osiągnięcie dwóch celów: zwiększenia elastyczności zatrudnienia po stronie pracodawców (łatwego dostosowywania zatrudnienia do zmiennego w czasie popytu na pracę) oraz zwiększenia skuteczności przywracania bezrobotnych do zasobu zatrudnionych (szczególnie długotrwale bezrobotnych i grup zagrożonych trwałym wykluczeniem) poprzez stosowanie aktywnych polityk rynku pracy (Active Labor Market Policies *ALMP*) (Tros, 2004). W krajach rozwiniętych, pracodawcy mogą być świadomi tego, że stabilność i elastyczność zatrudnienia wspiera rozwój przedsiębiorstwa i zdobywanie przez nie przewag komparatywnych na rynku (dotyczy to m.in. *chomikowania* zasobów siły roboczej, które są dobrze wykwalifikowane i produktywnie) w okresie dekonjunkury.

Jednoczesne osiągnięcie dwóch celów *flexicurity* możliwe jest wyłącznie przy aktywnym uczestnictwie związków zawodowych i organizacji zrzeszających pracodawców, które postrzegają podaż pracy także przez pryzmat możliwości trwałego powrotu do pracy bezrobotnych. Pochodnym celem *flexicurity* jest zapewnienie bezpieczeństwa jednostce na rynku pracy. Osiągnięte jest to przez poszerzenie możliwości podejmowania pracy (możliwość pracy w niepełnym wymiarze godzin, ułatwienie po stronie pracodawcy i pracownika, możliwości zawierania umów na czas określony).

Sukces Danii w prowadzeniu polityki *flexicurity* był przedmiotem wielu badań. Polegał on na

efektywnej polityce makroekonomicznej (czyli takiej, która nie łagodziła szoków poprzez stymulowanie popytu), na umiarkowanym wzroście płac oraz na głębokich reformach rynku pracy (zwiększenie mobilności przestrzennej osób, wprowadzenie kształcenia ustawicznego, efektywne stosowanie *ALMP*). W latach 90. Holandia poszła śladem Danii, reformując rynek pracy.

Niskie współczynniki aktywności zawodowej osób w wieku 50+, a szczególnie osób w wieku 60+, określone zostały przez OECD jako „strukturalna bierność” (*structural non-participation*). „Rozwiązaniem” problemu wysokiego i długotrwałego bezrobocia miały być łatwo dostępne programy wcześniejszego odchodzenia z rynku pracy. Podobne rozwiązanie w zakresie restrukturyzacji gospodarki wprowadzono w Holandii.

## II. *Przyczyny spadku aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 w Holandii*

Koniec lat 50. aż do wystąpienia pierwszego szoku naftowego na początku lat 70. w literaturze ekonomicznej zwykło się nazywać „długimi latami 60.” (*„the long sixties”*). Lata te cechowały się wysokimi współczynnikami płodności, wzrostem zatrudnienia, niskimi stopami bezrobocia i inflacji oraz ekspansją państwa socjalnego (m.in. poprzez łatwiejszy dostęp do świadczeń socjalnych). Występujące szoki makroekonomiczne łagodzone stosując keynesowską metodę ekspansji popytowej (wzrostu wydatków rządowych). Względna stabilność obserwowana w tych latach tworzyła iluzję „państwa dobrobytu”. Także Holandia uległa temu złudzeniu. Odkrycie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego na Morzu Północnym sprawiło, że zyski czerpane z ich wydobycia mogły sfinansować ekspansywną politykę fiskalną, w tym politykę wcześniejszego odchodzenia z rynku pracy.

W 1957 r. wprowadzono system emerytalny, oferujący względnie wysoką emeryturę państwową (AOW)<sup>5</sup>. Prawo do jej pobierania uzyskiwały osoby, które ukończyły 65 lat<sup>6</sup>. Od 1967 r. wprowadzono możliwość wcześniejszego odejścia z rynku pracy poprzez uzyskanie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Wskutek długiego okresu niemożności znalezienia pracy, osoby, które ukończyły 57,5 lat mogły dostać rentę, wypłacaną aż do osią-

*W czasie trwania „długich lat 60.” Szoki makroekonomiczne łagodzone za pomocą keynesowskich narzędzi ekspansji popytowej.*

*Na utrwalanie iluzji „państwa dobrobytu bez pracy” wpływ miały także reformy systemu zabezpieczenia społecznego.*

<sup>5</sup> Rozwinięcia skrótów stosowanych w analizie znajduje się na końcu tekstu. W Holandii świadczenia noszą nazwę aktów, którymi są wprowadzane.

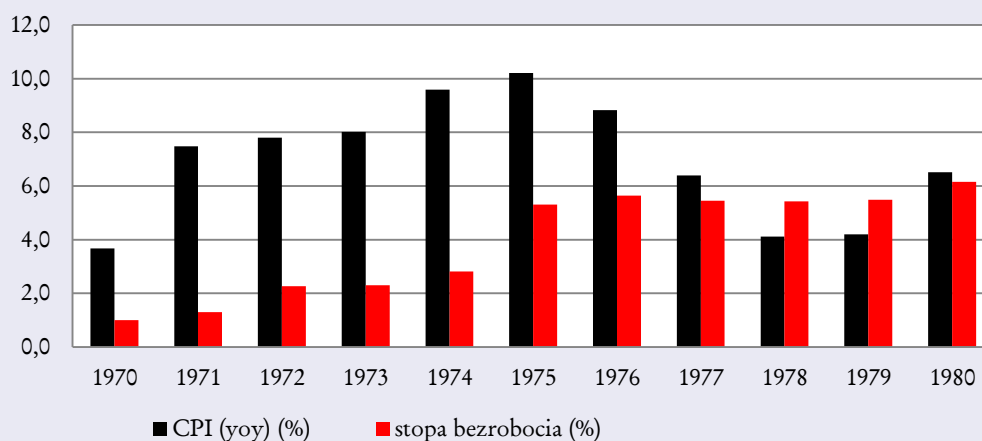
<sup>6</sup> Mimo, iż w ciągu ponad 50 lat od utworzenia tego systemu oczekiwana długość życia wydłużyła się o 6 lat, ustawowy wiek emerytalny nie uległ wydłużeniu, a co więcej, efektywny wiek emerytalny uległ znacznemu obniżeniu, o czym w dalszej części analizy. Obecnie postulowane jest wydłużenie go do 67 lat.

*Pierwszy szok naftowy zdemaskował iluzję funkcjonowania „państwa dobrobytu bez pracy”.*

gnięcia ustawowego wieku emerytalnego, czyli 65 lat dla kobiet i mężczyzn.

W pierwszym dwudziestoleciu po zakończeniu II wojny światowej, płace w Holandii pozostawały pod kontrolą rządu. Z czasem zaczął on przekazywać swoje prawo partnerom społecznym (w ramach tzw. umów trójstronnych), ustalając jedynie widełki płacowe, które najpierw różnicowane były na poziomie kraju, z czasem zaś podlegały różnicowaniu także pomiędzy sektorami gospodarki. Na początku lat 60. zniesiono rządowe ustalanie płac. Podstawą tej decyzji była utrzymująca się na niskim poziomie stopa bezrobocia, wskutek czego pracodawcy godzili się płacić płace wyższe, niż ustalone na poziomie krajowym. Początek lat 60. zwiastował zatem narodziny państwa dobrobytu. Co więcej, miał to być „dobrobyt osiągniany bez pracy” (*a welfare state without work*). Nikt nie przypuszczał, że istnienie „holenderskiej wyspy dobrobytu” zostanie podważone już w dekadę później. Pierwszy szok naftowy (1973) wpłynął na politykę gospodarczą rządu – wprowadzono (stosowane dotychczas na mniejszą skalę) keynesowskie stymulowanie popytu poprzez wzrost wydatków rządowych, które finansowane były w głównej mierze z przychodów z ropy i gazu. Wywołało to znany z ekonomii efekt wypierania prywatnych inwestycji i przyspieszyło inflację. Polityka rządu wpędziła gospodarkę w stagflację, czyli stagnację gospodarczą (i będące jej skutkiem wysokie bezrobocie) połączoną z wysoką stopą inflacji (por. wykres 1).

**Wykres 1** Stopa inflacji i bezrobocia w Holandii w latach 1970-1980



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Keynesowska polityka łagodzenia skutków szoku makroekonomicznego za pomocą ekspansji popytowej wyłącznie zwiększała deficyty budżetowe oraz utrzymywała stagflację. Rząd przystał na forsowany przez związki zawodowe wzrost płac. Politykę przełamania stagnacji i przyspieszenia wzrostu osią-

*Od porozumienia zawartego w Wassenaar datuje się zmianę paradygmatu w prowadzonej polityce gospodarczej.*

*Szok naftowy wymusił restrukturyzację holenderskiej gospodarki.*

*W 1977 r. wprowadzono VUT – programy wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej.*

gnięto dopiero na mocy porozumienia z Wassenaar, o czym szczegółowo traktuje dalsza część tekstu. Jego owocem była zmiana polityki gospodarczej rządu. Od połowy lat 80. przeprowadzono reformy konsolidujące finanse publiczne (m.in. ograniczono wydatki na administrację, zmniejszono wydatki na świadczenia socjalne), wskutek których z deficytu budżetowego w wysokości 8,6 proc. PKB (1983), w latach 1999/2000 osiągnięto nadwyżkę budżetową, zaś udział wydatków sektora finansów publicznych w relacji do PKB spadł z 58 proc. do 40 proc. (den Butter, Mosch, 2001). Ważne było zmniejszenie zatrudnienia w sektorze publicznym z 15 proc. do 11,7 proc. pracujących w gospodarce.

Szok naftowy wywołał histerezę (ekonomiczne utrwalenie) bezrobocia i wymusił konieczność restrukturyzacji gospodarki (z przemysłowej na opartą na wiedzy i usługach), związaną z pojawieniem się fali osób bezrobotnych, najczęściej młodych, urodzonych tuż po wojnie i wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy.<sup>7</sup> Rząd, związki zawodowe i organizacje pracodawców znalazły na to „remedium” w postaci programów wcześniejszego odchodzenia osób starszych z rynku pracy. Błędnie rozumowano, że na rynku pracy miejsce dla młodych powstanie wskutek zwolnienia go przez starszych pracowników. Pozbycie się „starych” z rynku pracy możliwe było przez stworzenie im odpowiednich bodźców i możliwości do jego opuszczenia. Pojawił się pomysł wprowadzenia wcześniejszych emerytur (Kalwij et al, 2009). Rząd wsparł postulaty związków zawodowych i organizacji pracodawców, którzy uważali, że programy wcześniejszej dezaktywizacji pozwolą na odejście z rynku pracy pracowników starszych, o niskiej produktywności ale wysoko wynagradzanych.

Zmiana technologiczna i konieczność sprostania przez gospodarkę holenderską międzynarodowej konkurencyjności wymusiła restrukturyzację rynku pracy. „Starzy”, wśród których dominowali pracownicy o niskim poziomie kwalifikacji (kapitału ludzkiego), czyli ci, na których popyt ze strony pracodawców był najniższy, zostali objęci programami dezaktywizacyjnymi. Do pracy poszło też więcej kobiet (Henkens, Kalmijn, 2005).

Wprowadzone w 1977 r. VUT<sup>8</sup> (uzgodnione przez pracodawców i związki zawodowe programy wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej) oparte były na finansowaniu PAYG (*pay as you go*, czyli na bieżąco z budżetu), przez co koszty transferów z systemu zabezpieczenia społecznego drastycznie wzrosły. Świadczenie VUT wynosiło 80 proc. ostatniej płacy brutto, a jego otrzymywanie i wysokość były niezależne od pobierania emerytur pracow-

<sup>7</sup> Kohorty te stanowiły echo powojennego wyżu demograficznego.

<sup>8</sup> Pierwsze eksperymenty z VUT wprowadzono rok wcześniej (1976), jednak dotyczyły one wyłącznie pracowników szkolnictwa i budownictwa. Z czasem, widząc korzyści płynące z oferowanych rozwiązań (przedsiębiorcy traktowali VUT jako możliwość pozbycia się starych i nisko produktywnych pracowników), dołączyły pozostałe sektory i branże.

nicznych (II filar) i odprowadzonych do systemu składek. Dochód z pracy uzyskiwany w okresie pobierania VUT, pomniejszał jednak jego wysokość (Gesthuizen, Wolbers, 2009). Subsydiowanie budżetowe tych świadczeń polegało na tym, że składki na ubezpieczenie emerytalne pracownika były – pomimo wycofania osoby z rynku pracy – odprowadzane nadal, tak że emerytura osoby opuszczającej rynek pracy w wieku 60 lat, nie ulegała żadnemu obniżeniu. W wieku 65 lat, kiedy osoba ta otrzymywała świadczenie emerytalne, było ono w takiej wysokości, jakby pracowała do 65 r. ż. i odprowadzała do tego momentu składki (van Dalen, Henkens, 2003). Obciążało to poważnie budżet państwa.

Celem wprowadzenia VUT było zmniejszenie stopy bezrobocia wśród młodych. System ten nie zmniejszył jednak tego bezrobocia, natomiast zwiększył odpływ osób w wieku okołoemerytalnym<sup>9</sup> z rynku pracy. Programy dezaktywizacyjne stały się szybko bardzo popularne, ponieważ stanowiły „złote spadochrony” (*golden parachutes*) dla osób, których kwalifikacje nie odpowiadały popytowi na rynku pracy. Wcześniejsza dezaktywizacja nie rozwiązała natomiast – co pokazały nadchodzące lata – problemów wysokiego bezrobocia młodych, restrukturyzacji gospodarki i poprawy warunków pracy.

