

*Zmarnowana dekada,
czyli nieudane próby zwiększania stopy
zatrudnienia osób w wieku
przedemerytalnym na przykładzie
Słowenii*

Konrad Wąsikiewicz

Zmarnowana dekada, czyli nieudane próby zwiększania stopy zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym na przykładzie Słowenii

Synteza

- Słowenia jest małą gospodarką, nastawioną proeksportowo, która w 2009 r. doświadczyła jednego z najgłębszych spadków PKB w całej UE (-7,8 proc. rok do roku).
- W 2011 r. wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym (55-64), wyniósł jedynie 36,5 proc., co jest drugą najniższą wartością w krajach Wspólnoty. Jednocześnie, analogiczny wskaźnik dla ogółu populacji w wieku produkcyjnym wyniósł 70,3 proc., co z kolei jest wartością niewiele niższą od unijnej średniej.
- W roku 2000 przyjęto kompleksową reformę emerytalną, która wprowadzała w życie system trójfilarowy. Szybko okazała się być nieskuteczna w walce ze zwiększającymi się kosztami wypłat emerytur, co skutkowało stworzeniem projektu nowej ustawy przewidującej m.in. podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego.
- Projekt ten został wprawdzie przyjęty przez słoweński parlament w grudniu 2010 r., jednak związki zawodowe po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów, złożyły wniosek o przeprowadzenie referendum, w którym 5 czerwca 2011 r. Słoweńcy opowiedzieli się za odrzuceniem potrzebnych rozwiązań.
- Na forum Zgromadzenia Państwowego 4 grudnia 2012 r. poddano pod głosowanie wnioski o przyjęcie dokumentu zawierającego w sobie zdecydowaną większość rozwiązań zawartych w odrzuconym wcześniej w referendum projekcie ustawy emerytalnej. Ustawa została przyjęta, a reforma emerytalna weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.
- Na przestrzeni badanego okresu (2000-2011), przeciętny efektywny wiek emerytalny kobiet wzrósł o 2 lata i 7 miesięcy, osiągając wartość 58 lat i 8 miesięcy. W przypadku mężczyzn mamy do czynienia ze wzrostem jedynie o 9 miesięcy (w 2011 r. wynosił on 61 lat i 9 miesięcy).
- Słowenia jest w czołówce krajów OECD o najbardziej restrykcyjnej prawnej ochronie zatrudnienia (EPL). Reforma mająca walczyć z przeregulowaniem rynku pracy, tzw. ustawa o „mini-pracach”, została odrzucona w referendum w kwietniu 2011 r.
- Dotychczasowy skromny przyrost aktywności zawodowej osób w wieku 55-64, można zawdzięczać zmniejszeniu opodatkowania pracy, większemu naciskowi położonemu na aktywną politykę rynku pracy, oraz ustawie emerytalnej z 2000 r., która mimo wszystko była potrzebna rynkowi zatrudnienia.
- Główną przeszkodą na drodze do wdrożenia gruntownych reform gospodarczych jest źle skonstruowane prawo konstytucyjne, które nakładając na rządzących obowiązek przeprowadzania referendum po zebraniu 40 tys. podpisów za jego organizacją, sprzyja wykorzystywaniu demokracji do blokowania niezbędnych, jednak niepopularnych rozwiązań. Debata mająca na celu wypracowanie nowych rozwiązań wciąż trwa.

1.**Uwagi wstępne**

Niniejsze opracowanie poświęcone jest analizie reform mających na celu zwiększenie aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym (55-64 lat) na słoweńskim rynku pracy w latach 2000–2011. Początek omawianego okresu związany jest z wejściem w życie pierwszej kompleksowej reformy emerytalnej, która oznaczała częściowe odejście od systemu *pay-as-you-go* (PAYG) na rzecz systemu mieszanego (łączy elementy PAYG i filaru kapitałowego). Kolejne części analizy dotyczą omówienia wprowadzanych kolejno zmian w systemie instytucjonalnym rynku pracy oraz ich wpływu na zatrudnienie osób w grupie wiekowej 55-64.

2.**Analiza sytuacji wyjściowej**

Słowenia ogłosiła niepodległość w procesie rozpadu Jugosławii, 25 czerwca 1991 r. Była najbardziej rozwiniętą gospodarczo częścią federacji, z PKB *per capita* dwukrotnie wyższym niż w Serbii, i trzykrotnie wyższym od tego w pozostałych byłych republikach jugosłowiańskich. Wskutek utraty swobodnego dostępu do dotychczasowych (wewnętrznych) rynków zbytu (pozostałych republik), w latach 1990-93 wymiana handlowa z nimi zmniejszyła się o 90 proc. Dzięki sprawnie przeprowadzonej transformacji, już w 1993 r. kraj odnotował dodatnie tempo wzrostu PKB. Bardzo szybko, bo zaledwie dwa lata później (1995) PKB *per capita* osiągnął poziom 74 proc. średniej wartości PKB *per capita* Unii Europejskiej¹. W 2004 r. Słowenia wstępuje do UE i w 2007 r. wchodzi do strefy euro jako pierwsze państwo z byłego bloku socjalistycznego. Do 2008 r. PKB *per capita* konwerguje do poziomu 91 proc. średniej unijnej, po czym w 2009 r. gospodarka słoweńska doświadcza jednej z najgłębszych recesji w całej Wspólnocie, skutkującej spadkiem tego wskaźnika do 85 proc. średniej w roku 2011². Załamanie to ma swoje źródło między innymi w silnym uzależnieniu małych otwartych gospodarek od handlu zagranicznego. W warunkach makroekonomicznej niestabilności, często przekłada się to na trudności z utrzymaniem płynności finansowej ze względu na prawdopodobny znaczący odpływ kapitału obcego. Znajduje to również swoje odbicie w zmniejszonych przychodach budżetowych, co przy sztywności dużej części wydatków publicznych wpływa na znaczny przyrost długu publicznego. W latach 2008-2011, jego stosunek do PKB wzrósł z 21,9 proc. do 47,6 proc.

Słowenia doświadczyła w 2009 r. jednej z najgłębszych recesji w UE...

...co przełożyło się również na znaczący przyrost długu publicznego.

Problemy słoweńskiego rynku pracy mają swój początek w okresie transformacji....

Obserwowany problem niskiej aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 na słoweńskim rynku pracy ma swój początek, podobnie jak w Polsce, w okresie transformacji. Przystosowywaniu produkcji do warunków rynkowych towarzyszył proces redukcji zatrudnienia, co dla niskowyzkwalifikowanych osób w wieku przedemerytalnym wiązało się z wysokim prawdopodobieństwem utraty pracy. Atrakcyjną możliwością ucieczki od takiego rozwiązania było przejście na wcześniejszą emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, co doprowadziło do znaczącego spadku wskaźnika zatrudnienia w omawianej grupie wiekowej. Ponadto, dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych zaczęto odchodzić od szkodliwego, jednak popularnego wcześniej przekonania o pozytywnym wpływie dezaktywizacji osób starszych na wzrost gospodarczy. Domniemane korzyści związane tym "mitem" dotyczyły osób młodych, które miałyby znajdować

¹ Dla 27 krajów, mierzone parytetem siły nabywczej.

² Dla Polski wartości te wynoszą kolejno 43,56 i 64 proc.

**...oraz w szkodliwym
poglądzie o
substytucyjności pracy
młodych i starszych
pracowników.**

**Spółeczeństwo
systematycznie się
starzeje...**

**...co zwiększa koszty
wypłaty emerytur.**

**Słowenia nie zdołała
wypełnić celów Strategii
Lizbońskiej.**

**W 2010 r., zajmowała
przedostatnie miejsce
w UE pod względem
aktywności osób w
wieku 55-64 lat.**

zatrudnienie na wakatach pozostawianych przez osoby starsze. Te z kolei mogłyby cieszyć się szybszą emeryturą. Na powstałej sytuacji miało zyskać również całe państwo, które odnotowywałoby niższy wskaźnik bezrobocia. Takie rozumowanie, nazywane sytuacją „win-win-win” (Kunz 2005), zakładało jednak bezkosztowe finansowanie emerytur. Okazało się ono jednak błędne, nie tylko w kontekście zwiększonych wydatków na emerytury, ale również utraconego produktu potencjalnego który mógłby być wytworzony przez zdezaktywizowane starsze pokolenie. Praca młodych i starszych nie jest przecież substytucyjna.

