

PRZECIWDZIAŁANIE BEZROBOCIU W BUŁGARII – NOWE PODEJŚCIE

Stoimen Lissev
Uniwersytet Sofijski

Władysław Bogdan Szyber
Uniwersytet Warszawski

WPROWADZENIE

W procesie ekonomiczno-społecznej transformacji Bułgaria przeżywała dwa kryzysy ekonomiczno-finansowe (pierwszy w 1991 r., drugi – na przełomie lat 1996/1997), charakteryzujące się hiperinflacją, głębokim spadkiem produkcji i wysokim bezrobociem. Spadek produkcji prowadził do zmniejszenia zatrudnienia i wzrostu bezrobocia, które w rezultacie przyspieszenia prywatyzacji i restrukturyzacji w końcu 1999 r. osiągnęło 19,9%. Tak wysoki poziom bezrobocia utrzymywał się jeszcze przez trzy lata.

Po drugim ekonomiczno-społecznym kryzysie wprowadzono program stabilizacji, w następstwie którego nastąpiło radykalne zmniejszenie inflacji (w granicach od 3% do 5%), zrównoważenie budżetu państwa, poprawa klimatu inwestycyjnego oraz stopniowe ożywienie gospodarki. Pomyślne wskaźniki makroekonomiczne łączą się z wysokimi kosztami społecznymi: dużym bezrobociem, niskimi płacami i świadczeniami socjalnymi, ubóstwem oraz społecznym pesymizmem.

Narosły negatywne procesy demograficzne. W ostatnim dziesięcioleciu występuje ujemny przyrost naturalny, wynoszący średniorocznie –0,5%, który wraz z migracją doprowadził do spadku ludności Bułgarii z 8,9 mln w 1989 r. do 7,8 mln w końcu 2003 r. Zmniejszyła się długość życia ludności oraz zmieniła się demograficzna struktura ludności z punktu widzenia produkcyjności. W tym okresie udział ludności w wieku przedprodukcyjnym zmniejszył się z 21,6% do 15,5%, natomiast udział ludności w wieku poprodukcyjnym wzrósł z 22,9 do 23,7%.

Mimo wzrostu udziału ludności w wieku produkcyjnym, relacja między liczbą zatrudnionych a liczbą emerytów kształtuje się niekorzystnie z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego: mianowicie 1 do 0,98 (2003 r.). W porównaniu z innymi europejskimi krajami Bułgaria charakteryzuje się niskimi wskaźnikami ekonomicznej aktywności i zatrudnienia. Dla 2001 r. wskaźnik ekonomicznej aktywności ludności w wieku produkcyjnym w Bułgarii wynosił 50,4% (*Key Indicators...* 2003, s. 62–63), podczas gdy w Unii Europejskiej (UE-15) 69,2% (*Employment Outlook* 2002, s. 304), natomiast wskaźnik zatrudnienia odpowiednio: 40,6% i 64,1%.

OD POMOCY SPOŁECZNEJ DO ZATRUDNIENIA

Od początku transformacji systemowej do 2002 r. polityka dotycząca bezrobotnych koncentrowała się wokół systemu ubezpieczeń bezrobotnych. Aktywna polityka zatrudnienia obejmowała tylko niewielką część bezrobotnych, ponieważ dysponowała bardzo ograniczonymi środkami finansowymi.

System ubezpieczenia społecznego od bezrobocia określany jest ustawą „O wspomaganie zatrudnienia” z grudnia 2001 r. oraz corocznie uchwalaną ustawą „O budżecie społecznego zabezpieczenia”. Składka ubezpieczenia od bezrobocia wynosi 4% od płacy brutto, przy czym $\frac{3}{4}$ jej wysokości ponoszą pracodawcy, zaś $\frac{1}{4}$ pracownicy. Jednakże udział pracowników w pokrywaniu składki będzie stopniowo wzrastał i w 2009 r. osiągnie 50% (*Zakon za budżeta...* 2003), a odpowiednio będzie ulegała zmniejszeniu część składki opłacana przez pracodawców. Świadczenia dla bezrobotnych z funduszu ubezpieczeń społecznych określane są corocznie w formie przedziałowej. Dla 2003 r. przyjęto górną granicę przedziału na poziomie 140 lewa, natomiast dolną na poziomie 70 lewa. Okres pobierania świadczenia wynosi od 4 do 12 miesięcy, w zależności od stażu pracy. Średnio miesięczna wysokość świadczenia dla bezrobotnych w 2003 r. osiągnęła 97 lewa, przy średniej miesięcznej płacy 283 lewa i średniej miesięcznej emerytury 110 lewa (oficjalny kurs walutowy: 2 lewa = 1 euro).

Poza wysokim poziomem bezrobocia, uzasadnieniem dla wprowadzenia nowej polityki zatrudnienia była tendencja silnego wzrostu wydatków na pomoc społeczną (tab. 1).