Jeszcze w latach 80., przed reformą systemu zasiłków dla bezrobotnych, bezrobotnym opłacało się nie pracować, ponieważ zasiłek wynosił 80 proc. płacy minimalnej, a większość gmin stosowała dodatkowe zachęty dla rodzin o najniższym poziomie dochodu (np. bezpłatna komunikacja miejska). Przyjęcie oferty pracy mogło więc oznaczać zmniejszenie dobrobytu rodzin bezrobotnych. Powstawała „pułapka bezrobocia” (*unemployment trap*). Wysoka stopa zastąpienia płacy minimalnej przez zasiłek zachęcała do korzystania z usług opieki społecznej i utrudniała odejście z bezrobocia, przyczyniając się do znanego z ekonomii pracy zjawiska „stygmatyzacji bezrobotnych”. Zja-

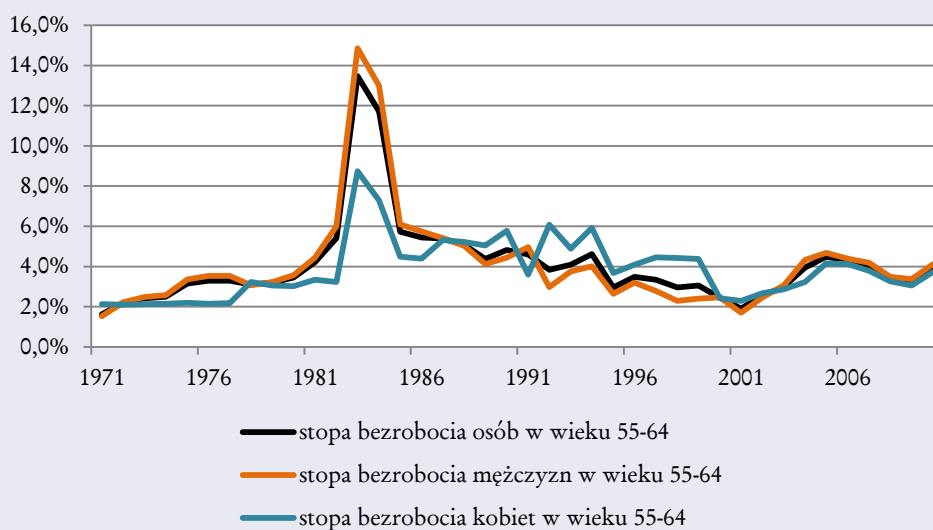
*Programy wcześniejszej dezaktywizacji szybko stały się bardzo popularne. Zwykło się je określać mianem „złotych spadochronów”.*

<sup>9</sup> Stanowiska pracy młodych i starych są względem siebie komplementarne. Uznano powszechnie, że zamiana starych pracowników, nisko produktywnych, często zajmujących wysokie stanowiska w przedsiębiorstwach, na młodych wysoko produktywnych, jednak niedoświadczonych i nieprzystosowanych do pracy na stanowiskach starszych kolegów, przyniesie spodziewany skutek, jakim będzie redukcja stopy bezrobocia młodych. Błąd takiego rozumowania polegał na tym, że miejsce pracy traktowane było jako konkret (tzn. posiadało wszystkie cechy dóbr fizycznych), nie zaś jako abstrakt. „Młodzi” nie są substytutem „starych” pracowników, ponieważ istnieje pewna praca do wykonania w gospodarce, która nie może być wykonana przez młodych, gdyż – m.in. wskutek braku odpowiednich kwalifikacji – spowoduje to zmniejszenie (stratę) w PKB. Teoria kapitału ludzkiego pokazuje, że im bardziej pod względem posiadanych kwalifikacji zbliżone są do siebie kohorty (względnie grupy wiekowe), tym większa jest ich substytucyjność. Badania międzynarodowe (m. in. Card i Lemieux (2001), Fitzenberger i Kohn (2004)) prowadzone dla krajów OECD pokazują, że nie można forsować wcześniejszej dezaktywizacji w imię zatrudnienia młodych, ponieważ jest to szkodliwe dla gospodarki, zmniejsza jej zdolność do efektywnego reagowania na szoki egzogeniczne i osłabia tempo wzrostu gospodarczego. Z tego punktu widzenia, politykę prowadzoną od początku lat 70. w Holandii, polegającą na wypychaniu starszych pracowników z rynku pracy, by stworzyć miejsce dla młodszych uznać należy za szkodliwą i nieefektywną.

Do połowy lat 80. w Holandii opłacało się być bezrobotnym. Pobierający zasiłek łatwo wpadali w „pułapkę bezrobocia”.

Rząd holenderski wzmacniał bodźce do wcześniejszej dezaktywacji.

Wykres 2 Stopa bezrobocia osób w wieku okołoemerytalnym w Holandii w latach 1970-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ILO.

wisko to szczególnie dotyczyło osób w wieku okołoemerytalnym.

Na Wykresie 2, ilustrującym stopę bezrobocia osób w wieku okołoemerytalnym, można zauważyć, że gwałtowny wzrost tego wskaźnika odnotowany został w latach 1982-83, a jego poziom jest w głównej mierze zasługą wzrostu stopy bezrobocia mężczyzn w tej kategorii wiekowej. Zasiłek dla bezrobotnych stanowił dla nich atrakcyjne narzędzie wcześniejszej dezaktywacji. Na wzrost stopy bezrobocia w tej grupie wiekowej miał również wpływ wzrost ogólnej stopy bezrobocia dla wszystkich grup wiekowych, będący skutkiem recesji w tych latach.

Rząd holenderski wzmacniał bodźce do wcześniejszej dezaktywacji zawodowej za pomocą dwóch kanałów. Pierwszy obejmował tworzenie bodźców fiskalnych i instytucjonalne usankcjonowanie sektorowych (branżowych) programów dezaktywacyjnych (VUT). Drugi kanał bazował na zaakceptowaniu wykorzystywania – głównie przez starszych pracowników – rent z tytułu niezdolności do pracy (WAO) jako „wymówki” braku chęci lub możliwości przekwalifikowania zawodowego. Państwo pozwoliło przedsiębiorcom zwalniać starszych pracowników w pierwszej kolejności, gdy wystąpi załamanie lub spowolnienie koniunktury i nie nałożyło na bezrobotnych i rencistów obowiązku aktywnego poszukiwania pracy. Była to iluzja „państwa dobrobytu bez pracy” (*a welfare state without work*).

Rozwiązania te były pożądane przez pracodawców, ponieważ usankcjonowały i tak powszechnie stosowane praktyki dyskryminacyjne, polegające na zwalnieniach starszych pracowników o produktywności krańcowej niż-

*Rząd wprowadził zmiany w systemie rentowym, które ograniczyły koszty dla budżetu.*

szej od ich wynagrodzenia. Poluzowanie systemu WAO spowodowało wzrost kosztów dla budżetu. Rząd wprowadził zatem zmiany w funkcjonowaniu WAO, ograniczające bodźce pracowników i pracodawców. Zniesiono możliwość zwalniania pracowników z powodu spowolnienia gospodarczego, ograniczono do minimum korzystanie z WAO w przypadku niedostosowania kwalifikacyjnego (*mismatch*). Wprowadzono przejściowy rynek pracy (*transitional labour market*), który funkcjonował w oparciu o dywersyfikację czasu pracy, czasu przeznaczanego na uczestnictwo w procesie kształcenia ustawicznego oraz na zajęcia domowe. Wprowadzono także możliwość czasowego opuszczenia rynku pracy (opieka nad dzieckiem, osobami starszymi, chorymi lub niepełnosprawnymi w rodzinie), co znalazło swoje odzwierciedlenie w LCSA (*Life Course Savings Accounts*).

## **Ramka 2 Lifelong learning – dlaczego jest to tak ważne?**

Kapitał ludzki to zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i sił witalnych każdego człowieka oraz społeczeństwa, określający jego (jej) zdolność do pracy, adaptacji, do zmian otoczenia oraz możliwości poszukiwania i tworzenia nowych rozwiązań (Bukowski et al, 2005).

Jak każdy inny (użytkowany lub nieużytkowany) czynnik produkcji, kapitał ludzki podlega deprecjacji w czasie. Procesu tego nie można zlikwidować. Można go jednak znacząco spowolnić i ograniczyć jego negatywne skutki. Odpowiedzią na deprecjację kapitału ludzkiego jest kształcenie ustawiczne (*lifelong learning*). Kształcenie ustawiczne to ciągłe doskonalenie, uaktualnianie lub zmiana wykształcenia, umiejętności i kwalifikacji, czyli dostosowanie się do zmian zachodzących w otoczeniu.

Kształcenie ustawiczne to wszystkie formy doskonalenia zawodowego: szkolne (nauka w systemie edukacji szkolnej), pozaszkolne (kursy, szkolenia, seminaria, konferencje, itp.) oraz poprzez samoszkolenie. Proces kształcenia ustawicznego podnosi poziom indywidualnego kapitału ludzkiego jednostki, czyniąc ją lepiej przygotowaną do zmian zachodzących w otoczeniu i restrukturyzującej się gospodarce. Im mniejszy jest kapitał ludzki jednostki, tym większe napotyka ona trudności na rynku pracy (dłuższy okres pozostawania bezrobotnym oraz większe trudności w znalezieniu pracy odpowiedniej do posiadanych kwalifikacji). Im bardziej opóźnia się dostosowanie indywidualnych kwalifikacji do zmian technologicznych i/lub zmian struktury sektorowej gospodarki, tym szybciej rośnie bezrobocie strukturalne, spowalnia wzrost gospodarki i obniża się konkurencyjność kraju (Bukowski et al, 2005).

Nieustanne odnawianie kapitału ludzkiego świadczy o gotowości jednostki do dostosowywania się do zmian we własnym otoczeniu (i sprostania wymogom stawianym przez pracodawców, reprezentujących popyt na pracę). Jest to ważna informacja dla potencjalnego pracodawcy, że zatrudnienie tej osoby przyniesie mu ponadprzeciętny zysk z inwestycji w krótkim (i długim) okresie. Tak samo można tłumaczyć politykę przedsiębiorstw, które finansują szkolenia pracowników. Wyższy poziom kapitału ludzkiego oznacza bowiem wyższą stopę zwrotu dla pracodawcy i wyższe wynagrodzenie dla pracownika. Inwestycje w kapitał ludzki przynoszą zatem korzyść jednostce, przedsiębiorcy i – w wyniku tego – gospodarce.

*Wcześniejsza dezaktywizacja zawodowa jest szczególnie popularna wśród osób o najniższym poziomie kapitału ludzkiego.*

Warto dodać, że badania (m.in. Henkens, Kalmijn, 2005) pokazały, iż wcześniejsza dezaktywizacja zawodowa była szczególnie popularna wśród pracowników o najniższym poziomie kapitału ludzkiego oraz tych, którzy wcześniej wchodzili na rynek pracy. Mniejsze prawdopodobieństwo wcześniejszego opuszczenia rynku pracy, mimo funkcjonującego systemu zachęt (VUT), obserwowane było wśród osób, które później wkroczyły na rynek pracy oraz tych, którzy pracowali w rolnictwie (co mogło być skutkiem dużej liczby samozatrudnionych w tym sektorze gospodarki).

Prowadzona od połowy lat 70. polityka rynku pracy nastawiona była na maskowanie bezrobocia. Państwo zajęło się minimalizacją ryzyka na rynku pracy (bezrobocia, niezdolności do pracy, długotrwałego wykluczenia z rynku pracy), by w ten sposób zmniejszyć udział zagrożonych nimi grup w podaży pracy ogółem. Spirala *welfare without work*, połączona z niskim tempem wzrostu gospodarczego, mogłaby doprowadzić do głębokiego kryzysu fiskalnego, gdyby nie stopniowe reformy rynku pracy, które mocno zmniejszyły wydatki na cele socjalne.

### **III. Reformy przyczyniające się do wzrostu zatrudnienia i wydłużenia aktywności zawodowej osób w wieku 55-64**

*Prawdziwy boom na zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin obserwowany jest po pierwszym szoku naftowym.*

Fenomen pracy w niepełnym wymiarze godzin rozpoczął się już w połowie lat 60., jednak prawdziwy boom na tego typu kontrakty obserwowany był po pierwszym szoku naftowym lat 70.<sup>10</sup>. Zastosowanie tego narzędzia usankcjonowane zostało w 1982 r. porozumieniem między związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i rządem holenderskim zawartym w Wassenaar. Od tego roku zaczęła się aktywna współpraca związków zawodowych z rządem<sup>11</sup> w celu przezwyciężenia kryzysu bezrobocia. Na mocy porozumienia, związki zawodowe zobowiązały się do formułowania w przyszłości niższych żądań płacowych w zamian za obietnicę zmniejszania poza-płacowych kosztów pracy, wprowadzanie ułatwień w zatrudnieniu osób w niepełnym wymiarze godzin oraz walkę z bezrobociem. Pierwsze kroki rządu polegały na zerwaniu powiązania wysokości świadczeń socjalnych z tempem wzrostu płac, zaś płaca minimalna, od wysokości której zależała wysokość świadczeń socjalnych, została zamrożona na poziomie nominal-

*Było to możliwe dzięki zawarciu porozumienia pomiędzy partnerami społecznymi a rządem.*

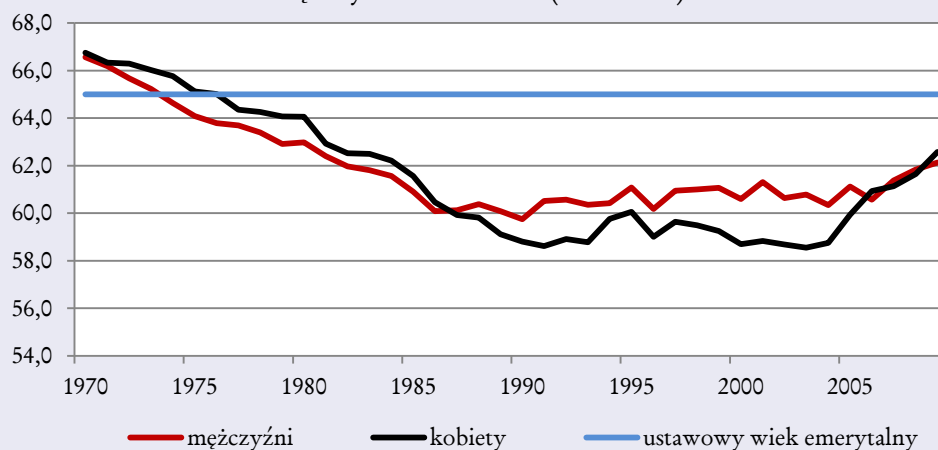
<sup>10</sup> Liczba osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin wzrosła z 668 tys. (1975) do 1908 tys. (1989) (OECD).