Finansowanie współczesnych systemów emerytalnych, pomimo widocznej w krajach rozwiniętych i rozwijających się, tendencji do częściowego odchodzenia od silnie uzależnionego od struktury wiekowej społeczeństwa systemu zdefiniowanego świadczenia (*Defined Benefit – DB*) na rzecz zdefiniowanej składki (*Defined Contribution – DC*), wypłata emerytur wciąż w ogromnej większości opiera się na bieżących składkach osób pracujących. W przypadku Słowenii, udział osób w wieku produkcyjnym (15-64 lata) w ogóle populacji, zaczął spadać od 2005 r. Obecna struktura demograficzna wskazuje na kontynuowanie tej tendencji – dobrze uwidacznia to niska stopa dzietności (średnio 1,2-1,3 dziecka na kobietę w ostatniej dekadzie, przy średniej OECD wynoszącej 1,65 dziecka w roku 2006)³. Wydłużanie aktywności zawodowej jest warunkiem koniecznym, choć nie wystarczającym, do przeciwdziałania stale rosnącym kosztom świadczeń wypłacanych z budżetu, których ciężar finansowania ponoszony jest przez coraz mniej liczną grupę podatników. Oczywiście problem ten nie jest obserwowany wyłącznie w Słowenii – dotyczy zdecydowanej większości krajów wysoko rozwiniętych oraz niektórych krajów rozwijających się.

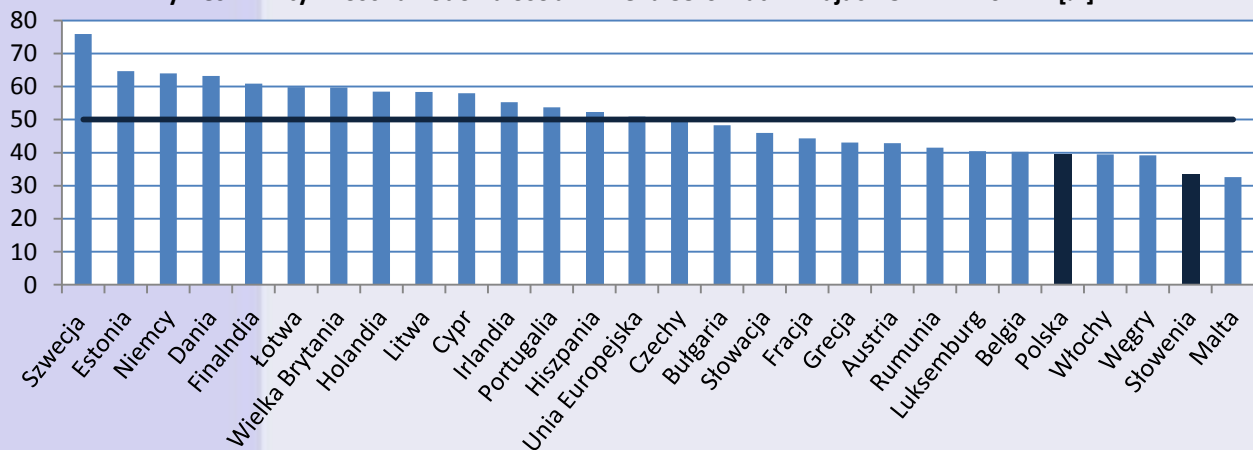
Na szczycie UE w Lizbonie w 2000 r., przyjęto strategię mającą na celu przeciwdziałanie utracie konkurencyjności Europy w stosunku do reszty świata. Jednym z jej filarów była aktywizacja zawodowa, dla której za cel przyjęto 70 proc. aktywnej populacji mężczyzn w całej Unii w wieku produkcyjnym, i 60 proc. aktywnych kobiet w tej samej kohorcie. Cele te miały zostać osiągnięte już w roku 2010⁴. Dodatkowo wyodrębniono grupę osób w wieku przedemerytalnym (55-64 lata), dla której analogiczny poziom powinien być wynieść 50 proc. dla obu płci. Słowenia, która wstąpiła do UE w 2004 r., podjęła wysiłki zmierzające do realizacji strategii dopiero w październiku 2005 r.⁵. Okres który pozostał do wypełniania założeń okazał się wystarczający tylko w przypadku pierwszego celu, tj. dla ogółu aktywnej populacji. Drugi pozostał nieosiągnięty – w 2010 r. jedynie 36,5 proc. osób w wieku 55-64 lata było obecnych na rynku pracy, co daje Słowenii przedostatnie miejsce pośród wszystkich krajów UE, wynika z kolei z konstrukcji systemu emerytalnego. W 2011 r. wskaźnik aktywności zawodowej ludności w wieku produkcyjnym był w Słowenii niewiele niższy niż średnia UE, wynosząc 70,3 proc. (w UE wyniósł 71,2). Daje to wynik o ponad 4 punkty procentowe lepszy od Polski, dla której wskaźnik przyjmuje wartość 66,1 proc.

³ Przy czym za poziom dzietności wystarczający do utrzymania populacji na stałym poziomie, uważa się 2,1 dziecka na kobietę.

⁴ Cele te skorygowano w roku 2005 – do 67 proc. dla mężczyzn i 57 proc. dla kobiet.

⁵ National action plan for implementation of Lisbon Strategy, October, 2005.

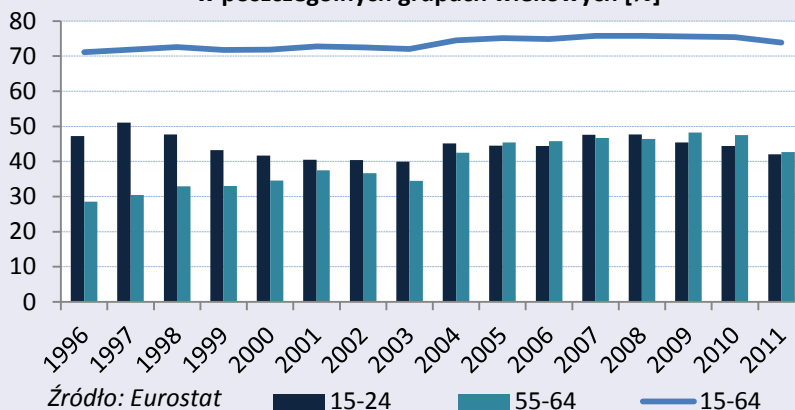
Wykres 1. Aktywność zawodowa osób w wieku 55-64 lat w krajach UE27 w 2011 r. [%]



Źródło: Eurostat

Chcąc otrzymać pełniejszy obraz problemów słoweńskiego rynku pracy, należy przeanalizować sytuację obu płci z osobna oraz poszczególnych kohort wiekowych w ich obrębie. W przypadku wskaźnika aktywności zawodowej mężczyzn w wieku produkcyjnym, nie stwierdzono znacznej zmiany w analizowanym okresie. Z kolei aktywność grupy 15-24 oscyluje w nim pomiędzy 40 a 50 proc.

Wykres 2a. Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn w poszczególnych grupach wiekowych [%]



Źródło: Eurostat

■ 15-24 ■ 55-64 — 15-64

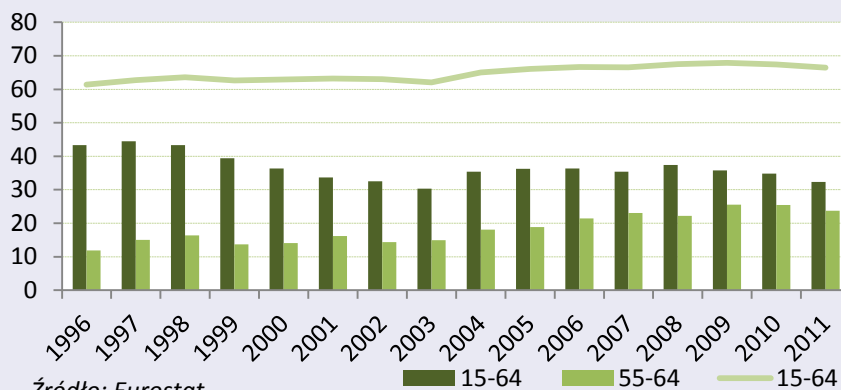
O ile osiągnięcie docelowej aktywności zawodowej w przypadku mężczyzn było na wyciągnięcie ręki...