Tabela 1. Wydatki na pomoc społeczną w latach 1999–2001

Wyszczególnienie	1999	2000	2001
Liczba pobierających pomoc społeczną w wieku produkcyjnym, w tym:	163 126	200 902	227 565
– bezrobotni,	117 465	147 998	166 998
w tym: do 30 lat	70 870	85 703	96 903
Wydatki na pomoc społeczną w mln lewa, w tym:	47,6	71,9	92,0
– bezrobotni,	35,9	53,1	68,3
w tym: do 30 lat	19,7	29,5	37,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Nacjonalna Programa „Ot socialni pomoshti km osigurjawanie na zajetost”*, 2004 (*Narodowego Programu „Od pomocy społecznej do zabezpieczenia zatrudnienia”*, 2004).

W okresie dwóch lat liczba bezrobotnych otrzymujących zasiłek z pomocy społecznej wzrosła ze 117 465 do 166 998, tj. o 42%, a młodych bezrobotnych do 30 lat o 37%. W tym samym okresie wydatki na zasiłki z pomocy społecznej dla bezrobotnych zwiększyły się z 36 mln do 68 mln lewa, tj. o 89%, w tym dla bezrobotnych do 30 lat z 20 mln do 38 mln lewa, tj. 91%. Tendencje te stwarzają trudności finansowania systemu pomocy społecznej. Wprawdzie miesięczny zasiłek z pomocy społecznej jest niski (około 40 lewa), lecz obserwuje się szybki wzrost liczby osób, które go pobierają. W ten sposób coraz więcej bezrobotnych staje się uzależnionych od pomocy społecznej, zmniejszając skłonność powrotu na rynek pracy. Znaczna część z nich, nie widząc możliwości znalezienia dla siebie pracy, spada do grupy nieaktywnej ekonomicznie. Druga zaś część, również niemała – pracujący na czarnym rynku, korzystają z pomocy społecznej, traktując ją jako dodatkowy dochód. Ponadto niepokojącym zjawiskiem jest wysoki udział młodych bezrobotnych do 30 lat pobierających zasiłek z pomocy społecznej (58%).

Powyższe tendencje uzasadniały wprowadzenie nowej polityki zatrudnienia w postaci Narodowego Programu „Od pomocy społecznej do zabezpieczenia zatrudnienia”. Program ten opracowany został w lecie 2002 r. i wkrótce wdrożono go na małą skalę

w jedenastu gminach (*obszczinach*). Duże zainteresowanie tym programem bezrobotnych i władz miejscowych skłoniło rząd do objęcia nim całego kraju już w listopadzie tegoż roku. Pełny jego rozwój nastąpił w kolejnych dwóch latach. Następnie stał się podstawowym elementem Narodowego Planu Działania w Zakresie Zatrudnienia, który jest głównym instrumentem państwowej polityki pracy. Narodowy Program jest zgodny z zasadami polityki UE „Zatrudnienie dla społecznej integracji”, a także z obowiązującymi ustawami „O wspomaganie zatrudnienia” i „O pomocy społecznej”.

Filozofia nowej polityki wychodzi z założenia, iż wspomaganie zatrudnienia jest najlepszym lekarstwem na bezrobocie. Filozofia ta znana jest od dawna i stosowana w różnych krajach. Osiemdziesiąt lat temu bułgarski uczyony i polityk Ilija Janułow pisał, że walka z bezrobociem wymaga stosowania trzech środków: organizowania dla bezrobotnych pracy społecznie użytecznej, stworzenia systemu ubezpieczeń społecznych (w 1925 r. w Bułgarii uchwalono nowoczesną, w tamtym okresie, ustawę o ubezpieczeniu bezrobotnych) oraz systemu pośrednictwa pracy (Janułow 1924, s. 40–41).

Narodowy Program „Od pomocy socjalnej do zabezpieczenia zatrudnienia” adresowany jest do długookresowo bezrobotnych, zarejestrowanych w urzędzie pracy nie mniej niż 24 miesiące oraz otrzymujących pomoc społeczną. Poza tą priorytetową grupą, program obejmuje również: rodziny posiadające co najmniej jedno dziecko, w których rodzice są bezrobotni i otrzymują pomoc społeczną, oraz osoby, które obsługują ciężko chorych i inwalidów. Urzędy pracy selekcionują zgłaszających się kandydatów i kierują ich do odpowiednich pracodawców. Pracodawcami są: gminy, państwo, ich przedsiębiorstwa, prywatne przedsiębiorstwa oraz organizacje nie obliczone na zysk. Pracodawcy przygotowują projekty uruchomienia nowych miejsc pracy odpowiadających kryteriom ogólnej użyteczności. Program działa w następujących trzech obszarach:

- działalność komunalno-bytowa,
- działalność o charakterze długookresowym, np. zalesianie,
- socjalne usługi dla niepełnosprawnych.