<sup>11</sup> Nazywa się to „modelem polderowym”. Jego charakterystyczną cechą są coroczne spotkania komisji trójstronnej, która ustala warunki pracy w danym roku (m.in. wysokość płacy minimalnej) (Guillemard, 2001). Początkowo przeszkodą był jednak wysoki stopień ochrony praw pracowniczych. Dopiero w połowie lat 80. poluzowano ustawodawstwo, by umożliwić zwiększenie zakresu pracy w niepełnym wymiarze godzin. Dzięki temu bezrobocie będące skutkiem sztywnego rynku pracy, zostało ograniczone.



nym. Dodatkowe narzędzie w postaci ograniczenia stopy zastąpienia płacy minimalnej przez zasiłek dla bezrobotnych nie wpłynęło na ograniczenie liczby beneficjentów, ponieważ dobrze funkcjonowały sektorowe programy wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej (VUT), które uzależniały wysokość świadczenia od ostatniej płacy. Kilka lat wcześniej partnerzy społeczni wprowadzili przecież hojny system dezaktywizacji, który znacząco obniżył efektywny wiek emerytalny, co ilustruje Wykres nr 3.

**Wykres 3** Przeciętny efektywny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w Holandii (1970-2009)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

*Pomimo wprowadzenia pakietu reform, pierwszy rok nie zwiastował sukcesów.*

A zatem mimo pakietu reform stymulujących zatrudnienie, rok 1983 okazał się najgorszym w powojennej historii Holandii. W porównaniu do roku 1971, stopa bezrobocia wzrosła z 2 do 8 proc., a wskaźnik zatrudnienia spadł z 80 proc. do 55 proc. (Gesthuizen, Wolbers, 2009). Pokazało to, jak nieskuteczne jest pobudzanie wzrostu za pomocą popytowych narzędzi, typowych dla szkoły keynesowskiej.

Przyjrzyjmy się dokładniej reformom wprowadzanym przez kolejne holenderskie rządy. Zmiany podzielone zostały na sześć obszarów: reformy systemu rentowego, emerytalnego, zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków chorobowych oraz na pozostałe zmiany, dotyczące uelastycznienia rynku pracy i prewencji grup zagrożonych trwałym wykluczeniem (imigranci, kobiety po urodzeniu dziecka).

(a)

#### *zmiany w systemie rentowym*

Istniejący od 1967 r. system rent z tytułu niezdolności do pracy (WAO) gwarantował wszystkim pracującym w przypadku utraty zdolności do pracy w pełnym wymiarze godzin skutek wypadku i związanej z nim niepełnosprawności, rentę z tytułu niezdolności do pracy zależną od poziomu płacy minimalnej. Mogła być ona wypłaca aż do osiągnięcia ustawowego wieku

*System rentowy nie rozróżniał niezdolności do pracy będącej wynikiem wypadku w miejscu pracy a niezdolności będącej skutkiem każdego innego wypadku.*

*Liberalny system przyznawania rent w ciągu 18 lat (1970-88) doprowadził do trzykrotnego wzrostu liczby świadczeniobiorców.*

*Pierwszą reformą wprowadzoną w systemie rentowym było zmniejszenie w 1985 r. stopy zastąpienia z 80 do 70 proc. płacy minimalnej. W tym samym roku przeprowadzono również tzw. pierwszą weryfikację.*

emerytalnego (65 lat). System nie rozróżniał niezdolności do pracy będącej wynikiem wypadku w miejscu pracy, a tej, która była skutkiem każdego innego wypadku (zdarzenia losowego). Niepełnosprawność oceniana była jako stopień uszczerbku a zdrowiu, uniemożliwiający osiągnięcie poziomu wynagrodzenia sprzed wypadku. Niepełnosprawność na poziomie 35 proc. oznaczała, że wskutek wystąpienia zdarzenia, zarobki jednostki zostają trwale obniżone o 35 proc. Renty otrzymywały osoby z co najmniej 15 proc. utratą zdolności do pracy.

Spowolnienie wzrostu gospodarczego doprowadziło do tego, że pracodawcy i pracownicy uznali renty za lepsze od zasiłku dla bezrobotnych. Szczególnie zaś dla pracowników uzyskanie prawa do renty było „manną z nieba”, ponieważ w przeciwieństwie do zasiłku dla bezrobotnych, była ona bezterminowa. Stworzenie przez państwo możliwości skorzystania przez pracowników z renty w przypadku dekonstrukcji i wynikającej z tego wcześniejszej dezaktywizacji, doprowadziło do trzykrotnego wzrostu liczby świadczeniobiorców (z 220 tys. (1970) do ok. 660 tys. (1988)) (Kautto, Bach-Othman, 2010). Widząc to, oraz zdając sobie sprawę z fiskalnych konsekwencji tego rozwiązania, rząd wprowadzał sukcesywnie od początku lat 80. reformy, których głównym celem była redukcja wydatków na cele socjalne

Pierwszą reformą, która dotknęła rencistów było zmniejszenie w 1985 r. stopy zastąpienia renty z tytułu niezdolności do pracy z 80 proc. do 70 proc. płacy minimalnej. Dwa lata później, zniesiona została reguła, że częściowo niezdolni do pracy, którzy jej nie wykonywali, otrzymywali pełną rentę. Poprzednio uważano, że mają oni nikłe szanse znalezienia pracy. Po zmianie, częściowo niezdolni do pracy, którzy jej nie wykonywali, pod groźbą utraty prawa do renty musieli pobierać ograniczony czasowo zasiłek dla bezrobotnych (WW). Kiedy prawo do niego wygasło, mogli ubiegać się o przyznanie „dodatku socjalnego”, ale sporo na tym tracili. Zweryfikowane zostały wszystkie renty przyznane osobom w wieku 18-35 lat; połowa z nich je straciła lub zostały im one znacząco obniżone.

Pierwsza fala reform nie przyniosła jednak wprowadzenia obowiązku okresowej weryfikacji rent oraz ich czasowego ograniczenia. Bezterminowość i wysokość rent nadal kusily pracodawców i pracowników.

Kolejną reformę systemu rentowego przyniosły lata 90. W 1992 r. ustawą o ograniczeniu bierności zawodowej (TAV), wprowadzono obowiązek prewencji wypadkowej dla pracodawców. Celem ustawy była poprawa warunków pracy. Państwo zwracało pracodawcom, którzy co najmniej na rok zatrudnili rencistę, 20 proc. jego płacy (subsydium).

Karani byli natomiast pracodawcy, którzy zwalniali osoby niepełnosprawne. Pracodawcy uznali to tworzenie barier administracyjnych i po kilku miesiącach – wskutek protestów pracodawców – rząd wycofał się z tej

*Ustawą z 1993 r. ograniczono możliwość przyznania renty.*

reformy.

Ograniczenie możliwości uzyskania renty (TBA) wprowadzono w roku 1993. Ustawa TBA zaostrzała i uściślała definicję osoby niezdolnej do pracy oraz tworzyła obiektywne, weryfikowalne kryteria niepełnosprawności. Niepełnosprawność została określona medycznie, a nie jak poprzednio w kategoriach społecznych. Utrata zdolności zarobkowych była oceniana na podstawie obiektywnie weryfikowalnego kryterium uszczerbku zdrowia. Poprzednią utratę zdolności uzyskiwania zarobków w pracy „odpowiedniej dla rencisty”<sup>12</sup>, zmieniono na utratę zdolności uzyskiwania zarobków w pracy „ogólnie akceptowalnej”<sup>13</sup>. Zakres ofert pracy uległ zatem poszerzeniu; łatwiej było uznać osobę za zdolną do pracy „ogólnie akceptowalnej”, niż za zdolną do pracy „dla niej odpowiedniej”.

Wysokość renty nie wynosiła już 70 proc. płacy minimalnej przez cały okres jej pobierania czyli do 65 r. ż., lecz została ograniczona do sześciu lat dla osób powyżej 58 r. ż. (potem osoby te przechodziły na państwową emeryturę, AOW). Dla osób młodszych niż 58 lat, okres powiązania renty z płacami był krótszy niż sześć lat. Kiedy renta wygasła, renciści nabywali prawo do pobierania zasiłku motywującego (*follow-up benefit*), który był jednak o wiele niższy.

*W 1994 r. przeprowadzono tzw. drugą weryfikację uprawnień do pobierania rent.*

Przeprowadzono również drugą weryfikację (1994) uprawnień do pobierania rent. Tym razem objęła ona osoby w wieku do 50 lat. Przez dwa lata obowiązywania nowej ustawy liczba osób pobierających pełne renty spadła o połowę, chociaż osoby, którym odebrano świadczenia zgłosiły się po ograniczony czasowo zasiłek dla bezrobotnych.

Wprowadzenie TAV i TBA oraz dwie weryfikacje rent zmniejszyły liczbę świadczeniobiorców, chociaż w statystykach tego nie widać, ponieważ zostali oni wchłonięci przez rynek pracy, a ich miejsce zajęli pracownicy służby cywilnej, którzy przeszli na WAO (wcześniej mieli swój własny system).

W 1998 r. wprowadzono PEMBA – system różnicowania składek ubezpieczeniowych w zależności od sektora gospodarki. Celem tego programu było promowanie indywidualnej odpowiedzialności pracodawców za ochronę pracowników przed wystąpieniem zdarzeń, które mogłyby spowodować nabycie prawa do pobierania renty oraz wsparcie rehabilitacji zawodowej rencistów. Składki pracodawców odprowadzane na WAO różniły się w zależności od ryzyka (liczby świadczeniobiorców i zgłoszeń o przyznanie renty w danym sektorze). Mogły one być niższe jeżeli nastąpiła poprawa warunków pracy i zmniejszyła się liczba wypadków przy pracy (wniosków o przy-

<sup>12</sup> Definiowaną w kategoriach pracy odpowiadającej wykształceniu świadczeniobiorcy oraz wynikającej z jego dotychczasowej kariery zawodowej.

<sup>13</sup> Oznacza ona pracę, którą jednostka jest w stanie zaakceptować, jednak jest ona niezależna od stopnia wykształcenia oraz dotychczasowej historii zawodowej.

*W 2004 r. przeprowadzono tzw. trzecią weryfikację*

*Rok 2006 przyniósł przekształcenie systemu rentowego w nowy system z dwoma odrębnymi świadczeniami – IVA i WGA.*

znanie renty) lub przez zatrudnianie rencistów. PEMBA nie przyniosła jednak tak dobrych efektów jak pierwsza i druga weryfikacja rent..

Także w 1998 r. wprowadzono odrębny, choć zbliżony do rent normalnych, system rent z tytułu niezdolności do pracy najmłodszych pracowników (jednak starszych niż 17 lat) – Wajong.

W 2004 r. przeprowadzono trzecią weryfikację rent. Objęci nią zostali renciści w wieku 50-55 lat.

W 2006 r. dla nowych rencistów wprowadzono system rentowy WIA, zastępujący renty WAO. WIA składa się z rent: IVA - dla trwale i długotrwanie niepełnosprawnych i WGA - dla czasowo i/lub częściowo niepełnosprawnych. IVA dostają osoby, które utraciły ponad 80 proc. zdolności do pracy, WGA – osoby, które straciły od 35 proc. do, 80 proc. zdolności do pracy. Świadczenia zależą od zarobków: renta IVA to 75 proc. ostatniej płacy, ale nie więcej niż określony corocznie limit, wypłacana do pięciu lat. Renta WGA zależy od tego, czy się pracuje czy nie, jaki jest stopień niepełnosprawności oraz jak długo jest pobierana. Po 38 miesiącach, jeśli rencista pracuje, może uzyskać dodatek do płacy lub zasiłek motywujący, w wysokości zależnej od jego dochodu. Jeśli nie pracuje, może otrzymać niski zasiłek socjalny. IVA finansowana jest całkowicie ze składek pracodawcy; koszt WGA może być opłacany także przez pracowników w formie ubezpieczenia. Prawo do IVA jest weryfikowane co pięć lat.

Wszystkie reformy systemu rentowego spowodowały znaczące ograniczenie liczby świadczeniobiorców. Jedynie w latach 2003-2010 liczba rencistów systemu WAO spadła z 795 tys. do 503 tys..

*(b)*

### *zmiany w systemie emerytalnym*

*Od 1992 r. wprowadzono indeksację emerytur o wzrost wynagrodzeń*

Od 1 stycznia 1990 r. składki do I filaru systemu emerytalnego, na emeryturę państwową (AOW) odprowadzane są przez pracowników oraz osoby samozatrudnione. Od 1992r. emerytury indeksowane są o wzrost wynagrodzeń. Od 1994 r. możliwe jest przenoszenie środków z pracowniczych programów emerytalnych do funduszu u nowego pracodawcy.