Takie wahania są cechą charakterystyczną podaży pracy oferowanej przez osoby młode, które ze względu na swoją niską konkurencyjność na rynku pracy są szczególnie podatne na zmienny w cyklu koniunkturalnym popyt na pracę. Na niższą wartość wskaźnika wpływa również fakt, że młodzi ludzie (15-24) często nie wchodzi na rynek pracy przed ukończeniem studiów. Wartość wskaźnika w roku 2011 dla ogółu populacji w tym przedziale wyniosła 37,4 proc., co wciąż daje wynik o 5,5 pkt. proc. niższy od średniej UE. Jednocześnie warto zauważyć, że ten sam wskaźnik dla mężczyzn w wieku okołoemerytalnym wzrastał przez zdecydowaną większość badanych lat, od niecałych 30 proc. (1996), do prawie 50 proc. (2009). Można więc stwierdzić, że w przypadku tej płci osiągnięcie celu strategii lisbońskiej było na wyciągnięcie ręki.

Największym problemem słoweńskiego rynku pracy jest natomiast niska aktywność zawodowa kobiet. O ile w 2011 r., w wieku produkcyjnym była ona nawet wyższa niż średnia dla całej Wspólnoty (66,5 proc., w porównaniu do 64,9 proc. w UE), o tyle w przypadku pozostałych kohort sytuacja jest znacznie gorsza. Dla grupy 15-24 wskaźnik jest niższy o 7,2 pkt. proc. (32,3 proc. do 39,6 proc.), a w grupie 55-64 różnica wynosi aż 19,1 pkt. proc.!

...to aktywność kobiet wciąż pozostawia wiele do życzenia.

Wykres 2b. Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet w poszczególnych grupach wiekowych [%]



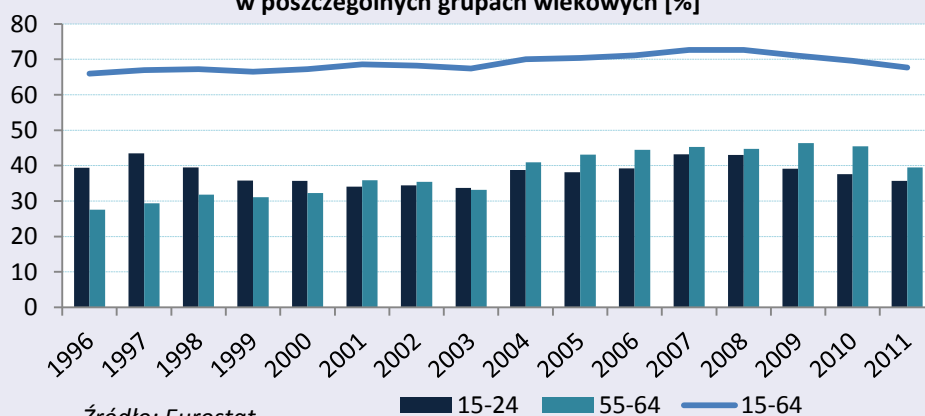
Źródło: Eurostat

Warto podkreślić, że pomimo tak dużej różnicy, aktywność zawodowa kobiet w wieku 55-64 ciągle rośnie. W 1996 r. wynosiła jedynie 11,9 proc., a w roku 2009 już 25,6 proc. Nie ma jednak wątpliwości że takie tempo i poziom są daleko niewystarczające. Niewykorzystanie potencjału płynącego z pracy kobiet w wieku przedemerytalnym rodzi wysokie koszty alternatywne związane z niepowstaniem produktu będącego rezultatem aktywności zawodowej tej coraz liczniejszej grupy społecznej.

Przeanalizujmy teraz zmiany składowych aktywności zawodowej, tj. stopę zatrudnienia oraz stopy bezrobocia.

W przypadku ogółu męskiej populacji nie widać znaczących zmian w rozpatrywanym okresie. Z kolei w przypadku grupy 15-24 rysuje się cykliczność wahań – od 43,5 proc. w 1997 r., do 33,7 proc w 2003 r., i od 43,2 proc. w 2008, do 35,7 proc. w 2011. Zatrudnienie w kohorcie 55-64 wykazuje długookresowy trend wzrostowy, z okresowymi spadkami w latach 2002-2003 oraz 2010-2011.

Wykres 3a. Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn w poszczególnych grupach wiekowych [%]



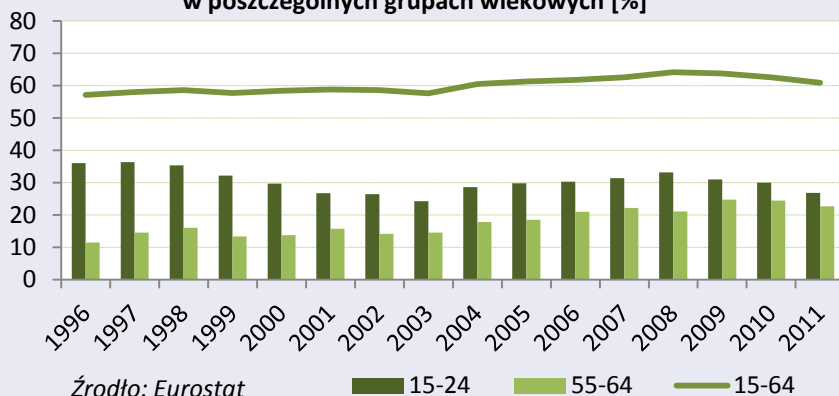
Źródło: Eurostat

Opóźnienie spadku zatrudnienia w stosunku do spadku dynamiki PKB wiąże się ze zjawiskiem „chomikowania pracy”.

Spadek zatrudnienia w ostatnich latach jest opóźniony w stosunku do dynamiki PKB czy płac nominalnych (patrz wykres 11), które odnotowały znaczne obniżki już na przestrzeni lat 2008 i 2009. Jest to związane ze zjawiskiem „chomikowania pracy”, które polega na odwlekaniu momentu redukcji zatrudnienia, w nadziei szybką na poprawę koniunktury, a co za tym idzie, uniknięcia kosztów związanych z ponowną rekrutacją i przeszkoleniem pracowników⁶.

Wskaźnik zatrudnienia ogółu populacji kobiet od 2003 r. utrzymuje się powyżej 60 proc., co jest jednoznaczne ze spełnieniem pierwotnego celu strategii lizbońskiej. Kohorta 15-24 wykazuje analogiczne cechy koniunkturalne jak w przypadku mężczyzn, jednak wahania zachodzą na niższym poziomie. Wzrostowy trend zatrudnienia grupy 55-64 jest mniej widoczny niż w przypadku mężczyzn – różnica pomiędzy najwyższą i najniższą wartością wynosi tam 18,8 pkt. proc., gdy w przypadku kobiet jedynie 13,3 pkt. proc.

Wykres 3b. Wskaźnik zatrudnienia kobiet w poszczególnych grupach wiekowych [%]



Wysoki poziom bezrobocia wśród grupy wiekowej 15-24 ma swoje źródło w niższej konkurencyjności niedoświadczonych pracowników...

Jeżeli natomiast spojrzymy na kształtowanie się stopy bezrobocia, to zauważymy że wzajemne relacje analizowanych grup przedstawiają się w odmienny sposób. Najmłodsza kohorta wykazuje wyższe wartości wskaźnika, co jest jej stałą cechą ze względu na wspomnianą wcześniej niską konkurencyjność osób młodych w stosunku do pracowników bardziej doświadczonych i dużą zależność od zmienności faz cyklu koniunkturalnego. Natomiast niski poziom bezrobocia wśród osób należących do przedziału 55-64, wynika z tendencji tej grupy do wychodzenia z zasobów siły roboczej wraz z utratą dotychczasowej pracy. W wielu przypadkach sama legislacja ułatwia rezygnację z podjęcia poszukiwania zatrudnienia – czy to poprzez umożliwienie przejścia na przedwczesną emeryturę, czy też niskie wymagania stawiane przed pracownikami z dłuższym stażem co do możliwości otrzymania renty inwalidzkiej, czy też preferencyjnego zasiłku dla bezrobotnych.

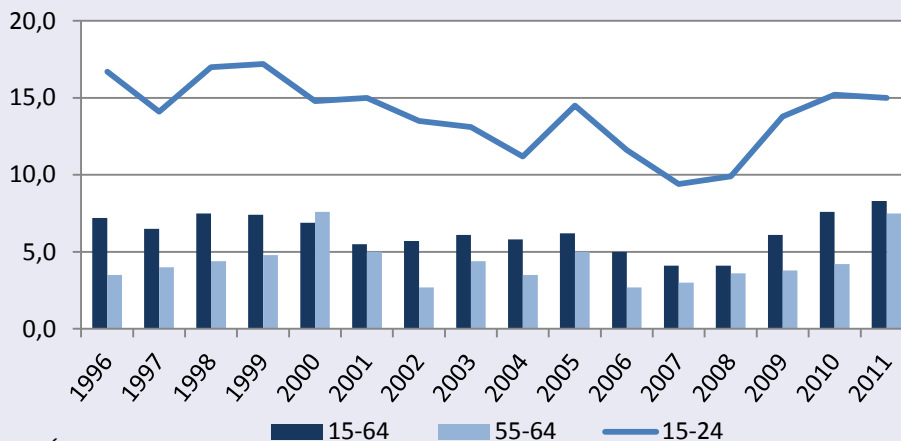
...natomiast niski poziom w grupie 55-64 wynika z tendencji do opuszczania rynku pracy po utracie zatrudnienia.