Pracownicy objęci tym programem zatrudniani są w pełnym i w niepełnym czasie pracy do 36 miesięcy. Otrzymują oni wynagrodzenie wraz z dodatkami wynikającymi z kodeksu pracy oraz świadczenia z ubezpieczeń społecznych.

REALIZACJA PROGRAMU

Instytucjami wykonującymi zadania programu są, obok Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, podlegające jemu trzy agencje (Zatrudnienia, Pomocy Społecznej i Główna Inspekcja Pracy), Komisja Zatrudnienia, przedstawiciele rządu na szczeblu powiatowym, Trójstronna Rada, (reprezentująca związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz rząd), gminy, pracodawcy włączeni do programu oraz inne instytucje nim zainteresowane.

Głównym źródłem finansowania programu jest budżet państwa, z którego pokrywane są wynagrodzenia za pracę oraz ustawowo przysługujące dodatki oraz składki na ubezpieczenia społeczne. Natomiast pracodawcy pokrywają materialne wydatki niezbędne do utworzenia nowych miejsc pracy.

Realizację programu charakteryzują następujące wielkości:

- liczba uczestników,
- liczba średniorocznie zatrudnionych,
- finansowe wydatki na jego realizację.

O skali Narodowego Programu „Od pomocy społecznej do zabezpieczenia zatrudnienia” w porównaniu ze wszystkimi programami aktywnej polityki zatrudnienia świadczą informacje zawarte w tab. 2.

Tabela 2. Wykonanie programów aktywnej polityki zatrudnienia w latach 2001–2004

Wyszczególnienie	2001	2002*	2003	2004**
Liczba uczestników wszystkich programów zatrudnienia bezrobotnych	86 244	108 200	178 266	136 971
– w tym w Programie Narodowym	-	55 293	117 761	119 168
Średnioroczna liczba zatrudnionych bezrobotnych we wszystkich programach	32 709	33 624	94 604	98 600
– w tym w Programie Narodowym	-	3 085	79 439	94 616
Finansowe wydatki na wszystkie programy (mln lewa)	40,0	52,5	149,9	120,5
– w tym na Program Narodowy	-	11,1	129,2	114,4

* Dane odnoszące się do Programu Narodowego za 2002 r. dotyczą dwóch ostatnich miesięcy, w których był on realizowany.

** Dane odnoszące się do 2004 r. obejmują pierwsze trzy kwartały.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji Agencji Zatrudnienia *Pazart na trud*, 2002 i 2003 oraz miesięcznika „Obobszczeni danni za trudowija pazart” Nr IX/2004.

W 2001 r. we wszystkich programach zatrudnienia uczestniczyło 86 244 osób, tj. 13% ogółu bezrobotnych, a tylko 4,8% pracowało przez cały rok. Większość z nich pracowała sezonowo od 3 do 5 miesięcy. Zaletą Narodowego Programu była m.in. możliwość długookresowego zatrudnienia bezrobotnych do 36 miesięcy. W pierwszych dwóch miesiącach (w listopadzie i w grudniu) objął on 55 293 bezrobotnych, a w dziewięciu miesiącach 2004 r. już 119 971, tj. ponad 100% więcej. Jeśli w 2003 r. udział zatrudnionych bezrobotnych na podstawie Narodowego Programu stanowił 66% ogółu zatrudnionych bezrobotnych we wszystkich programach, to za dziewięć miesięcy 2004 r. osiągnął już 87%.

W 2003 r. średnia roczna liczba zatrudnionych bezrobotnych we wszystkich programach wynosiła 17,9% ogółu bezrobotnych, w tym w ramach Narodowego Programu 15,0%.

Państwowe wydatki na wszystkie programy zatrudnienia bezrobotnych wzrosły z 52,5 mln lewa w 2002 r. do 149,9 mln lewa w 2003 r. Około trzykrotne powiększenie tych wydatków w ciągu roku świadczy o przełomie w polityce zatrudnienia, przy czym podstawową ich część przeznaczano na realizację Narodowego Programu.

EKONOMICZNE I SPOŁECZNE EFEKTY PROGRAMU NARODOWEGO

Program Narodowy „Od pomocy społecznej do zabezpieczenia zatrudnienia” ma charakter długookresowy. Założony od początku trzyletni okres jego obowiązywania może być przedłużony. Działanie jego przynosi zarówno efekty krótkookresowe, jak i długookresowe. Zwracamy uwagę tylko na te z nich, które można już obserwować.