W 1999 r. rząd zlecił Radzie Społeczno-Ekonomicznej przygotowanie planu zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 55-64. Po debacie w parlamencie, w 2000 r. rząd powołał grupę roboczą, której celem było zahamowanie wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej osób w wieku 55-64 lata. W 2003 r. rząd przedstawił plan działań na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób 55+. Zakładano w nim zniesienie wszystkich bodźców finansowych do wcześniejszej dezaktywizacji, utrzymanie ustawowego wieku emerytalnego 65 lat oraz ustalenie docelowego progu najwyższego świadczenia emerytalnego z I i II filaru na poziomie 70 proc. zamiast 100 proc.

ostatniej płacy brutto. Zreformowany system miał zostać wprowadzony od 2005 r. Rozwiązania przejściowe zaplanowano dla osób, które korzystały z wcześniejszej dezaktywizacji.

W listopadzie 2003 r. rząd i partnerzy społeczni zdecydowali, że w latach 2004-2005 płace minimalne będą zamrożone, co spowodowało przesunięcie wejścia w życie planu aktywności zawodowej 55+ na początek 2006 r. W maju 2004 r. porozumienie rządu i partnerów społecznych umożliwiło uchwalenie tylko ustaw antydyskryminacyjnych. Nie było zgody w sprawie dezaktywizacji zawodowej: rząd chciał, by klauzulę wyjścia z jej programów pozostawić jednostkom; dla związków zawodowych oznaczało by to *de facto* koniec programów dezaktywizacyjnych.

W 2006 r. wprowadzono elastyczny wiek emerytalny, który działa na zasadzie kija i marchewki.

W 2006 r. wprowadzono elastyczny wiek emerytalny (*flexible retirement age*), czyli taki, który gwarantuje aktuarialną sprawiedliwość emerytur. Elastyczny wiek emerytalny działa na zasadzie kija i marchewki – wcześniejsza dezaktywizacja powoduje niższe świadczenie (kij), zaś opóźnianie przejścia na emeryturę daje jej znaczne zwiększenie<sup>14</sup> (marchewka).

Głównym celem tej ustawy było jednak przyspieszenie wzrostu gospodarczego dzięki obniżeniu klina podatkowego oraz zwiększeniu intensywnej i ekstensywnej podaży pracy<sup>15</sup>. Wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego oznacza przeniesienie ciężaru finansowania świadczeń emerytalnych z tzw. „umowy międzygeneracyjnej” na indywidualne decyzje (ryzyko i odpowiedzialność) jednostki. Istnieje wprawdzie nadal możliwość pobierania od 60 roku życia, emerytury pracowniczej z II filaru, jednak wysokość świadczenia także podlega aktuarialnemu dostosowaniu (Euwals et al, 2009).

Zmienione zostały również warunki funkcjonowania pracowniczych planów emerytalnych. Przed reformą z 2006 r. wysokość emerytury zależała od wysokości ostatniej płacy. Partnerzy społeczni pozytywnie odnieśli się do postulatu rządu, by wprowadzić przejściowy rynek pracy (*transitional labour market*), który umożliwi stopniowe przejście od pełnego zatrudnienia do pełnej emerytury. Obecnie w większości umów zbiorowych emerytura zależy od zarobków w ciągu całego życia zawodowego. Ułatwia to pracę w niepełnym wymiarze godzin przed przejściem na emeryturę.

<sup>14</sup>Podstawa tego jest prosta: im dłużej jednostka pozostaje aktywna zawodowo, tym więcej akumuluje oszczędności w systemie emerytalnym, pomnażanych na rynkach finansowych, ale krócej pobiera świadczenie, a zatem może ono być wyższe.

<sup>15</sup>Ciekawe są statystyki dotyczące zmian stosunku do pracy wśród Holendrów. Zaledwie 20 proc. osób urodzonych przed 1908 r. opuściło rynek pracy przed 65 r. ż., ale dla urodzonych w latach 1928-32 odsetek ten wynosił aż 90 proc. Podobne były zmiany w liczbie lat pracy zawodowej. Urodzeni do 1908 r. aż 74 proc. swojego życia przeznaczali na aktywność zawodową, urodzeni w latach 1928-1932 – tylko 58 proc. Był to rezultat wydłużenia przeciętnej długości trwania życia, ale i korzystania z przywilejów, jakimi były pracownicze programy emerytalne ukierunkowane na wcześniejszą dezaktywizację zawodową (van Dalen, Henkens, 2003). Podobne statystyki przytacza również Ekamper (2006), który zauważa, że osoby urodzone w latach 1901-10 przeciętnie pracowały przez 45 lat, do 65 r. ż., zaś urodzone w latach 1921-30 już tylko 40 lat, w tym 24 lata do 45 r. ż.

*Od 1997 r. system VUT jest stopniowo przekształcany z finansowania PAYG na indywidualne finansowanie składkowe.*

*Od 2006 r. rząd zlikwidował wszystkie finansowe bodźce, które funkcjonowały w ramach systemu VUT.*

*Wprowadzenie zmian w systemie emerytalnym spowodowało opóźnienie efektywnego wieku emerytalnego o 3,5 roku.*

Reforma kosztownej dla pracodawców i państwa wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej (VUT) wprowadzona została na podstawie porozumień zbiorowych. Dzięki wprowadzeniu w indywidualnych kont oszczędnościowych, system VUT stopniowo, od 1997 r., przekształcany był z finansowania repartycyjnego (PAYG) na indywidualne finansowanie składkowe. Główna zmiana polegała na wprowadzeniu dolnego wieku, który uprawnia do pobierania świadczenia – 60 lat, przy minimum 35 latach płacenia składek. Wcześniej wiek minimalny, zależnie od sektora, wynosił nawet 58 lat. Zmianą było także obniżenie stopy zastąpienia z 80 proc. do 70 proc. ostatniej płacy brutto. Od 2003 r. państwo stopniowo wycofywało się z subsydiowania VUT, a od 2006 r. przywileje programów dezaktywizacji zawodowej, takie jak odliczenie składki na VUT od podatku dochodowego, zostały zlikwidowane. Reforma VUT zwiększyła aktywność zawodową, gdyż osoby pracujące do 70 roku życia otrzymują emeryturę w wysokości 100 proc. ostatniej płacy brutto.

W 1997 reformą VUT objęci zostali jako pierwsi pracownicy sektora publicznego, a w 1999 r. pracownicy służby zdrowia. Van Dalen i Henkens (2003) szacują, że wprowadzenie zmian w systemie emerytalnym (aktuarialne dostosowanie świadczeń i wycofanie się państwa z subsydiowania VUT) spowoduje opóźnienie efektywnego wieku przejścia na emeryturę o 3,5 roku.

Ekwiwalentem dla zmniejszenia bodźców finansowych w VUT było wprowadzenie w 2006 r. nowej ustawy, na mocy której powstały w ramach II filaru tzw. plany oszczędnościowe cyklu życiowego (*Life Course Savings Accounts, LCSA*). Oszczędności można na nich gromadzić do poziomu 12 proc. rocznych dochodów brutto (lub 12 proc. dni pracy w ciągu roku). Środki zgromadzone w ramach tego „konta” pierwotnie służyć miały uzyskaniu bezpłatnego zwolnienia, które mogło być wykorzystane na opiekę nad dziećmi. Z czasem poszerzono katalog celów, na jakie mogły być przeznaczone środki z tego „konta”. Obecnie mogą one być wykorzystane tylko na własną edukację, urlop naukowy, zwolnienie z powodu śmierci rodziców lub na wcześniejsze przejście na emeryturę<sup>16</sup> (Veldhoen et al, 2006). Konta są lepszym od rachunków bankowych depozytem oszczędności, gdyż wypłacone środki nie są opodatkowane. Rozwiązanie to nie daje wprawdzie samodzielnego prawa do wcześniejszej dezaktywizacji, jednak w praktyce używane jest jako jej narzędzie.

<sup>16</sup> Na koncie można zgromadzić środki, które umożliwią wcześniejszą o 3 lata dezaktywizację, czyli na obniżenie wieku emerytalnego z 65 do 62 lat.

(c)

*zmiany w systemie zasiłków dla bezrobotnych*

*Reformy w zakresie systemu zasiłków dla bezrobotnych obejmowały m.in.: zaostrzenie kryteriów ich przyznawania, zmniejszenie ich wysokości oraz długości okresu pobierania.*

Druga grupa reform przeciwdziałała wysokiemu bezrobociu i działała na rzecz szybkiego jego zmniejszania.

- W 1987 r. zaostrzono kryteria przyznawania zasiłków dla bezrobotnych. Aby uzyskać zasiłek, bezrobotny musiał wykonywać płatną pracę przez minimum 26 z 52 tyg. w ciągu 3 z 5 lat poprzedzających bycie bezrobotnym.
- W 1995 r. zaostrzono kryteria uprawniające do pobierania zasiłku dla bezrobotnych – trzeba było być zatrudnionym przez co najmniej 26 z 39 tygodni w ciągu ostatnich 4 z 5 lat.
- Także w 1995 r. wykluczono bezrobotnych powyżej 45 r. ż. z uczestnictwa w programach aktywnych polityk rynku pracy, po kilku miesiącach rząd wycofał się jednak z tej szkodliwej zmiany.
- W 1998 r. weszła w życie ustawa o poszukujących pracę (WIW): przez pierwsze sześć miesięcy bezrobotny otrzymuje oferty pracy odpowiadające jego wykształceniu i osiąganym ostatnio zarobkom. Po roku uprawniony jest do pracy WIW (subsydiowanej). Pracodawca otrzymuje z budżetu gminy zwrot do 20 proc. jego płacy przez 6-12 miesięcy jego zatrudnienia. Kontrakt obowiązuje przez 2 lata, a potem może być przekształcony w pracę na pełen etat lub w umowę na czas nieokreślony.
- W 2001 r. obniżono składki pracodawców na ubezpieczenie społeczne bezrobotnych powyżej 50 r. ż., którzy zostali przez nich zatrudnieni. Wcześniej takie obniżenie składek było możliwe tylko przy zatrudnieniu osób bezrobotnych mających powyżej 57,5 lat.
- Od 2002 r. bezrobotni mają prawo do rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej i jednoczesnego pobierania zasiłku dla bezrobotnych przez pewien czas. Rozwiązanie to ma być interesującą alternatywą dla bezrobotnych, osób starszych i rencistów (Veldhoen et al, 2006).
- W 2002 r. sprywatyzowano system pośrednictwa pracy. Spadły koszty tych usług, gdyż ich świadczenie zależy od wygrania przetargu. System jest bardziej efektywny w znajdowaniu pracy dla bezrobotnych i kosztuje taniej, niż państwowy (publiczny) (m. in. Bruttel, 2004).

Do początku lat 90. Publiczna Służba Zatrudnienia (PSZ) (*Public Employment Service*) podlegała ministerstwu pracy i polityki społecznej i była odpowiedzialna za prowadzenie ALMP (*Active Labour Market Policies*). Na początku XXI w. system pośrednictwa pracy i prowadzenia aktywnych polityk rynku pracy został urynkowiony, a usługi zostały wyprowadzone do prywatnych firm.

Monopol państwa w prowadzeniu ALMP został na początku lat 90. prze-

*Jedną z reform, której celem było efektywniejsze kojarzenie pracodawcy z bezrobotnym, było powstanie "centrów pracy i dochodów".*

łamany i zaczął podlegać ustaleniom komisji trójstronnej. Ocena tych zmian w 1995 r. wykazała, że nie wpłynęło to na efektywność ALMP, ponieważ to nie komisja trójstronna, ale liczne agencje pracy tymczasowej (*temporary work agencies*) w głównej mierze kształtowały tę politykę.

Nastąpiło zdecentralizowanie uprawnień publicznej służby zatrudnienia (PSZ) na rzecz UWV (*National Social Insurance Administrative Body*), która stała się odpowiedzialna ze wypłatę zasiłków dla bezrobotnych i innych form pomocy społecznych. Bezrobotni, którzy nie mogą już pobierać zasiłku, mogą wnioskować o przyznanie specjalnego zasiłku socjalnego, wypłacanego przez gminy. Finansowanie ALMP odbywa się właśnie przez gminy i UWV. Firmy świadczące lokalnie usługi rynku pracy muszą być wyłaniane przez gminy w przetargu.

Lokalne biura pracy (odpowiednik polskich powiatowych urzędów pracy) nadal funkcjonują, stały się jednak częścią większych jednostek – „centrów pracy i dochodów” CWI (*Centres for Work and Income*). Ich głównym zadaniem jest kojarzenie pracodawców z bezrobotnymi (potencjalnymi pracownikami). Poza tym CWI rekomendują przyznanie zasiłku bezrobotnym przez UWV lub gminę, a także wskazują osoby zagrożone długotrwałym bezrobociem lub trwałym wykluczeniem do uzyskania specjalnego wsparcia (konsultacji zawodowych, przekwalifikowania, skierowania do prac subsydiowanych). UWV i gminy nadal uczą się nowego systemu działania, przez co efektywność ALMP jest na razie niższa, niż oczekiwano.

Wydatki na ALMP do początku lat 90. kształtowały się na poziomie ok. 1 proc. PKB, obecnie zbliżone są do poziomu średniej unijnej (0.6-0.7 proc. PKB). W 2000 r. około 2/3 wszystkich środków przeznaczonych na ALMP kierowanych było na tworzenie chronionych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych i rencistów oraz na subsydiowanie miejsc pracy dla długotrwale bezrobotnych (de Koning, Layard, 2004). Wzrost wydatków na ALMP w ostatnich latach spowodowany jest głównie wzrostem wydatków na prace subsydiowane

Na początku lat 90. rząd zobowiązał się do poprawienia sytuacji osób młodych na rynku pracy. Zostało to osiągnięte m.in. poprzez subsydiowanie miejsc pracy, adresowane do młodych bezrobotnych od 6 do 12 miesięcy. Stopniowo zakres tej pomocy rozszerzany był na kolejne grupy bezrobotnych. Polityka małych kroków, kierowana do kolejnych grup bezrobotnych, okazała się skuteczna.