Stopa bezrobocia mężczyzn w wieku produkcyjnym oscylował w badanym okresie w granicach 6 proc., przy czym analogiczny wskaźnik dla grupy 55-64 był średnio o niecałe 2 pkt. proc. niższy.

⁶ Dotyczy to przede wszystkim specjalistycznej kadry, której kompetencje pracodawca ocenia na tyle wysoko, że preferuje ponieść koszty związane z utrzymaniem beczynnej wysoko wykwalifikowanej siły roboczej w firmie, niż ponieść koszty związane z ponowną rekrutacją i przeszkoleniem nowych pracowników w przyszłości.

Grupa wiekowa 15-24 przejawia wartości wyraźnie wyższe niż pozostałe grupy, jednocześnie wykazując o wiele większą zmienność – amplituda wahań wynosi aż 7,8 pkt. proc., w porównaniu do 4,2 pkt. proc. dla przedziału 15-64 i 4,9 pkt. proc. dla 55-64.

Wykres 4a. Wskaźnik bezrobocia mężczyzn w poszczególnych grupach wiekowych [%]

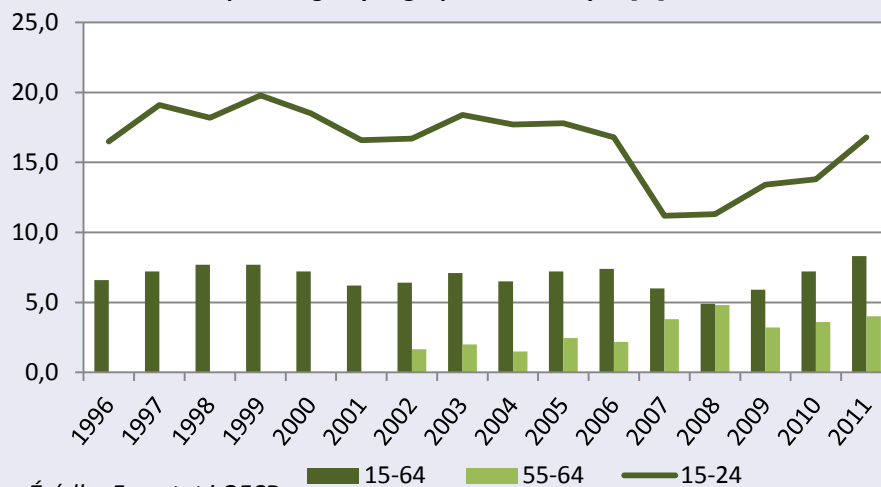


Źródło: Eurostat

Jeżeli natomiast spojrzymy na wykres przedstawiający wskaźnik bezrobocia wśród kobiet, dojdziemy do wniosku że różnica wartości dla grupy 15-64 w porównaniu do analogicznej grupy męskiej jest niewielka i również oscyluje w granicach 7 pkt. proc. Charakterystyczny jednak jest brak danych dla kobiet w wieku 55-64. Wynika on z ówczesnej konstrukcji słoweńskiego systemu emerytalnego, który dopuszczał przechodzenie na emeryturę w bardzo wczesnym wieku. Sprzyjało to redukcji zasobów siły roboczej, jednocześnie sprowadzając wskaźnik bezrobocia w tej grupie do wartości na tyle niskiej, że aż nieodnotowywanej przez słoweński urząd statystyczny. Z biegiem lat, wiek emerytalny podnosił się, co stopniowo ujawniło bezrobocie. Warto zwrócić uwagę że wskaźnik dla kobiet w wieku 15-24, jest średnio o 2,5 pkt. proc. wyższy niż jego odpowiednik dla grupy mężczyzn, a jego przebieg na przestrzeni lat wyraźnie się różni.

Konstrukcja systemu emerytalnego sprzyjała redukcji zasobów siły roboczej, zwłaszcza wśród kobiet.

Wykres 4b. Wskaźnik bezrobocia kobiet w poszczególnych grupach wiekowych [%]



Źródło: Eurostat i OECD

Uwagi: dane dla grupy 55-64 w latach wcześniejszych niż 2002, są niedostępne

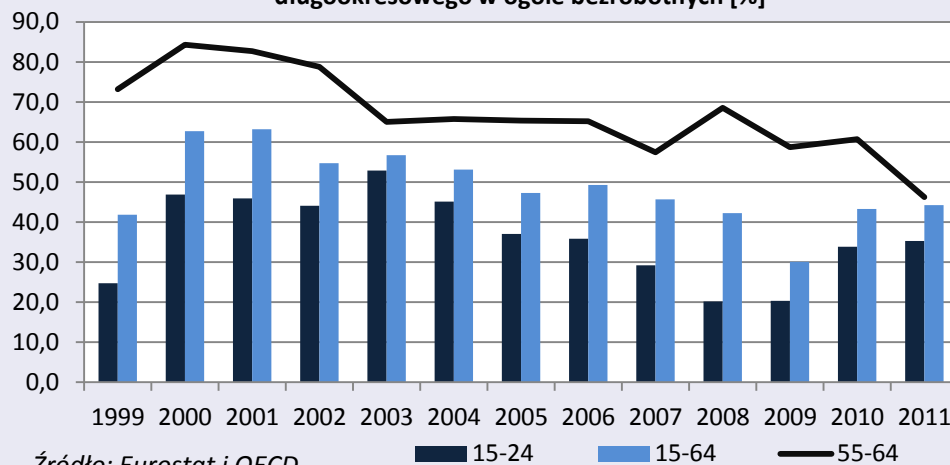
Młodzi mężczyźni w wieku 15-24 łatwiej znajdują zatrudnienie, ale również łatwiej je tracą.

Kolejnym problemem słoweńskiego rynku pracy jest bezrobocie długookresowe

Raz jeszcze podkreślmy, że przyczyną takiej zmienności pozostaje charakterystyczna dla młodszych grup wiekowych niska konkurencyjność na rynku pracy. Skutkuje ona podejmowaniem prac wymagających niższych kwalifikacji, dla których segmentacja sektorowa płci jest szczególnie silna. Przykładowo, mężczyźni, o wiele częściej podejmują się prac fizycznych, których dostępność z jednej strony pozwala na podjęcie zatrudnienia w większej liczbie sektorów (co skutkuje niższym wskaźnikiem bezrobocia), z drugiej natomiast potrafi być bardziej narażona na wahania koniunkturalne (jak np. w sektorze budowlanym). Znajduje to swoje potwierdzenie na wykresie 3a, na którym grupa 15-24 w latach spowolnienia gospodarczego reaguje szybszą i głębszą zmianą wskaźnika.

Kolejnym strukturalnym problemem słoweńskiego rynku pracy jest bezrobocie długookresowe. W 2011 r., 44,2 proc. wszystkich bezrobotnych nie posiadało pracy przez ponad rok. Dla porównania – średnia dla krajów OECD wyniosła wtedy 33,6 proc.⁷.

Wykres 5. Wskaźnik udziału bezrobocia długookresowego w ogóle bezrobotnych [%]



Jak widać na wykresie 5., prawdopodobieństwo pozostawania bez pracy przez długi okres wzrasta wraz z wiekiem. Grupa 15-24 przejawia najniższe wartości wskaźnika, średnio o ponad 12 pkt. proc. niższe od ogółu populacji. Natomiast grupa 55-64 charakteryzuje się wartościami średnio o ponad 18 pkt. proc. wyższymi niż ogół populacji w wieku produkcyjnym. Znaczny spadek w roku 2011 wynika przede wszystkim z przechodzenia na emeryturę osób obawiających się wejścia w życie ustawy emerytalnej, która uniemożliwiłaby pobieranie świadczenia na dotychczasowych warunkach. Znajduje to swoje potwierdzenie w znaczącym wzroście liczby świadczeniobiorców w 2011 r. (patrz wykres 10.).

⁷ Jednocześnie, dla 27 krajów UE ten sam wskaźnik wyniósł 42,9 proc. - problem dotyczy Wspólnoty w ogóle. Polska może pochwalić się niższym indeksem, wynoszącym 37,2 proc.