1. Najbardziej bezpośrednim i szybkim rezultatem wdrożenia Programu było istotne zmniejszenie bezrobocia. Tendencję tę ilustrują następujące dane o zmniejszaniu się średniej rocznej liczby bezrobotnych w latach 2001–2003 i średniej miesięcznej we wrześniu 2004 r.: 2001– 669 610, 2002 – 655 998, 2003 – 528 041, IX/2004 – 434 737. Stopa bezrobocia wynosiła w tym okresie odpowiednio: 18,8%, 17,71%, 14,26% i 11,74% (*Pazart na truda* 2002, 2003; „Obobszczeni danni za trudowija pazart” IX/2004).

W 2003 r., czyli w roku, w którym Program działał w pełni, nastąpiło w stosunku do 2002 r. zmniejszenie liczby bezrobotnych o 127 957, tj. o 19,5%. Stopa bezrobocia spadła o 3,45 punktów procentowych. Tendencja ta utrzymywała się również w 2004 r. W sierpniu bezrobocie obniżyło się do najniższego poziomu w okresie ostatnich sześciu lat.

2. Bezrobotni wchodzący do Programu otrzymują za pracę średnio trzykrotnie wyższy dochód od zasiłku z pomocy społecznej, kształtujący się wokół płacy minimalnej (w 2004 r. 120 lewa).

3. Nastąpiło obniżenie liczby długookresowo bezrobotnych pobierających zasiłki z pomocy społecznej ze 166 998 w 2001 r. do 73 055 we wrześniu 2004 r.

4. Wzrosły dochody Instytutu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne, w tym na Fundusz Bezrobocia, zmniejszając napięcia finansowe.

5. W ramach Programu społeczeństwo otrzymało dodatkowe dobra i usługi, np.: nowe drogi, remonty dróg, domów i innych obiektów budowlanych, poprawę usług komunalnych oraz opieki nad niepełnosprawnymi itp.

6. Zatrudnienie długookresowo bezrobotnych umożliwiło im wyjście z izolacji i stworzyło warunki reintegracji społecznej.

Program nie jest wolny od niedostatków. Wśród nich wymienić należy:

1. Niedostateczną koordynację działalności instytucji realizujących Program, przede wszystkim między Agencją Zatrudnienia i Agencją Pomocy Społecznej. Brak koordynacji przejawia się również w zakresie kontroli i informacji o konkretnych rezultatach Programu, w szczególności w sferze usług społecznych.

2. Niedostateczną koordynację między wszystkimi formami aktywnej polityki zatrudnienia. Skoncentrowanie bowiem uwagi i środków finansowych na Programie Narodowym osłabiło pozostałe formy aktywnej polityki zatrudnienia.

3. Zbyt małe zaangażowanie prywatnych przedsiębiorstw w realizację Programu Narodowego oraz ostabienie ich zainteresowania w uczestnictwie w pozostałych formach aktywnej polityki zatrudnienia. Od 2003 r. ograniczono zakres subsydiowania plac w niektórych programach, poprzestając na finansowaniu składek na ubezpieczenia społeczne.

4. Niejednokrotnie zła organizacja obniża efektywność prac wykonywanych w ramach Programu Narodowego. Słabe wyniki w niektórych obszarach jego stosowana wpływają na kształtowanie opinii społeczeństwa o całym Programie.

Nie lekceważąc braków Programu Narodowego, zdecydowanie przeważają jego walory. Celowe jest więc jego doskonalenie, m.in. poprzez usuwanie, a co najmniej ograniczenie jego słabości. Im będą one mniejsze, tym bardziej będzie on zasługiwał na przedłużeniu.

LITERATURA

- Employment Outlook* (2002), OECD.
Janułow I. (1924), *Socjalna politika*.
Key Indicators of the Labor Market (2003).
Kodeks za socjalno osigurjowanie (2003).
Nacjonalna programa „Ot socjalni pomoszczi km osigurjowanie na zajetost”, 2004, www.MLSP.government.bg.
Obobszczeni danni za trudowija pazart (2004), Agencija po zajetostta, IX.
Pazart na truda z lat 2001, 2002, 2003 (2002, 2003, 2004), Godiszen obzor, Agencija po zajetostta.
Zakon na nasrczawanie na zajetostta (2001).
Zakon za bjudžeta na držawnowo obščestwieno osigurjowanie (2003).

SPROSTOWANIE

Bardzo przepraszam Czytelników za błąd, który popełniłem przy obliczeniach w artykule „Minimalny dochód gwarantowany system zabezpieczenia społecznego w Polsce” (nr 11–12/2004). Kwoty wymienione w przykładzie na s. 12 powinny wynosić: zasiłek okresowy może być przyznany do wysokości 232 zł, nie może być niższy niż 116 zł, ale w 2004 r. ma wynosić 34,80 zł, w 2005 – 46,40 zł, w 2006 i w 2007 – 58 zł. Bardzo dziękuję p. Katarzynie Różańskiej za wskazanie błędu.

Ryszard Szarfenberg