Od 2002 r. obowiązuje ustawa, nakładająca kary pieniężne na pracodawców zwalnających osoby mające więcej niż 57,5 lat. Kary mogą wynieść nawet 30 proc. zasiłku dla bezrobotnych od momentu zwolnienia danej osoby do ukończenia przez nią 65 r. ż. W 2003 r. zlikwidowano zasiłki motywacyjne (*„follow-up benefits”*). ze względu na ich niską skuteczność. Od stycznia



*W 2006 r. skrócono maksymalny okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych z 60 do 38 miesięcy*

2004 r. osoba bezrobotna po ukończeniu 57,5 r. ż. musi zarejestrować się w lokalnym urzędzie pracy, aktywnie jej szukać oraz zaakceptować przedstawiane jej oferty pracy. Także w 2004 r. roku wprowadzono uzależnienie długości pobierania zasiłku dla bezrobotnych od długości zatrudnienia.

W 2006 r. maksymalny okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych został skrócony z 60 do 38 miesięcy. Podniesiono stopę zastąpienia z 70 proc. do 75 proc. uzyskiwanego przez jednostkę przeciętnego (przez ostatnie 12 miesięcy) dochodu brutto przez pierwsze dwa miesiące pobierania zasiłku, po czym stopa zastąpienia wracała do 70 proc. Po raz kolejny zaostrzono kryteria jego przyznania – przez minimum 26 z 36 tyg. w ciągu ostatnich 4 z 5 lat osoba musiała wykonywać płatną pracę.

Bezrobotny może poszukiwać „odpowiedniej” pracy przez maksymalnie sześć miesięcy, a osoby z wykształceniem wyższym muszą zaakceptować pracę odpowiednią dla osób o wykształceniu średnim. Po roku, obowiązuje akceptacja pracy odpowiedniej dla osób o wykształceniu o dwa stopnie niższym, a po 18 miesiącach – każda praca powinna być przez bezrobotnego zaakceptowana. Odpowiednia praca oznacza taką, która jest zbliżona do tej, którą wykonywała osoba o danym profilu wykształcenia, w poprzednim miejscu zatrudnienia oraz pod względem otrzymywanych zarobków. Im dłuższy okres pozostawania bez pracy, tym bardziej trzeba dostosować swoje preferencje do typu pracy, wynagrodzenia, konieczności dojazdu lub nawet przeprowadzki.

Istnieją dwa typy prac dla osób bezrobotnych: celowe prace społeczne (WSW) i prace subsydiowane (WIW). Drugi typ prac skierowany jest do osób młodszych niż 23 lata oraz długotrwale bezrobotnych. Jego celem jest przywrócenie bezrobotnego do zatrudnienia. Taka praca przeciętnie trwa dwa lata, po których szanse znalezienia pracy powinny być znacznie większe.

(d)

#### *zmiany w systemie zasiłków chorobowych*

Zasiłki chorobowe (ZW) były krótkookresową formą prewencji przed bezrobociem. Płatne ubezpieczenie chorobowe mogło trwać maksimum rok, po czym w przypadku przewlekłych chorób lub długotrwałych problemów zdrowotnych osoba automatycznie nabywała prawo do renty (WAO). Składki na finansowanie zasiłków chorobowych płacili pracodawcy i pracownicy.

W 1985 zredukowano stopę zastąpienia ZW z 80 proc. do 70 proc. ostatniego wynagrodzenia. W 1992 r. ustawa o ograniczeniu bierności zawodowej (TAV), wprowadziła zróżnicowanie składek na ubezpieczenie chorobowe w zależności od branży, co miało wpłynąć na zmniejszenie absencji chorobowej w branżach o jej największym poziomie. Okazało się to jednak mało

*Reforma systemu zasiłków chorobowych rozpoczęła się w 1985 r., w którym zredukowano stopę zastąpienia z 80 do 70 proc. ostatniego wynagrodzenia.*

*Głównym sukcesem reform systemu zasiłków chorobowych było jego "sprywatyzowanie". Spowodowało to zmniejszenie liczby dni absencji chorobowej (tylko w 1994 r. w porównaniu do 1993 r.) z 345 tys. do 215 tys. dni.*

skuteczne, dlatego w 1994 r., ustawą o ograniczeniu absencji chorobowej (TZ), wprowadzono częściową „prywatyzację” systemu ubezpieczeń chorobowych. Polegała ona na tym, że pracodawca został zobowiązany do wypłaty zasiłku chorobowego w wysokości co najmniej 70 proc. ostatniej płacy pracownika przez pierwsze sześć tygodni jego pobierania (przez dwa tygodnie dla przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 15 pracowników). Oznaczało to, że wypłata zasiłków (przynajmniej w ciągu pierwszych sześciu tygodni) została *de facto* sprywatyzowana i nie leżała już w sferze kompetencji Narodowego Funduszu Ubezpieczenia Chorobowego (*National Sickness Fund*)<sup>17</sup>.

Wprowadzono obowiązek prewencji i kontroli przez pracodawców liczby dni absencji chorobowej. Efekt był zdumiewający. Jak podają Kautto i Bach-Othman (2010), jedynie w 1994 r. (w porównaniu do 1993 r.) liczba dni absencji chorobowej spadła z 345 tys. dni do 215 tys. dni. Zachęcony tym sukcesem rząd, w 1996 r. wprowadził – z podobnym skutkiem – pełną „prywatyzację” systemu zasiłków chorobowych (WULBZ). WULBZ nakłada na pracodawców obowiązek finansowania zasiłku chorobowego pracownika przez cały rok. ZW obejmuje wciąż niektóre grupy (kobiety w ciąży, zatrudnieni na kontrakty terminowe, częściowo niezdolni do pracy), jednak "prywatyzacja" (całkowite oddanie pracodawcom finansowania) zasiłków chorobowych powoduje, że ZW z narzędzia powszechnego stał się narzędziem prewencyjnym, stosowanym wyłącznie dla określonych, wąskich grup zawodowych. Stracił także siłę jako narzędzie wcześniejszej dezaktywizacji.

Na mocy wprowadzonego w 2002 r. tzw. *Gatekeeper Act* (WPW) nałożono na pracodawców i pracowników obowiązek reintegracji zawodowej i społecznej pracowników w przypadku długotrwałego (czyli dłuższego niż osiem tygodni) zwolnienia chorobowego. Pracodawca i pracownik zostali zobowiązani do sporządzenia raportu po pierwszym pełnym roku korzystania przez pracownika z zasiłku chorobowego. Raport miał zawierać kroki, jakie zostały podjęte przez obie strony, by przywrócić jednostkę z powrotem na rynek pracy. Jeśli pracodawca lub pracownik nie uczestniczył w tym procesie w wystarczającym stopniu, to pracodawca musiał finansować część WAO dla pracownika, a pracownik tracił prawo do pobierania zasiłku na mocy orzeczenia UWV. Aby ograniczyć dopływ nowych osób do systemu rentowego, w 2004 r. wydłużono maksymalny okres pobierania zasiłku chorobowego z roku do dwóch lat. Jest to okres finansowania zasiłku w wysokości 70 proc. ostatniej płacy przez pracodawcę. Po nim istniała nadal możliwość skorzystania z WAO.

<sup>17</sup> Pracodawcy musieli zatem finansować zasiłki swoich pracowników. By uciec od tego, najczęściej zawierali oni dodatkowe umowy ubezpieczeniowe z pracownikami, ograniczające ryzyko wystąpienia choroby, która związana byłaby dla nich z większymi kosztami.

(e)

*zmiany w zakresie ochrony i elastyczności zatrudnienia*

Reformy zwiększające elastyczność rynku pracy podjęte zostały w 1994 r. za rządów premiera Wima Koka.

- Od 1994 r. wprowadzono zakaz zwalniania pracowników ze względu na wiek.
- W 1996 r. wprowadzony został WOA, który gwarantował pracownikom zatrudnionym w niepełnym wymiarze godzin i na kontrakty terminowe takie same prawa, jak pracownikom zatrudnionym etatowo na czas nieokreślony.
- W 1996 r. wprowadzono WVA – ustawę zmniejszającą klin podatkowy dla osób najmniej zarabiających. Jej narzędziami były dwa programy: SPAK i VLW. SPAK to zniżka w wysokości podatku dochodowego za wszystkich zatrudnionych zarabiających do 115 proc. płacy minimalnej<sup>18</sup>. VLW to czteroletnie subsydium dla pracodawców zatrudniających długotrwale bezrobotnych. W latach 1996-98 wynosiło ono na jednego zatrudnionego 500 EUR rocznie, od 1998 r. – 1817 EUR rocznie (indeksowane było o inflację). VLW wygenerowało ok. 50 tys. nowych miejsc pracy w sektorze prywatnym, natomiast efekty SPAK są dyskusyjne, ponieważ wpływ tego kosztownego narzędzia na zmniejszenie bezrobocia jest niewielki – tylko ok. 5-9 proc. osób nim objętych nie znalazłoby inaczej pracy (Keuzenkampf et al, 2002).
- W 1998 r. na mocy ustawy o pracach chronionych (WSW) wprowadzono ochronę miejsc pracy osób niepełnosprawnych. WSW obejmuje osoby niepełnosprawne (fizycznie, mentalnie lub psychologicznie) i rencistów, którzy mogą pracować jedynie w specjalnych warunkach. Niepełnosprawni mogą zostać „wynajęci” regularnym pracodawcom z sektora prywatnego, a gmina daje rekompensatę dla pracodawcy obejmującą np. zwrot kosztów przeszkolenia niepełnosprawnego lub dostosowania dla niego miejsca pracy. Przeciętna długość trwania pracy WSW wynosi ok. 12 lat.
- Od 1998 r. wprowadzono zachęty finansowe dla pracodawców przeznaczających część swoich zysków na promocję zatrudnienia i przekwalifikowanie zawodowe pracowników, szczególnie powyżej 40 r. ż.
- W 1999 r. uchwalono ustawę o ubezpieczeniach społecznych, ograniczając udział rządu opiece nad bezrobotnymi, osobami starszymi lub niepełnosprawnymi do przypadków, gdy nie ma współmałżonka lub krewnych, którzy mogliby się daną osobą zaopiekować.

*Skutkiem wprowadzenia programu VLW było stworzenie ok. 50 tys. nowych miejsc pracy.*

<sup>18</sup> W 2000 r. na 1 mln pracujących osiągających zarobki do 115% płacy minimalnej, pracodawcy otrzymali redukcję wymiaru podatku w wysokości 930 mln EUR.

- W 1999 r. rząd Wima Koka przyjął plan (*Employability Agenda*) promocji kształcenia ustawicznego zakładający, iż corocznie aktywność zawodowa osób w wieku 55-64 lata wzrośnie o 0,75 pkt. proc. Sięgającą lat 80. „kulturę wcześniejszych emerytur” (*early exit culture*) miały przewyciężyć umowy zbiorowe, w których pracodawcy i związki zawodowe zobowiązały się promować zatrudnianie i kształcenie osób w wieku okołoemerytalnym. Rząd zobowiązał się do wprowadzenia redukcji składek emerytalnych pracodawców, którzy zatrudnili osoby w wieku 55-64 lata. Bezrobotni z tej grupy wiekowej, którzy założyli jednoosobowe firmy, dostali ulgi podatkowe.
- W 2003 r. weszła w życie ustawa o dostosowaniu godzin pracy (WAA), dająca osobie, która przepracowała przynajmniej rok w firmie co najmniej 10-osobowej, prawo do wydłużenia (lub skrócenia) tygodniowego czasu pracy, chyba że pracodawca udowodnił, że przyniesie to szkodę przedsiębiorstwu.
- W 2002 r. wprowadzono VAR, precyzujący warunki umowy o pracę (w tym warunki opodatkowania samozatrudnionych świadczących pracę dla firmy). Wprowadzono ulgi podatkowe i inwestycyjne dla rozpoczynających działalność gospodarczą oraz dla przechodzących z zatrudnienia na samozatrudnienie. Bezrobotni, którzy założyli własne firmy, uzyskali prawo do zasiłku dla bezrobotnych w początkowym okresie działalności gospodarczej.
- W 2002 r. zmieniono zasady rozpoczęcia, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej przez samozatrudnionych (mniejsze wymogi prawne przy zawodach licencjonowanych, łatwiejsza i mniej kosztowna upadłość). Pracodawcy mogli uzyskać obniżenie składki na ubezpieczenie zdrowotne pracowników powyżej 58 lat.

(f)

#### *rozwiązania dla grup szczególnie zagrożonych wykluczeniem*

Aktywność zawodowa kobiet na poziomie 72,6 proc. plasuje Holandię w czołówce rankingu, choć jeszcze w latach 70. była jedną z najniższych w Europie Zachodniej<sup>19</sup>. Przebicie się z „ogona Europy” na pozycję lidera możliwe było dzięki wzrostowi udziału kobiet zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin. Za zmianami stoi także poszerzenie oferty dziennej opieki nad dziećmi, subsydiowanie wydatków na opiekę nad dziećmi i zmiana wzorców kulturowych. Zwiększenie aktywności zawodowej kobiet było także rezultatem liberalnej polityki wobec agencji pracy tymczasowej TWA (*temporary work agencies*).

*Aktywność zawodowa kobiet od końca lat 70. uległa znaczącemu zwiększeniu.*

<sup>19</sup> Wyższy wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (15-64) miały w 2010 r. tylko Islandia (81.8 proc.), Szwecja (76.7 proc.), Szwajcaria (76.4 proc.) i Dania (76.1 proc.) (Eurostat).