Reformy rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego w Słowenii

Do roku 2010 Słowenia nie przyjęła żadnej krajowej strategii ukierunkowanej bezpośrednio na zwiększenie zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym. Wszystkie działania jakie zostały podjęte we wcześniejszym okresie stanowiły element szerszych, bardziej ogólnych działań – tak jak wspomniany wcześniej plan realizacji celów strategii lizbońskiej z roku 2005. Dopiero pod koniec dziesięciolecia przedstawiono kompleksowy plan o nazwie „Przegląd działań na rzecz aktywnego starzenia”. Przewiduje on zwiększenie wskaźnika zatrudnienia w grupie 55-64 do 43,5 proc. w roku 2013. O ile w momencie uchwalania dokumentu osiągnięcie tego celu było jeszcze możliwe⁸, o tyle w świetle przeciągającej się stagnacji i wzrastającego bezrobocia jego realizacja pozostaje już poza zasięgiem. Przyjrzyjmy się jednak działaniom podjętym w ramach tej strategii, oraz wcześniejszym, fragmentarycznym zmianom.

Większość dotychczasowych zmian w obrębie rynku pracy powstała jako odpowiedź na kryzys.

Natężenie reform w obszarze prawa pracy przypada na drugą połowę dziesięciolecia. Większość posunięć naprawczych ma swoje źródło w ogólnoswiatowym kryzysie gospodarczym, który w Słowenii zaczął ujawniać się na jesieni 2008 r., m. in. poprzez spadek produkcji przemysłowej i wzrost bezrobocia rejestrowanego.

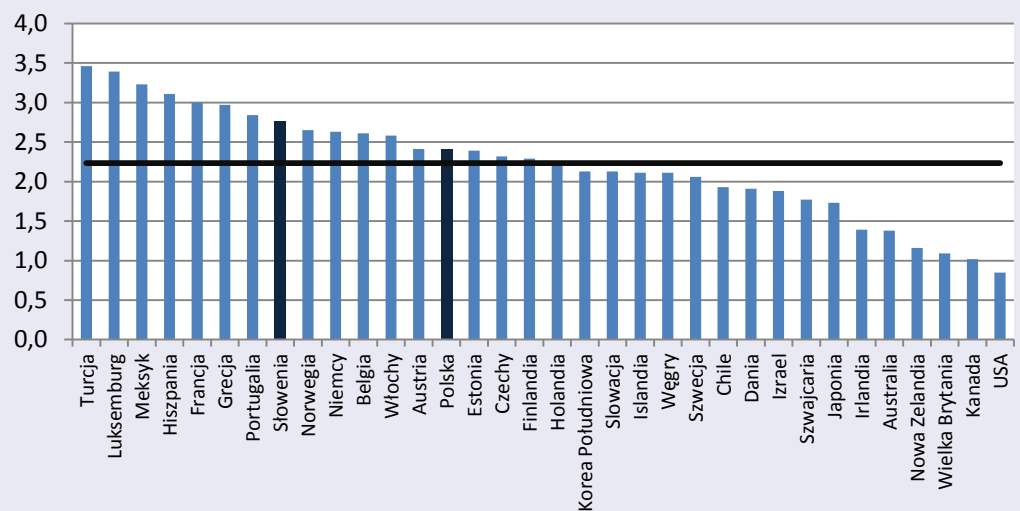
Stopień prawnej ochrony zatrudnienia

Aktywności zawodowej nie sprzyja również zbyt wysoki poziom prawnej ochrony zatrudnienia.

Wszystkie podjęte do tej pory próby naprawy sytuacji okazały się jednak niewystarczające w walce ze zbyt sztywnymi regulacjami rynku pracy, które są określane przez OECD jako jedna z największych przeszkód na drodze do zwiększenia wskaźnika zatrudnienia. Dotychczasowe działania w tym zakresie, obejmują m. in. wprowadzenie ustawy o stosunkach pracy z 2003 r. Zakładała ona w prawdzie skrócenie okresów wypowiedzenia, obniżała dotychczasowy poziom odprawy i luzowała regulacje dotyczące zwolnień grupowych, jednocześnie nakładając restrykcje na tworzenie tymczasowych miejsc pracy. Jej nowelizacja z 2007 r. wprowadzała zmiany w zakresie umów cywilno-prawnych, znosząc dwuletni limit maksymalnego czasu ich trwania, skracając okresy wypowiedzenia w przypadku umów bezterminowych (obecnie wynoszą one: 45 dni dla 5 lat stażu, 60 dni dla 15 lat stażu, i 120 dni dla 25 lat stażu) oraz zwalniała pracodawcę z obowiązku wypłaty odprawy, jeżeli on sam lub agencja pracy zaproponowały pracownikowi kontrakt u innego pracodawcy. W przeciwnym wypadku, wciąż jest on zobligowany do jej wypłaty, w wysokości jednej piątej średnich zarobków z ostatnich trzech miesięcy przed rozwiązaniem umowy dla każdego roku pracy, jeżeli pracownik był zatrudniony przez więcej niż rok i mniej niż pięć lat; dla stażu 5-15 pracodawca wypłaca na analogicznych warunkach jedną czwartą; dla więcej niż 15 - jedną trzecią.

⁸ W 2010 r. wskaźnik zatrudnienia wynosił 35 proc., a w trzecim kwartale 2012 r. już tylko 33,2 proc.

Wykres 6. EPL w krajach OECD w 2008 r. (skala 0-6)



Źródło: OECD

Uwagi: Dane dla Francji i Portugalii są z roku 2009

Mimo wszystko, wskaźnik EPL (Employment Protection Legislation) za rok 2008, wciąż stawia Słowenię w gronie państw OECD o najbardziej restrykcyjnych regulacjach w zakresie prawa pracy⁹. Aspekty w których do nadrobienia pozostaje najwięcej, obejmują m.in. niedookreślenie powodów dla których można zwolnić pracownika na etacie (co wiąże się z dużym prawdopodobieństwem powrotu do pracy osoby która uzna za stosowne odwołać się od tej decyzji do sądu pracy) oraz poziom obciążeń administracyjnych jakie wiążą się z uregulowaniem stosunku zatrudnienia.

Częściowe rozwiązanie problemu miała przynieść ustawa o „mini-pracach”...

Za rozwiązanie mające zredukować problem nadmiernych regulacji, i tym samym przyczynić się do zwiększenia szans zatrudnienia uważano ustawę o „mini-pracach” (*mini-jobs bill*)¹⁰ przedstawioną parlamentowi w lipcu 2010 r. Przewidywała ona ograniczenie obciążeń administracyjnych związanych z zatrudnianiem pracowników w ramach elastycznych form umów o pracę. Wiązało się też to z mniejszymi prawami, które miały im przysługiwać¹¹.

Jednocześnie, zatrudnienie dorywcze i tymczasowe miało mieć status pełnoprawnego doświadczenia zawodowego, i tym samym liczyć się do długości stażu zawodowego przy obliczaniu wysokości świadczenia emerytalnego.

...która została jednak odrzucona w referendum.

Proponowane rozwiązania spotkały się z silnym oporem społecznym, reprezentowanym przez organizacje studenckie i związki zawodowe. Oba środowiska zebrały 40 tys. podpisów wymaganych do przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum, które odbyło się w kwietniu 2011 r. Ustawę odrzucono 80 proc. głosów przy blisko 34 proc. frekwencji, utrzymując tym samym dotychczasowe restrykcyjne przepisy.

⁹ Pomimo braku bardziej aktualnej kompleksowej analizy państw członkowskich pod względem wskaźnika EPL, OECD stale podkreśla problem przeregulowania słoweńskiego rynku pracy na tle pozostałych członków (m. in. w *Economic Surveys Slovenia 2011*).

¹⁰ Ustawa określała „mini-pracę” jako zatrudnienie w wymiarze nieprzekraczającym 720 godzin rocznie.

¹¹ M.in. niższa płaca; brak wynagrodzenia za okres pozostawania na zwolnieniu zdrowotnym czy urlopie wychowawczym; brak obowiązku wypłaty odprawy.

Przywileje osób w wieku przedemerytalnym ograniczają chęci ich zatrudnienia przez pracodawców.

Powyższa ustawa dawała nadzieję na zwiększenie aktywności zawodowej tak ludzi młodych, jak i tych w wieku okołoemerytalnym. Problem przeregulowania rynku pracy odbija się szczególnie dotkliwie na obu tych grupach. Ci, którzy dopiero wkraczają na rynek, ze względu na mniejsze doświadczenie, jakim mogą się pochwalić, charakteryzują się niższą wydajnością¹². Jedyną przewagą konkurencyjną jaką posiadają, jest skłonność do akceptacji niższego wynagrodzenia i gorszych warunków zatrudnienia. Jeżeli prawo odbiera możliwość wykorzystania tej przewagi, nieuchronnie prowadzi to do spadku aktywności zawodowej wśród tej grupy, ze względu na niemożność znalezienia pracy. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku osób starszych (55+), których prawnie usankcjonowane przywileje często dyskredytują ich jako potencjalnych pracowników w oczach pracodawców. W Słowenii, ich lista obejmuje m. in.:

- brak możliwości zwolnienia starszych pracowników¹³ z przyczyn ekonomicznych,
- niemożność wymagania pracy po godzinach lub w nocy, bez pisemnej zgody zatrudnionego,
- dłuższy należny urlop (co najmniej 3 dni więcej).

Badanie przeprowadzone przez słoweński Związek Pracodawców wśród tamtejszych przedsiębiorstw pokazało, że „pozytywna dyskryminacja” starszych pracowników kosztem pozostałych grup, ma znaczący negatywny wpływ na ich wskaźnik zatrudnienia¹⁴. Dotyczy to szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw, dla których dodatkowe obciążenia finansowe są szczególnie dotkliwe.

Aktywna polityka rynku pracy

W 2006 r. przyjęto „Program aktywnej polityki rynku pracy na lata 2007-2013”. Przewiduje on działania w czterech obszarach:

- doradztwo i pomoc w znalezieniu zatrudnienia;
- trening i edukacja;
- promocja zatrudnienia i samozatrudnienia;
- działanie na rzecz spójności społecznej.

Program jest uzupełniony dokładnym planem, którego budżet jest zatwierdzany corocznie przez rząd. Wydatki na aktywną politykę rynku pracy wzrosły znacząco w ostatnich latach – z 66,3 mln EUR w 2008 r., do 82,4 mln EUR w 2010 r.¹⁵.

Spośród wszystkich działań podjętych na rzecz aktywizacji osób starszych, na uwagę zasługuje szczególnie program subsydiowania kosztów ich zatrudnienia. W roku 2010, środki przeznaczone na ten cel, współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego, pomogły w utrzymaniu 4 500 miejsc pracy.

Dodatkowo, osoby starsze są traktowane priorytetowo przez urzędy pracy przy organizacji robót publicznych, co czasowo przyczynia się do redukcji bezrobocia

¹² Oczywiście istnieją wyjątki od tej tezy, np. nieskomplikowane prace fizyczne.

¹³ Art. 201 ustawy o stosunkach pracy (Employment Relationship Act) definiuje starszego pracownika, jako osobę mającą więcej 55 lat.

¹⁴ *European Employment Observatory: Employment Policies to Promote Active Ageing 2012.*

¹⁵ Późniejsze dane nie są dostępne; należy oczekiwać dalszych wzrostów wydatków z uwagi na widoczną chęć stymulacji rynku pracy w warunkach pogarszającej się stopy aktywności zawodowej. W 2008 r. wszystkie wydatki na aktywne i pasywne polityki rynku pracy wyniosły 165,85 mln EUR (0,45 proc. PKB), a w 2010 r. już 342 mln EUR (0,96 proc. PKB). W pierwszym okresie ALMP stanowiły 40 proc. ogółu, w drugim 24,1 proc.

długookresowego, tak wyraźnego w grupie 55-64.

Wciąż wiele do życzenia pozostawia kwestia nadmiernej regulacji działalności agencji pracy tymczasowej, które są stawiane przed spełnieniem wyśrubowanych norm licencyjnych i sprawozdawczych, co z kolei negatywnie odbija się na ich skuteczności.

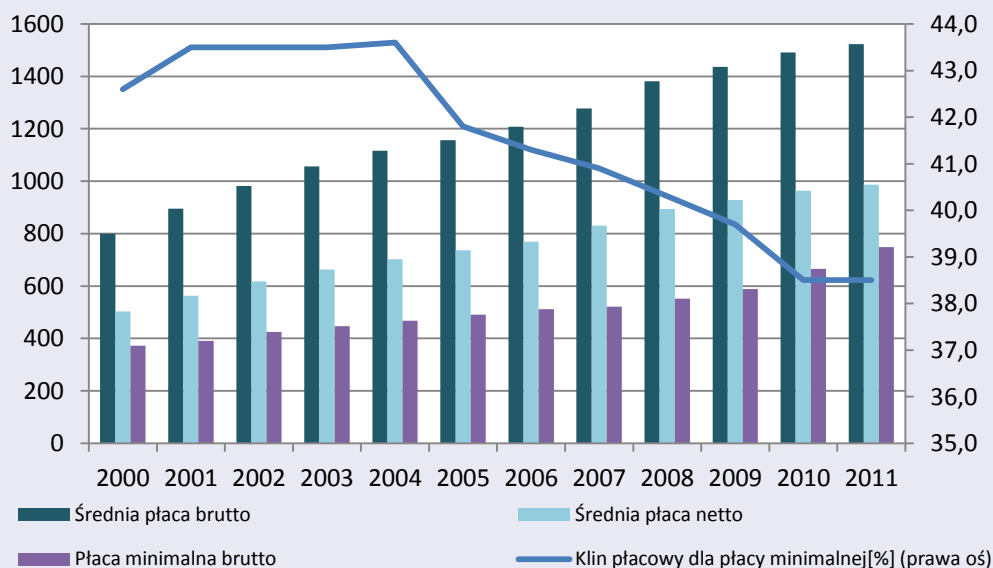
Płaca minimalna

Kolejną przeszkodą na drodze do zwiększenia zatrudnienia jest poziom płacy minimalnej...

Kolejnym aspektem, który jest często przywoływany w kontekście obniżonej konkurencyjności słoweńskiego rynku pracy, jest wysoki poziom płacy minimalnej¹⁶. Po raz pierwszy została ona wprowadzona w roku 1995, jednak dopiero w ostatnich latach urosła do rangi problemu skutecznie obniżającego konkurencyjność tamtejszego rynku pracy. W 2006 r., weszło w życie prawo, na mocy którego jest ona indeksowana w oparciu o wskaźnik inflacji CPI. Jej poziom, który w 2009 r. wynosił 589 EUR (co daje blisko 50 proc. medianowego wynagrodzenia), został dodatkowo - pod pretekstem nadgonienia zwiększających się kosztów życia - podniesiony o 23 proc. na początku 2010 r. W następstwie silnego uznaniowego wzrostu wysokości płacy minimalnej w relacji do średniego wynagrodzenia, była ona w 2011 r. najwyższa w całej UE. W 2012 r. wynosiła już 763 EUR, co stanowi poważną przeszkodę w kreowaniu nowych miejsc pracy. Rząd słoweński stale podnosi jej poziom, pomimo niejednokrotnych i jednoznacznych rekomendacji OECD i Komisji Europejskiej.

...której relacja do średniego wynagrodzenia jest najwyższa w całej UE.

Wykres 7. Klin płacowy, płaca minimalna brutto i średnia brutto oraz netto w Słowenii w latach 2000-2011 [EUR]



Źródło: Statistical Office of the Republic of Slovenia i Eurostat

Na przestrzeni lat 2000-2011 średnie wynagrodzenie brutto wzrosło realnie o 22,8 proc., osiągając w 2011 r. wysokość 1523 EUR. Przyrost w ostatnich latach należy przypisać przede wszystkim wspomnianym wyżej podwyżkom najniższej płacy. Po 2011 r., należy spodziewać się spadku tempa przyrostu z racji zamrożenia wynagrodzeń w administracji państwowej.

¹⁶ Np., IMAD 2012, OECD Survey 2011.

W latach 2005-2010 udało się jednak zredukować wysokość klina płacowego.

Klin płacowy

Pomimo tego, że przez zdecydowaną większość badanego okresu wysokość pozapłacowych kosztów pracy była wyższa od średniej unijnej, to w 2010 r. była ona już niższa o 0,8 pkt proc.¹⁷, wynosząc 38,5 proc. Wykres nr 7 uwidacznia proces redukcji klina płacowego na przestrzeni lat 2005-2010. Tak znaczna obniżka opodatkowania pracy bez wątplenia przyczyniła się do redukcji negatywnego wpływu na konkurencyjność słoweńskiego rynku pracy wywieranego przez wysoką płacę minimalną i sztywną politykę zatrudnienia. W roku 2005 rozpoczęto pierwszą redukcję progów podatku dochodowego, jednocześnie obniżając liczbę stawek z sześciu (od 17 do 50 proc.) do pięciu (od 16 do 50 proc.). Zmiany kontynuowano w 2007 r., redukując liczbę progów do trzech (16, 27 i 41 proc.). Dodatkowo, pomiędzy rokiem 2006 i 2008 stopniowo obniżano stawkę podatku od wynagrodzeń, likwidując go zupełnie w roku 2009. Jednocześnie, w 2008 r., redefiniowano system ulg podatkowych, w sposób który zapewnił mniejsze obciążenie podatkowe pracownikom zarabiających najniższe stawki.