*Jedną z przyczyn było współfinansowanie opieki nad dziećmi w równych częściach przez rodziców, państwo i pracodawcę.*

*Programami aktywnymi objęci zostali także imigranci.*

Do 2005 r. za opiekę nad dziećmi w żłobkach i przedszkolach odpowiadały samorządy. Otrzymywały na to dotacje z budżetu. Pracodawcom budżet pokrywał część kosztów przedszkola przyzakładowego. Ustawa o instytucjach prowadzących dzienną opiekę nad dziećmi z 2005 r. umożliwiła rodzicom wybór instytucji opieki nad dzieckiem. Wprowadziła trójstronne współfinansowanie opieki nad dzieckiem przez rodziców, pracodawcę i państwo. Udział pracodawcy do 2007 r. był dobrowolny, od 2007 r. jest obowiązkowy (Veldhoen et al, 2006).

Jeżeli oboje rodzice pracują, to każdy z ich pracodawców ponosi jedną szóstą kosztów opieki. W razie odmowy brakującą część pokrywa budżet, ale tylko rodzinom najbardziej potrzebującym. Funkcjonujące od połowy lat 80. subsydia dla dostawców opieki przedszkolnej zastąpiono subsydiowaniem rodziców oraz ulgami dla pracodawców. Okazało się, że pokrywanie części kosztów związanych z finansowaniem opieki nad dziećmi w żłobkach czy przedszkolach jest bardziej efektywne niż subsydiowanie tych instytucji wyłącznie przez państwo. Współfinansowanie opieki przez państwo sprzyja zwiększeniu podaży pracy kobiet. Wysoki odsetek zatrudnionych Holenderek jest efektem tego, że od 2005 r. państwo dofinansowuje znaczną część kosztów edukacji przedszkolnej, ale pod warunkiem, że oboje rodzice pracują. Zmniejsza to także parcie na wcześniejszą dezaktywację zawodową starszych kobiet dla opieki nad wnukami.

Ustawa o systemie zabezpieczenia społecznego (WWB) z 2004 r. wymaga, by bezrobotni rodzice samotnie wychowujący dzieci, aktywnie poszukiwali pracy od ukończenia przez ich dziecko 5 lat, a koszty opieki przedszkolnej nad dzieckiem poniesie rząd (Veldhoen et al, 2006).

W stosunku do imigrantów, których liczba wzrasta od lat 60., rząd wprowadził rozwiązania pomagające im odnaleźć się na rynku pracy:<sup>20</sup>

- aby zasymilować dopływ podaży pracy, rząd ustanowił imigrantów osobną grupą celową beneficjentów ALMP;
  - imigranci i dzieci imigrantów zapoznają się z historią, kulturą i językiem Holandii na obowiązkowych kursach;
  - rząd wspiera umowy trójstronne dla imigrantów;
  - od 1998 r. – na mocy ustawy o promocji zatrudnienia imigrantów i mniejszości narodowych – każde przedsiębiorstwo corocznie publikuje ilu zatrudnia imigrantów; jeśli ten odsetek spada, musi przedstawić plan powrotu do poprzedniego poziomu;
  - 100 największych pracodawców i związków zawodowych zawarło z rządem umowę, która określa odsetek imigrantów wśród pracowników.
- W 2005 r. weszło w życie „Memorandum 64”, w którym rząd ustalił sie-

<sup>20</sup> Imigrantów cechuje z reguły niższy poziom kwalifikacji, nieznamość języka oraz bariery kulturowe, których pokonanie często okazuje się niemożliwe.

dem wyzwań dla starzejącego się społeczeństwa:

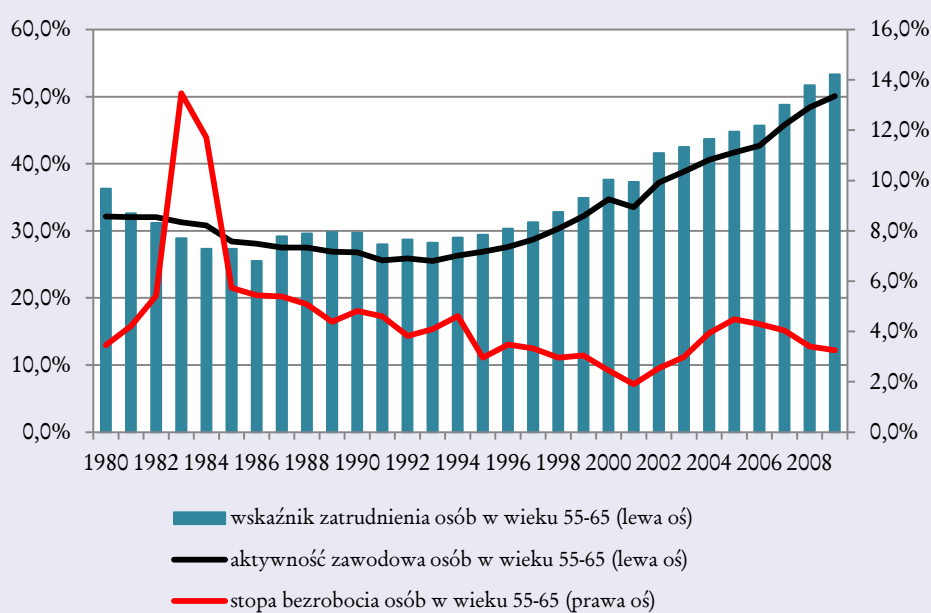
- [1] aktywny udział osób starszych w życiu społecznym i zawodowym;
- [2] odpowiedni wynagrodzenie za pracę oraz świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego;
- [3] odpowiednie warunki mieszkaniowe;
- [4] mobilność społeczna i przestrzenna;
- [5] poziom zdrowia;
- [6] troska o odpowiednią starość
- [7] odchodzenie z godnością (van Campen, 2008).

Określenie tych wyzwań pokazuje, że rząd holenderski dba o aktywizację zawodową i dobrobyt osób starszych.

#### IV. *Skutki wprowadzonych reform*

Od zawartego w roku 1982, i jak się okazało, przełomowego porozumienia z Wassenaar, kolejne rządy Holandii starały się opóźnić wiek efektywnego przejścia na emeryturę, tak by zrównać go z pozostającym na poziomie 65 lat dla obu płci ustawowym wiekiem emerytalnym.

Wykres 4 Aktywność zawodowa osób w wieku 55-64



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, ILO, CBS.

Reformy rynku pracy poprzez zwiększenie popytu na nią przyczyniły się do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego. Wskutek reform rynku pracy i promocji zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin, osiągnięty został imponujący efekt: zwiększenie współczynników zatrudnienia i aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 (patrz: wykres 4 i tabela 1).

*Skutkiem wprowadzonych reform jest zwiększenie aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 z 25,5 proc. do 50,1 proc.*

*W głównej mierze odpowiada za to wzrost zatrudnienia w tej grupie wiekowej.*

W wyniku wprowadzonych reform, zwiększających popyt na pracę osób w wieku okołomerytalnym oraz ograniczających możliwość ich wcześniejszej dezaktywizacji odnotowano znaczący wzrost współczynnika aktywności zawodowej osób w wieku 55-64. Aktywność zawodowa całej populacji w tej grupie wiekowej wzrosła z 25,5 proc. (wartość minimalna w całym badanym okresie) w 1993 r. do 50,1 proc. w 2009 r.

Główną determinantą wzrostu współczynnika aktywności zawodowej był wzrost wskaźnika zatrudnienia w grupie wiekowej 55-64. Było to efektem ograniczenia możliwości wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej. W 1986 r. pracowało jedynie 25,5 proc. osób w wieku okołomerytalnym. W 2009 r. wskaźnik ten wzrósł do 53,3 proc. Zmiany stopy bezrobocia, wskaźników zatrudnienia i aktywności zawodowej zamieszczone są na wykresie 4.

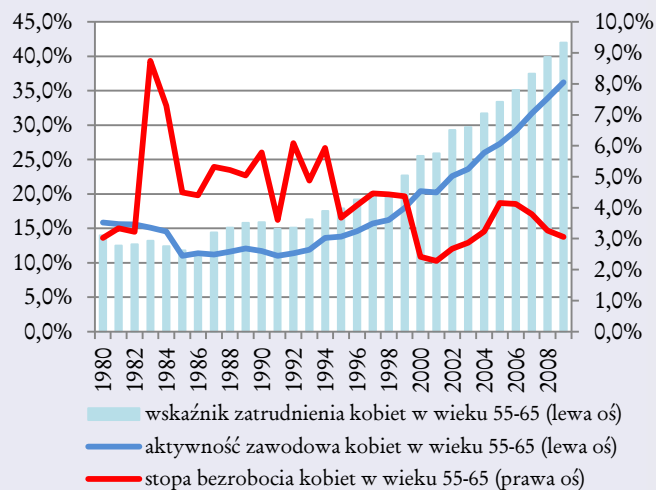
Wzrost wskaźnika zatrudnienia, a przez to i współczynnika aktywności zawodowej, zaobserwowano również u mężczyzn i kobiet z tej samej grupie wiekowej (wykresy nr 5 i 6). W przypadku obu płci, wzrost współczynnika aktywności zawodowej ludności jest wynikiem zwiększenia zatrudnienia; motorem zmian są kobiety, wśród których zatrudnienie zwiększyło się z 10,8 proc. (1986) do 42,0 proc. (2009), czyli o 31,2 pkt. proc. Dla mężczyzn w wieku okołomerytalnym, zmiany te są mniej znaczące – wzrost wskaźnika zatrudnienia z 40,5 proc. (1993) do 64,6 proc. (2009), czyli wzrost o 24,1 pkt. proc.

**Wykres 5 Aktywność zawodowa mężczyzn w wieku 55-64**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, ILO, CBS.

**Wykres 6 Aktywność zawodowa kobiet w wieku 55-65**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, ILO, CBS.

Zestawienie zmian wartości współczynnika aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia osób w wieku okołomerytalnym zawiera Tabela 1.

**Tabela 1** Zmiany współczynnika aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym

	początek okresu (%) [1980]	wartość minimalna (%) [rok]	amplituda [pkt. proc.]	koniec okresu (%) [2009]	amplituda [pkt. proc.]
	[ a ]	[ b ]	[ c = a-b ]	[ d ]	[ e = d-b ]
<b>AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA</b>					
ogółem dla osób 55-64	32,1	25,5 [1993]	- 6,6	50,1	+ 24,6
mężczyźni w wieku 55-64	5,1	39,4 [1994]	- 10,7	63,9	+ 24,5
kobiety w wieku 55-64	15,8	11,0 [1991]	- 4,8	36,2	+ 25,2
<b>ZATRUDNIENIE</b>					
ogółem dla osób 55-64	36,3	25,5 [1986]	-10,8	53,3	+ 27,8
mężczyźni w wieku 55-64	60,9	40,5 [1993]	-20,4	64,6	+ 24,1
kobiety w wieku 55-64	14,0	10,8 [1986]	-3,2	42,0	+ 31,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centraal Bureau voor de Statistiek i ILO.

*Zatrudnienie kobiet udało się zwiększyć o 31,2 pkt. proc., zaś aktywność zawodową o 25,2 pkt. proc.*

Znakomitym rezultatem przeprowadzonych reform jest trwałe zwiększenie wskaźników zatrudnienia (z 10,8 proc. w 1986 do 42,0 proc. w 2009 r., czyli o 31,2 pkt. proc.) i aktywności zawodowej kobiet w wieku okołoemerytalnym (wzrost z 11,0 proc. w 1991 r. do 36,2 proc. w ostatnim badanym roku, czyli o 25,2 pkt. proc.)<sup>21</sup>. Główną przyczyną wzrostu aktywności zawodowej kobiet (a przez to całej populacji) jest zwiększenie popularności umów o pracę w niepełnym wymiarze godzin, co daje trwały wzrost wskaźnika zatrudnienia.

Wskutek reform trwających od początku lat 90., w 2002 r. 43 proc. osób w wieku 50-64 lat było zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin<sup>22</sup>. Dostęp do pracy w niepełnym wymiarze godzin dla osób w wieku okołoemerytalnym spowodował, że jedynie w okresie 2004-2009 efektywny wiek emerytalny wzrósł o 1,8 roku (mężczyźni) i 3,6 roku (kobiety).

### **Ramka 3 Korzyści z pracy w niepełnym wymiarze godzin osób w wieku okołoemerytalnym**

Korzyści z pracy w niepełnym wymiarze godzin osób w wieku okołoemerytalnym odnoszą pracodawcy i pracownicy. Pracodawcy lepiej dopasowują stan zatrudnienia do zmieniającego się popytu na pracę. Mniej wydają na płace osób starszych, wynagradzanych powyżej swojej krańcowej

<sup>21</sup> Hake studzi optymizm tych wyników. Podniesienie współczynnika aktywności zawodowej wprawdzie zostało osiągnięte, jednak od 2006 r. rząd w statystykach uwzględnia również tzw. *small jobs* (powyżej 12h/tyg.), tak więc, przykładowo współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 w roku 2006 na poziomie 46,1 proc. bliższy jest 40 proc. jeśli uwzględniane będą jedynie *full-time jobs* (Hake, 2007).

<sup>22</sup> Szczególnie w dekadzie lat 80. znacząco wzrosło zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin – mężczyzn z 5 do 35 proc. oraz kobiet z 15 do 65 proc. (Schmid, 1997).



produktywności. Zmniejszają nieobecności w pracy związane z częstszymi wizytami osób starszych u lekarzy, ale zachowują umiejętności i wiedzę ekspercką tych osób, które w dowolnym momencie można wykorzystać.

Pracownik stopniowo przechodzi od aktywności do bierności zawodowej (tzw. przejściowy rynek pracy). Podaż pracy dostosowuje się do popytu ze strony pracodawców. W razie ożywienia koniunkturalnego lub przy dynamicznym rozwoju, osoby starsze mogą pracować więcej a pracodawca nie musi ponosić wysokich kosztów ich płacy, przewyższającej malejącą krańcową produktywność ich pracy. Osoby starsze, mają więcej czasu, co pomaga im wypełniać role rodzinne i towarzyskie.