System świadczeń socjalnych

Zasiłki dla bezrobotnych

Od 1998 r. obowiązywały w tym zakresie regulacje, na mocy których zasiłek mógł zostać przyznany osobie pozostającej bez pracy, na maksymalnie:

- 3 miesiące dla stażu pracy wynoszącym od 1 do 5 lat;
- 6 miesięcy dla stażu pracy wynoszącym od 5 do 15 lat;
- 9 miesięcy dla stażu pracy wynoszącym od 15 do 25 lat;
- 12 miesięcy dla stażu pracy o długości ponad 25 lat (dla pracowników w wieku poniżej 50 lat);
- 18 miesięcy dla stażu pracy o długości ponad 25 lat (dla pracowników w wieku 50-54);
- 24 miesięcy dla stażu pracy o długości ponad 25 lat (dla pracowników w wieku ponad 55 lat).

Jego wysokość była odpowiednio skorygowaną średnią ostatnich dwunastu miesięcznych wynagrodzeń przed przejściem na bezrobocie. W ciągu 3 pierwszych miesięcy pobierania świadczenia, jego wysokość wynosiła 80 proc. owej średniej, 60 proc. przez kolejne 9 miesięcy, po czym spadała do 50 proc. Minimalne świadczenie wynosiło 46 proc. płacy minimalnej, maksymalne 137 proc.

Obowiązek aktywnego poszukiwania zatrudnienia przez bezrobotnych wprowadzono dopiero w 2006 r.

Dopiero w 2006 r. wprowadzono obowiązek aktywnego poszukiwania pracy przez bezrobotnych. Po trzech (sześciu) miesiącach przebywania na bezrobociu, świadczeniobiorcy są zobligowani do przyjęcia oferty zatrudnienia która wymaga od nich wykształcenia niższego o jeden poziom (dwa poziomy) od ich poziomu. W przeciwnym razie zasiłek jest obniżany o połowę na okres dwóch miesięcy.

¹⁷ Dla UE-27.

W 2011 r. ułatwiono pobieranie zasiłku dla bezrobotnych...

...jednak w 2012 r., w ramach oszczędności budżetowych ponownie ograniczono jego dostępność.

Koszty świadczenia chorobowego przez pierwsze 30 dni nieobecności pracownika leżą po stronie pracodawcy.

Liczba bezrobotnych, zwiększająca się znacznie do końca 2008 r., przyczyniła się do powstania presji na zwiększenie roli omawianych zasiłków jako automatycznych stabilizatorów koniunktury. W 2010 r. zdecydowano się na wydłużenie okresu na jaki są przyznawane o miesiąc dla osób ze stażem dłuższym niż 25 lat: w wieku 50-54 lata (mogły pobierać go przez 19 miesięcy), oraz starszym niż 55 lat (25 miesięcy). Umożliwiono również pobieranie zasiłków już po 9 miesiącach pracy. Nowe regulacje weszły w życie z początkiem 2011 r., jednak już w roku 2012, po objęciu władzy przez rząd Janeza Janšy, wprowadzone zostają zmiany mające na celu prowadzenie oszczędności budżetowych. Obejmują one: skrócenie maksymalnego okresu pobierania zasiłku do 18 miesięcy dla osób w wieku 50+ o długości stażu pracy wynoszącym ponad 25 lat; redukcję wysokości świadczenia otrzymywanego przez pierwsze trzy miesiące do 70 proc. oraz obniżenie maksymalnego zasiłku do 112 proc. płacy minimalnej¹⁸. Składka na ubezpieczenie od bezrobocia wynosi 0,14 proc. wynagrodzenia po stronie pracownika, i 0,06 proc. po stronie pracodawcy.

Zasiłki chorobowe

Koszty wypłaty świadczeń chorobowych przez pierwszych 30 dni w całości leżą po stronie pracodawcy. Technicznie rzecz biorąc, ponosi on również koszty każdego kolejnego dnia absencji pracownika, jednak po złożeniu odpowiedniej dokumentacji lekarskiej w słoweńskim Zakładzie Ubezpieczeń Zdrowotnych przyznawany jest mu zwrot kosztów świadczenia. Bazą do obliczania jego wysokości jest średnia płaca z roku poprzedzającego wypłatę. Może być wypłacany w następujący sposób:

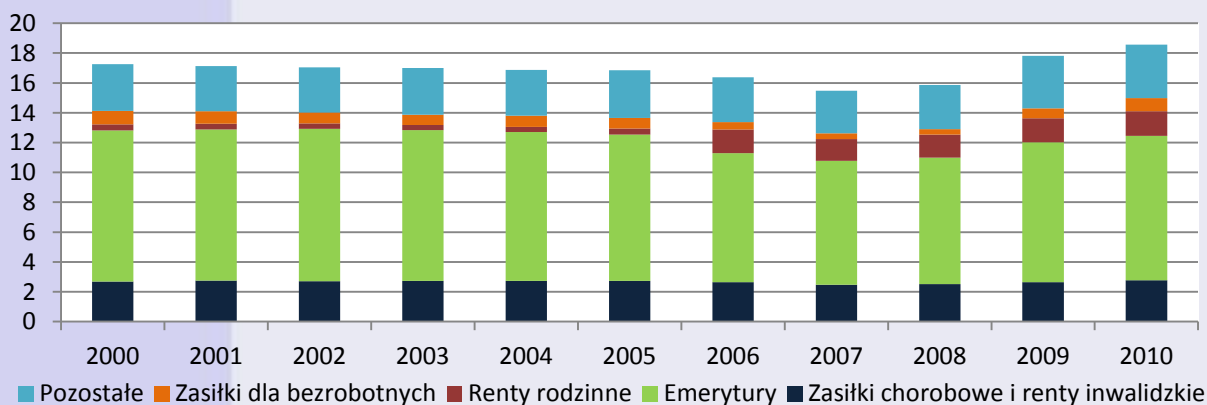
- 100 proc. wynagrodzenia, w przypadku choroby zawodowej, okaleczenia w pracy, przeszczepu, oddania krwi, czy też izolacji nakazanej przez lekarza;
- 90 proc. w przypadku niezdolności do pracy z powodu choroby;
- 80 proc. w przypadku tymczasowej niezdolności do pracy z powodu okaleczenia poza pracą, czy opieką nad członkiem rodziny nakazaną przez lekarza.

Renty z tytułu niezdolności do pracy

Renta z tytułu niezdolności do pracy jest pobierana przez osoby ze zdiagnozowaną grupą inwalidzką. Wysokość otrzymywanego świadczenia jest zależna od powodu niepełnosprawności, jej zaawansowania i momentu wystąpienia. Jeżeli jest ona wynikiem choroby zawodowej lub wypadku w miejscu pracy, świadczenie jest liczone jako pełna emerytura po 40 latach pracy, w innych przypadkach naliczane jest w oparciu o liczbę lat składkowych (wymagane jest min. 15 lat pracy), jednakże nie może być jednak niższe niż 35 proc. tzw. minimalnej podstawy, wynoszącej w grudniu 2011 r. 551,16 EUR. Dodatkowo, możliwe jest pobieranie dodatku w maksymalnej wysokości 414,50 EUR. Jest on wypłacany tylko na podstawie stwierdzenia o niepełnosprawności, bez dodatkowych warunków. W zależności od stopnia niepełnosprawności, wypłacane jest 100, 70 lub 35 proc. tej kwoty.

¹⁸ Co znaczy że najwyższa możliwa do otrzymania kwota obniżyła się z 1045 EUR do 890 EUR.

Wykres 8. Wydatki na świadczenia z systemu zabezpieczeń społecznych [% PKB]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Statistical Office of Slovenia

Wykres nr 8. przedstawia kształtowanie się wydatków na świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego w latach 1998-2009. Późniejsze dane nie są dostępne, można jednak wnioskować o dalszym wzroście wydatków na zasiłki dla bezrobotnych, jako automatycznych stabilizatorów koniunktury, oraz obciążeniu związanym z wypłatą emerytur z racji znaczącego wzrostu liczby świadczeniobiorców.