Próba stworzenia „państwa dobrobytu bez pracy” w Holandii, o której była mowa w tym opracowaniu, była z góry skazana na porażkę. Esping-Andersen uważa, że to zatrudnienie jest główną miarą państwa dobrobytu, jego stabilności i jakości polityki społecznej i gospodarczej. Im więcej osób pracuje, tym lepiej dla gospodarki, bo zwiększa to dobrobyt pracujących i emerytów. Główną przyczyną rozrostu państwa socjalnego i tworzenia „dobrobytu bez pracy” w krajach Europy Zachodniej była zbyt duża regulacja rynku pracy i osłabienie instytucji najbliższej rodziny, jako głównego źródła dobrobytu jednostki (Esping-Andersen, 1999).

Wzrost wskaźnika zatrudnienia wziął się także z wprowadzenia obowiązkowego poszukiwania pracy przez bezrobotnych i promocji kształcenia ustawicznego wśród osób o najniższych kwalifikacjach oraz grup szczególnie zagrożonych trwałym wykluczeniem z rynku pracy (kobiet po urodzeniu dziecka, osób w wieku okołoemerytalnym, imigrantów).

Reformy ograniczające bodźce do wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej (wycofanie się państwa z programów VUT, ograniczenie możliwości pobierania i zaostrzenie kryteriów przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy i zasiłków dla bezrobotnych) trwale podniosły efektywny wiek emerytalny. Nie udało się jednak, co ilustruje wykres 3, zrównać efektywnego wieku emerytalnego z wiekiem ustawowym. Szczegółowe dane zawarto w poniższej tabeli.

**Tabela 2** Zmiany poziomu efektywnego wieku emerytalnego w latach 1970-2009

	początek okresu (wartość maksymalna) [1970]	wartość minimalna [rok]	amplituda [lata]	koniec okresu [2009]	amplituda [lata]
	[ a ]	[ b ]	[ c = a-b ]	[ d ]	[ e = d-b ]
mężczyźni	66,6	59,7 [1990]	- 6,9	62,1	+ 2,4
kobiety	66,7	58,6 [2003]	- 8,1	62,6	+ 4,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

*Wskutek wprowadzonych reform udało się podnieść efektywny wiek emerytalny mężczyzn o 2,4 roku, a kobiet o 4 lata.*

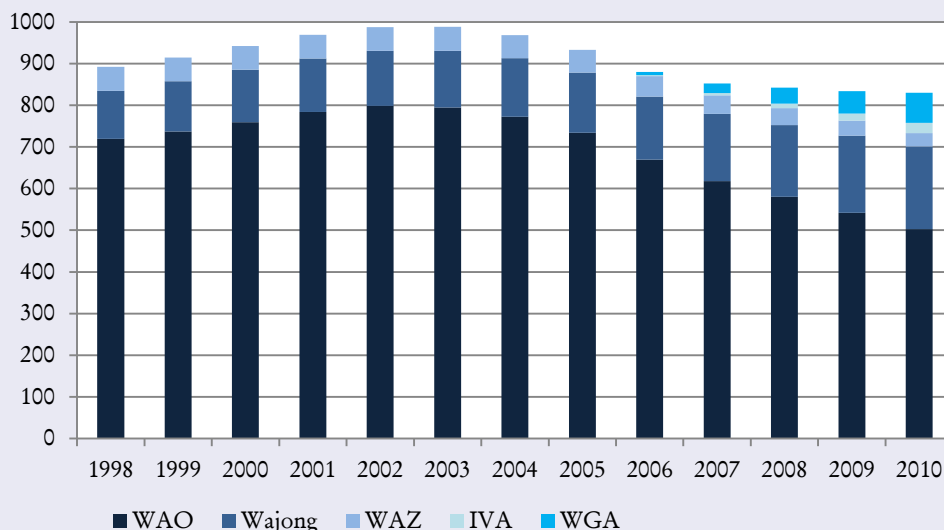
*Uszczelnienie systemu rentowego wpłynęło na zmniejszenie liczby przyznawanych świadczeń.*

Spadek efektywnego wieku emerytalnego u kobiet trwał dłużej (1970-2003), niż u mężczyzn (1970-1990). U mężczyzn przez 19 lat (1990-2009) odbudowano jedynie 34 proc. ubytku z lat 1970-90, podczas gdy u kobiet w ciągu zaledwie sześciu lat (2003-2009) odrobiono blisko połowę ubytku z lat 1970-2003. Jest to zasługą zwiększenia popularności umów o pracę w niepełnym wymiarze godzin wśród pracodawców oraz lepszej dziennej opieki nad dziećmi i osobami niepełnosprawnymi.

Miarą sukcesu reform rynku pracy i systemu emerytalnego w Holandii są malejące liczby świadczeniobiorców ubezpieczeń społecznych, a szczególnie rent, które służyły do wcześniejszej dezaktywizacji. Wykres 7 przedstawia zmiany liczby rent WGA i IVA (zreformowanego w 2006 r. systemu rentowego), WAO (starego systemu rentowego), Wajong (systemu rentowego od 1998 r. dla osób z orzeczoną niepełnosprawnością od 17 r. ż.) i WAZ (systemu rentowego dla osób samozatrudnionych).

Liczba pobieranych rent spada po 2003 r. Co prawda reforma systemu rentowego z 2006r. spowodowała wzrost liczby świadczeń WGA i IVA, jednak WGA są świadczeniami przyznawanymi na okres maksymalnie pięciu lat. Niepokój może budzić stopniowy wzrost liczby świadczeń przyznawanych osobom powyżej 17 r. ż. (Wajong). Jednak nie ma wątpliwości, że dzięki uszczelnieniu systemu rent wzrosła aktywność zawodowa osób w wieku 55-64 lata oraz podniósł się efektywny wiek emerytalny.

Wykres 7 Liczba świadczeniobiorców systemu rentowego (tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centraal Bureau voor de Statistiek.

Pośrednim skutkiem reform wprowadzanych od początku lat 80. był także wzrost samozatrudnienia w gospodarce, w tym wśród osób starszych. W literaturze spotyka się kilka wy tłumaczeń tego fenomenu. W przypadku

*Istotnym czynnikiem stojącym za zwiększeniem zatrudnienia i aktywności zawodowej osób w wieku około-emerytalnym był wzrost samozatrudnienia w tej grupie wiekowej.*

Holandii, jak i pozostałych gospodarek krajów wysokorozwiniętych, za wzrostem samozatrudnienia mogą stać:

- zmiana struktury gospodarki – zwiększenie udziału osób samozatrudnionych zaobserwowano w rolnictwie i sektorze usług, w tym usług wyspecjalizowanych,
- wzrost kapitałochłonności przemysłu i związane z tym efekty skali (Fa-inly, Meyer 2000, Blau 1987),
- cyfryzacja gospodarki i wzrost znaczenia sektora usług,
- nauka zawodu, przedsiębiorczości i przekazanie miejsca pracy dzieciom przez ojca, który jest samozatrudniony (Le (1999), de Wit i von Winden (1989)),
- samozatrudnienie jest wyjściem przy utracie pracy w dekonunkturze, kiedy trudno znaleźć pracę etatową;
- nadmierna sztywność rynku pracy, wypychająca do samozatrudnienia, gdy trudno o pracę etatową;
- wysoka płaca minimalna, uniemożliwiająca znalezienie pracy osobom o produktywności niższej niż jej poziom (tzw. pułapka produktywności); samozatrudnienie jest jedyną alternatywą dla takich osób (m.in. Kamhi, Leung (2005) wskazują na dodatnią korelację poziomu płacy minimalnej i udziału samozatrudnionych w liczbie zatrudnionych ogółem),
- wyższy poziom wykształcenia, który zwiększa prawdopodobieństwo samozatrudnienia.

#### **Ramka 4 „Pułapka produktywności”**

Mianem „pułapki produktywności” określa się poziom płac w gospodarce, który zdecydowanie przekracza produktywność krańcową pracy osób o najniższych kwalifikacjach. Do powstania takiej pułapki prowadzi zbyt wysoka płaca minimalna. Pracodawcom nie opłaca się zatrudniać nisko produktywnych pracowników, gdyż koszty ich zatrudnienia zdecydowanie przewyższają korzyści. Rząd holenderski podjął kilka kroków, by zaradzić temu problemowi. Po pierwsze, relacja poziomu płacy minimalnej w odniesieniu do przeciętnej płacy w gospodarce została zmniejszona z 65 proc. (1996) do poniżej 50 proc. (1997). Po drugie, rząd odrzucił prawo pracodawców do ustalenia płac na zbyt wysokim poziomie w umowach zbiorowych. Po trzecie, rząd wprowadził program SPAK, którego celem było obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców w przypadku zatrudnienia przez nich osób za płacę minimalną lub niewiele ją przekraczającą. *De facto* było to zatem subsydiowanie niskopłatnej pracy.

Zatrudnienie osób w wieku okołoemerytalnym wzrosło dzięki promocji kształcenia ustawicznego (*lifelong learning*). Spopularyzowanie kursów dokształcających dało wzrost popytu pracodawców na pracę osób w wieku 55-64 lata. Inwestowanie w kapitał ludzki w okresie przedemerytalnym leży

*Niebagatelne znaczenie odegrała również promocja kształcenia ustawicznego ("lifelong learning").*

*Fiskalnym skutkiem wprowadzonych reform było obniżenie wydatków na renty oraz zasiłki dla bezrobotnych.*

jednak w gestii jednostki, a nie jest ustalane między partnerami społecznymi. Nawet gdyby leżało to w ich gestii, to i tak nie poprawiłoby sytuacji osób znajdujących się poza rynkiem pracy, a chcących nań wrócić, gdyż negocjacje trójstronne nie obejmują osób niepracujących. Ustalili się wzorzec, że inwestowanie w kapitał ludzki po osiągnięciu 30 r. ż. powinno zależeć od jednostki i od partnerów społecznych (związków zawodowych i organizacji pracodawców). Zadaniem Regionalnych Centrów Edukacji są przede wszystkim szkolenia zawodowe dla młodych i kursy adaptacyjne dla imigrantów, natomiast centra te marginalizują emerytów i osoby w wieku okołoemerytalnym.

Skutkiem wprowadzenia omówionych reform było także zmniejszenie wydatków na cele socjalne w relacji do PKB. Łączne wydatki na renty z tytułu niezdolności do pracy zostały zmniejszone o 2,2 pkt. proc. (z 4 proc. PKB w 1983 r. do 1,8 proc. w roku 2003). Podobny efekt przyniosły reformy zasiłków dla bezrobotnych i pośrednictwa pracy, dzięki którym wydatki na zasiłki dla bezrobotnych w ciągu dziesięciu lat spadły o 2,8 pkt. proc. (z 3,9 proc. PKB w 1983 r. do 1,1 proc. PKB w 2003 r.). Reformy rynku pracy przyczyniły się zatem do poprawy stanu finansów publicznych w Holandii i przejścia z deficytów budżetowych do nadwyżki budżetowej.

## *Podsumowanie*

Na podstawie przeprowadzonej analizy, można stwierdzić, że reformy systemu zabezpieczenia społecznego w Holandii, przeprowadzone w latach 1982-2006, były kompleksowe, ponieważ obejmowały zmiany w systemach: emerytalno-rentowym, zasiłków chorobowych oraz zasiłków dla bezrobotnych.

Sukces wprowadzonych reform ma co najmniej siedem przyczyn:

- Osiągnięcie trwałych zmian nie byłoby możliwe, gdyby nie porozumienia pomiędzy związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców a rządem. W większości krajów, związki zawodowe pełnią raczej rolę destabilizatora i hamulcowego w procesie reform. W takich krajach jak Dania, Szwecja czy Holandia, związki zawodowe są jednak aktywnym graczem, którego celem jest podniesienie dobrobytu pracujących, a poprzez zwiększenie podaży pracy i poziomu wytwarzanego produktu – także poprawa dobrobytu aktywnych i biernych zawodowo obywateli.
- Holenderscy politycy – niezależnie od partii politycznej, która reprezentują – sukcesywnie wprowadzali w życie reformy nietypowe doktrynalnie, zarówno dla partii lewicowych (w czasie rządów Wima Koka), jak i prawicowych (rządy Jana Petera Balkenende). Cel, który przyświecał reformatorom, był jasny i zrozumiały: nie jest możliwe budowanie pań-

stwa dobrobytu bez pracy.

- Wzrost zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym został osiągnięty głównie przez ograniczenie możliwości wcześniejszej dezaktywizacji, wprowadzenie ustawodawstwa antydyskryminacyjnego, bodźców finansowych dla pracodawców oraz zwiększenie i prawne uregulowanie dostępu do umów na niepełny etat i na czas określony. Wszystkie te zmienne oddziaływały na siebie, dzięki czemu możliwe było szybkie i trwałe zwiększenie zatrudnienia (a przez to aktywności zawodowej) osób w wieku około emerytalnym. Przykładem zasługującym na uznanie jest wzrost aktywności zawodowej kobiet w wieku lat 55-64. Wzrost zatrudnienia kobiet był głównym czynnikiem „ciągnącym” wzrost zatrudnienia w grupie wiekowej 55-64.
- Jeśli dzielić reformy na „kije” i „marchewki”, to były to reformy w większości o charakterze „kija”. Odnosi się to do sukcesywnego zastrzania kryteriów przyznawania rent i zasiłków dla bezrobotnych, ograniczenia czasowego i konieczności weryfikacji uprawnień do pobierania rent oraz „prywatyzacji” systemu zasiłków chorobowych. Te reformy zawierały bodźce do zwiększenia aktywności zawodowej osób, które korzystając z wielu instrumentów dezaktywizacji zawodowej i zabezpieczenia społecznego, oferujących hojne świadczenia, ulegały stygmatyzacji (bezrobotni, długotrwale pobierający zasiłek chorobowy, po którym nabywało się prawo do uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy).
- Holandia stała się jedyną niepełno-etatową gospodarką świata (*the only part-time economy of the world*). Popularność kontraktów na niepełny etat świadczy nie tylko o zmianach w stopniu EPL i deregulacji rynku pracy, lecz również o preferencjach społeczeństwa, które jako miernik dobrobytu traktuje dochody z pracy i możliwość korzystania z czasu wolnego. Odpowiedniej alokacji dochodów w cyklu życia służyło wprowadzenie LCSA.
- Zmiany były nastawione na osiągnięcie celu w konkretnej grupie. Reformy skonstruowane były tak, by zminimalizować błędy, które są tym większe, im bardziej ogólny jest cel reformy i im liczniejsza jest grupa jej adresatów.

## WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW

<b>AOW</b>	emerytura państwowa	<i>nid. Algemene Ouderdomswet</i>
<b>CWI</b>	centra pracy i dochodu	<i>ang. Centre for Work and Income</i>
<b>EPL</b>	prawna ochrona zatrudnienia	<i>ang. Employment Protection Legislation</i>
<b>IVA</b>	renta dla trwale i długotrwale niepełnosprawnych	<i>nid. Regeling inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten</i>
<b>LCSA</b>	plany oszczędnościowe w cyklu życia	<i>ang. Life Course Savings Account</i>
<b>PEMBA</b>	system różnicowania składek w zależności od skali ryzyka	<i>nid. Premie-differentiatie en Marktwerking bij Arbeidsongeschiktheidsverzekering en</i>
<b>SPAK</b>	zniżka dla pracodawców w wysokości podatku dochodowego opłacanego za osoby zatrudnione zarabiające do 115 proc. płacy minimalnej	<i>nid. Specifieke afdrachtskorting</i>
<b>TAV</b>	ustawa o ograniczeniu bierności zawodowej	<i>nid. Terugdringing Arbeidsongeschiktheids Volume</i>
<b>TBA</b>	ustawa o ograniczeniu możliwości pobierania renty	<i>nid. Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen</i>
<b>TZ</b>	ustawa o ograniczeniu absencji chorobowej	<i>nid. Terugdringing Ziekteverzuim</i>
<b>UWV</b>	komisja zarządzająca systemem ubezpieczeń społecznych	<i>ang. National Social Insurance Administrative Body; nid. Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen</i>
<b>VAR</b>	sprecyzowanie warunków zawierania kontraktów	<i>nid. Verklaring arbeidsrelatie</i>
<b>VLW</b>	subsydium dla pracodawców	<i>nid. Vermindering langdurig werklozen</i>
<b>VUT</b>	wcześniejsza emerytura	<i>nid. Vervroegde uittreding</i>
<b>Wajong</b>	renty dla osób młodych	<i>nid. Wet Arbeidsongeschiktheid Jonggehandicapten</i>
<b>WAO</b>	renta z tytułu niezdolności do pracy	<i>nid. Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering</i>
<b>WAZ</b>	renta dla samozatrudnionych	<i>nid. Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering</i>
<b>WGA</b>	renta dla czasowo i/lub częściowo niepełnosprawnych	<i>nid. Regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten</i>
<b>WIA</b>	zreformowany system rentowy	<i>nid. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen</i>
<b>WIW</b>	ustawa o poszukujących pracę; także: prace subsydiowane	<i>nid. Wet inschakeling werkzoekenden</i>
<b>WOA</b>	gwarancja takich samych praw pracowniczych dla pracowników w niepełnym wymiarze, jakie posiadają pełnoetatowi pra-	<i>nid. Wet overgangsregeling arbeidsongeschiktheidsverzekering</i>

	cownicy	
WSW	ustawa o pracach chronionych; także: celowe prace społeczne	<i>nid. Wet sociale werkvoorziening</i>
WULBZ	prywatyzacja systemu zasiłków chorobowych	<i>nid. Wet Uitbreiding Loondoorbetaling bij Ziekte</i>
WVA	ustawa zmniejszająca klin podatkowy dla najmniej zarabiających	<i>nid. Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen</i>
WW	zasiłek dla bezrobotnych	<i>nid. Werkloosheidswet</i>
WWB	ustawa o systemie zabezpieczenia społecznego	<i>nid. Wet Werk en Bijstand</i>
ZW	zasiłek chorobowy	<i>nid. Ziektewet</i>

## BIBLIOGRAFIA

- [1] Blau D. (1987), *A time-series analysis of self-employment in the United States*, Journal of Political Economy, vol. 95, no. 3, pp. 445-467.
- [2] Bosch G., S. Schief (2005), *Older employees in Europe – New forms of social inequality*, ESA RN Ageing in Europe, 7th ESA Conference 2005, Session 2: Labour Markets, Employment and Retirement.
- [3] Bredgaard T. (2004), *Corporate social responsibility between public policy and enterprise policy*, Brussels, ETUI.
- [4] Bredgaard T., F. Tros (2006), *Alternatives to early retirement? Flexibility and security for older workers in the Netherlands, Denmark, Germany and Belgium*, document prezentowany ILP Innovating Labour Market Policies: Transitional Labour Markets and Flexicurity Amsterdam, 30 November and 1 December 2006.
- [5] Bruttel O. (2004), *Contracting-out the Public Employment Service and the consequences for hard-to-place jobseekers: Experiences from Australia, The Netherlands and the UK*, referat wygłoszony podczas Second Annual ESPAnet Conference University of Oxford 9-11 September 2004.
- [6] Bukowski M. (2005), *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa.
- [7] Card, D., T. Lemieux (2001), *Can Falling Supply Explain the Rising Return to College for Younger Men? A Cohort-Based Analysis*, The Quarterly Journal of Economics, 116, pp. 705-746.
- [8] Christ L., M. van Soest (2004), *Mapping existing research and identifying knowledge gaps concerning the situation of older women in Europe*, Netherlands Institute for Care and Welfare, Utrecht.
- [9] Davoine L. (2005), *The Employment rate of “seniors” and employment quality throughout the life cycle: A comparative approach*, TLM.NET Working Papers No. 2005-17, SISWO/Social Policy Research, Amsterdam.

- [10] de Koning J. (2005), *Active Labour Market Policies: Relevance, Expenditure and Effectiveness*, SEOR Working Paper 2005/2, Rotterdam, November 2005.
- [11] de Koning J., R. Layard, S. Nickell, N. Westergaard-Nielsen (2004), *Policies for full employment*, London.
- [12] de Mooij R. A. (2007), Annex 7 - Euroframe-EFN Autumn 2007 Report Challenges for the Dutch welfare state.
- [13] de Wit G., F. van Winden (1989), *An empirical analysis of self-employment in the Netherlands*, Small Business Economics, vol. 1, no. 4, pp. 263-272.
- [14] den Butter F.A.G., R.H.J. Mosch (2001), *The Dutch miracle: institutions, networks and trust*, Research Memorandum 2001-18, ALERT, Vrije Universiteit Amsterdam.
- [15] Dolton P., D. O'Neill (1997), The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Some Experimental Evidence from the U.K.
- [16] Heckman J., G. Borjas (1980), *Does Unemployment cause Future Unemployment?*, *Economica*, vol. 47, pp. 247-284.
- [17] Heckman J., J. Smith (1995), Assessing the Case for Social Experiments, *Journal of Economic Literature*, vol. 9, no. 2 pp. 85-110.
- [18] Draper N., H. ter Rele, E. Westerhout, *Ageing in the Netherlands: Analysing Policy Responses with an Age Model*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- [19] Eichhorst W., A. Hemerijck (2008), *Welfare and Employment: A European Dilemma?* Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) DP No. 3870, Bonn.
- [20] Ekamper P. (2006), Ageing of the labor market in the Netherlands: an overview, [w:] T.S. Rocco i J.G.L. Thijssen (2006), *Older workers, new directions: employment and development in an ageing labor market*, Miami, Center for Labor Research and Studies, Florida International University, p.41-54.
- [21] Ekamper P., K. Henkens, C. Remery, J. Schippers (2003), *Managing an ageing workforce and a tight labor market: views held by Dutch employers*, *Population Research and Policy Review* 22: 21-40.
- [22] Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- [23] Euwals R., R. de Mooij, D. van Vuuren (2009), *Rethinking Retirement. From Participation Towards Allocation*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, No.80, The Hague.
- [24] Euwals R., D. van Vuuren, R. Wolthoff (2006), *Early Retirement Behaviour in the Netherlands. Evidence from a Policy Reform*, Tinbergen Institute, Amsterdam.
- [25] Fairly R., B. Meyer (2000), *Trends in self-employment among white and black men during the twentieth century*, *Journal of Human Resources*, vol. 35, no. 4, pp. 643-669.



- [26] Finseraas H. (2007), *The Politics of Pension Reform: An Empirical Analysis of Pension Reform Intensity in 21 OECD-countries, 1994-2003*, Oslo.
- [27] Frijters P., Shields M.A., *Welfare and Output Enhancing Moral Hazard: Disability Benefits and Endogenous Occupational Choice*.
- [28] Gesthuizen M., M. H. J. Wolbers (2009), *Late career instability and the transition into retirement of older workers in the Netherlands*.
- [29] Gruber J., D. A. Wise (2002), *Social Security Programs and Retirement Around The World: Micro Estimation*, NBER Working Paper 9407, Cambridge.
- [30] Guillemard A.M. (2001), *Continental welfare states in Europe confronted with the end-of-career inactivity trap: A major challenge to social protection in an aging society*, Paper prepared for the conference *Rethinking social protection: Citizenship and social policy in the global age* at the Minda de Gunzburg Center for European Studies, Havard University, 26-28 January 2001
- [31] Hake B. J. (2007), *Constructing knowledge economies and lifelong learning in ageing European societies: The position of the 50+ in Dutch society*.
- [32] Henkens K., Kalmijn M., *Labor market exits of older men in the Netherlands. An analysis of survey data 1979-99*, Globalife, Working Paper No.77, 2005.
- [33] Heywood J.S., W.S. Siebert (2008), *Understanding the Labour Market for Older Workers*, IEA Discussion Paper No. 23, London.
- [34] Kalwij A., A. Kapteyn, K. de Vos (2009), *Early Retirement and Employment of the Young*, RAND Labor and Population Working Paper WR-679.
- [35] Kamhi N., D. Leung (2005), *Recent developments in self-employment in Canada*, Bank of Canada Working paper 2005-8.
- [36] Kautto M., J. Bach-Othman (2010), *Disability and employment – lessons from reforms*, Finnish Centre for Pensions, Reports 2010:4.
- [37] Keuzenkamp H.A., M. van der Meer, J. van Steres, J. Visser, M. Zijl (2002) *Dutch Experiences with The European Employment Strategy*, Research in commission of the Ministry of Social Affairs and Employment Amsterdam, February 2002.
- [38] Kurowska A. (2010), *Matka-Polka pracująca, czyli jak zwiększyć aktywność zawodową młodych kobiet?*, Raport FOR, Warszawa.
- [39] Le A. (1999), *Empirical studies of self-employment*, Journal of Economic Surveys, vol. 13, no. 4, pp. 381-416.
- [40] Madsen P. K. (2002), *The Danish model of flexicurity: A paradise - with some snakes*, [w:] Hedva Sarfati & Giuliano Bonoli (Eds.): *Labour market and social protections reforms in international perspective: Parallel or converging tracks ?*, Ashgate.
- [41] Nickell S., J. van Ours (1999), *The Netherlands and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle?*, publikacja prezentowana na: Frankfurt at the Economic Policy Panel Meeting, April 9.
- [42] OECD (2005), *Policy Options to raise labour force participation*.

- [43] OECD (2010), *Economic Surveys: Netherlands 2010*.
- [44] Poteraj J. (2008), System emerytalny w Holandii, *Polityka Społeczna* Nr 4/2008.
- [45] Rix S. E. (2005), *Rethinking the Role of Older Workers: Promoting Older Worker Employment in Europe and Japan*, AARP Public Policy Institute, Washington.
- [46] Scarpetta S. (1998), *Labour Market Reforms and Unemployment: Lessons from the Experience of the OECD Countries*, Working Paper #382, Inter-American Development Bank, Washington.
- [47] Schmid G. (1997), *The Dutch Employment Miracle? A comparison of employment systems in the Netherlands and Germany*, Discussion Paper FS I 97-202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1997.
- [48] Sigg R., V. De-Luigi (2007)., *The success of policies aimed at extending working life*, International Social Security Association.
- [49] Tros F. (2004), *Towards "flexicurity" in policies for the older workers in EU-countries?* Paper prepared for the IREC Conference 2004, Utrecht, August 2004.
- [50] van Campen C. (2008), *Monitoring the Participation of Older People in the Netherlands*, Paper presented on 5 September 2008 at the IFA's 9<sup>th</sup> Global Conference on Ageing in Montreal, Canada.
- [51] van Dalen H.P., K. Henkens (2003), *Early Retirement Reform: Can it Work? Will it Work?*, Erasmus University Rotterdam.
- [52] Veldhoen M., den Dulk L., J. Schippers, T. van der Lippe, A. van Doorne-Huiskes (2006), *National report the Netherlands. Socio-economic trends and welfare policies*, Utrecht.
- [53] Wilthagen T. (1998), *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?* Berlin: WZB Discussion Paper FS I 98-202.
- [54] World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect The Old and Promote Growth*, Oxford University Press.

---

**Kontakt do autora:**

Mateusz Guzikowski

e-mail: [mateusz.guzikowski@for.org.pl](mailto:mateusz.guzikowski@for.org.pl)

---

**Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR)**

Al. J.Ch. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa

tel. +48 22 427 40 10, fax +48 22 213 37 85

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)