Zmiany w systemie emerytalnym

Reforma z roku 2000

Na kształt rynku pracy w omawianym okresie, a zwłaszcza na wskaźnik aktywności osób w wieku 55-64, największy wpływ ma reforma emerytalna uchwalona 1999 r. (nazwana ZPIZ-1). Jej dwa główne założenia obejmowały:

1. Wprowadzenie zmian w konstrukcji obowiązującego elastycznego wieku emerytalnego. Próg wiekowy uprawniający do otrzymania świadczenia z pierwszego filaru bez potrąceń z racji przedwczesnego wyjścia z rynku pracy, ustalono na 61 lat dla kobiet, i 63 lata dla mężczyzn, przy czym dodatkowym warunkiem było posiadanie 20-letniego stażu zawodowego. Prawa do świadczenia można było uzyskać również po 15 latach pracy, jednak przy wyższym wieku emerytalnym – 65 dla mężczyzn i 63 dla kobiet.

Tabela 1. Wysokość redukcji świadczenia w przypadku przedwczesnego przejścia na emeryturę

Wiek	58	59	60	61	62
Redukcja (miesięcznie)	0,30%	0,25%	0,20%	0,15%	0,10%
Redukcja (rocznie)	3,60%	3%	2,40%	1,80%	1,20%

Źródło: OECD

Wcześniejsze pobieranie emerytury niosło ze sobą redukcję w wysokości

Największy wpływ na wysokość zatrudnienie w wieku przedemerytalnym miała reforma z roku 2000...

...która jednak ustalała minimalny wiek emerytalny na zbyt niskim poziomie.

wypłacanego świadczenia, które było obliczane w oparciu o powyższą tabelę. Przykładowo, mężczyźni który decyduje się przestać pracować w wieku 59 lat, do pełnego wieku emerytalnego brakuje 4 lat. Mnożąc 3 proc. razy cztery, otrzymujemy dwunastoprocentową redukcję świadczenia. Analogicznie, kobiecie wychodzącej z rynku pracy w wieku 59 lat, brakuje 2 lat do progu powyżej którego potrącenia nie istnieją. Tak więc mnożąc 3 proc. razy dwa, otrzymujemy sześcioprocentową redukcję¹⁹.

Przedwczesne otrzymanie świadczenia bez potrąceń można było również otrzymać jeżeli posiadało się odpowiednio dłuższy staż – już w wieku 58 lat, przy wymaganych 40 latach pracy dla mężczyzn, i przy 38 latach dla kobiet²⁰. Jeżeli osoba spełniająca powyższe warunki zdecyduje się na kontynuowanie pracy, jej emerytura będzie zwiększać się każdorocznie o wartości wymienione w poniższej tabeli, aż do osiągnięcia wieku 63 lat w przypadku mężczyzn i 61 lat w przypadku kobiet.

Tabela 2. Wysokość dodatku za pracę ponad wymagany staż

Lata składkowe					
Mężczyźni	41	42	43	44	później
Kobiety	39	40	41	42	później
Stopa kumulacji (<i>accrual rate</i>)	3%	2,60%	2,20%	1,80%	1,50%

Źródło: OECD

Analogiczna zasada działała w przypadku tych którzy, nie posiadając tak długiego stażu zawodowego przekładają moment przejścia na emeryturę osiągnąwszy już wspomniany wyżej próg. W takim przypadku, za każdy kolejny miesiąc pierwszego roku, świadczenie wzrasta o 0,3 proc, w drugim roku o 0,2 proc., a w trzecim o 0,1 proc., umożliwiając łączną podwyżkę w wysokości 7,2 proc.

Podstawowe prawo do emerytury nabywało się po 15 latach pracy. Zapewniało ono minimalną stopę zastąpienia w wysokości 35 proc. średniej zarobków z 18 kolejnych najwyżej płatnych lat (maksymalnie od 1970 r.) dla mężczyzn, i 38 proc. zarobków z analogicznego okresu dla kobiet. Każdy następny rok stażu zawodowego zwiększał uprawnione świadczenie o 1,5 pkt. proc. Oznacza to, że stopa zastąpienia w przypadku osiągnięcia pełnego okresu składkowego (40 lat pracy dla mężczyzn i 38 dla kobiet) wynosiła dla obu płci 72,5 proc.

¹⁹ Maksymalna możliwa redukcja nie mogła jednak przekroczyć 18 proc. w przypadku mężczyzn i 10,8 proc. w przypadku kobiet.

²⁰ Przy czym dla kobiet wymagalna długość stażu miała osiągnąć tą wartość w roku 2013 – co roku próg zwiększa się o 3 miesiące; a minimalny wiek osiągnięcia tej wartości w 2014 – co roku próg zwiększa się o 4 miesiące.

Wprowadzała również trójfilarowy system emerytalny.

Konstrukcja filaru kapitałowego okazała się być dysfunkcyjna.

2. Zastąpienie dotychczasowego jednolitego systemu *pay-as-you-go* (PAYG), trzema filarami finansującymi wypłaty z systemu ubezpieczeń:
 - Filar pierwszy, obowiązkowy dla wszystkich pracowników, służy wypłacie emerytur na zasadzie systemu zdefiniowanego świadczenia (DB). Składka płacona na jego rzecz wynosi 15,5 proc. płacy brutto dla ubezpieczonego i 8,85 proc. dla pracodawcy. W pierwszej kolejności, wysokość otrzymywanych środków determinują warunki określone w punkcie pierwszym. Następnie, uzyskana stopa kumulacji jest mnożona przez wysokość średniego wynagrodzenia w okresie najwyżej płatnych 18 lat pracy²¹. Tak uzyskane świadczenie nie jest niższe niż 35 proc. minimalnej podstawy (wysokości świadczenia bez potrąceń i dodatków) wynoszącej w grudniu 2011 r. 551,16EUR, ani wyższe niż jego czterokrotność.
 - Filar drugi, działa na zasadach systemu zdefiniowanej składki (DC), i jest obowiązkowy tylko dla urzędników państwowych i pracowników wykonujących tzw. zawody niebezpieczne. Z biegiem lat coraz większa część społeczeństwa dobrowolnie decyduje się na uczestnictwo – głównie ze względu na to, że bycie członkiem II filaru wiąże się z możliwością korzystania z ulg podatkowych²². Nie oznacza to jednak, że udział w tym filarze jest standardem – do roku 2011 przystąpiło do niego jedynie 60 proc. zatrudnionych. Dodatkowo należy stwierdzić, że środki tam zgromadzone są daleko niewystarczające. Na końcu 2008 r., ich średnia wartość przypadająca na pojedynczego ubezpieczonego w sektorze państwowym wynosiła 1511 EUR, natomiast w prywatnym 2865 EUR, - w praktyce świadczenia wypłacane z drugiego filaru nie stanowią zauważalnej różnicy dla wysokości emerytury. W znacznej mierze wynika to z wielkości stawki płaconej na rzecz II filaru – jej wysokość w przypadku pracowników państwowych wynosi jedynie 2 proc. wynagrodzenia. W przypadku sektora prywatnego jest ona zróżnicowana, jednak co do zasady niewiele wyższa (maksymalnie 5,84 proc. wynagrodzenia brutto). O licencję zarządzającego środkami emerytalnymi mogą ubiegać się banki, towarzystwa emerytalne, bądź firmy ubezpieczeniowe. Muszą one wypracować minimalny roczny zysk w wysokości 40 proc. średniorocznego oprocentowania rządowych papierów dłużnych o terminie zapadalności przekraczającym jeden rok, w przeciwnym razie są zobowiązane do pokrycia niedoboru z własnych aktywów. Z czternastu funkcjonujących w roku 2000 podmiotów zarządzających, do dzisiaj utrzymało się jedenaście.
 - Filar trzeci jest dobrowolnym sposobem na gromadzenie środków emerytalnych, na który składają się indywidualne oszczędności obywateli.

²¹ Co zastąpiło bardziej korzystny, 10 letni okres podstawy naliczania emerytury. Odchodzono jednak od niego stopniowo – dopiero w 2008 r. brano pod uwagę docelowy okres 18 lat.

²² Należy przy tym zaznaczyć, że konstrukcja systemu z roku 2000 promowała dołączanie do II filaru poprzez umowy pomiędzy pracodawcą a samym zakładem ubezpieczeniowym. Sam pracodawca nie mógł jednostronnie zadeklarować podpisania umowy – potrzebna była do tego zgoda związków zawodowych, bądź ich odpowiednika działającego w ramach danego zakładu pracy, oraz pisemna zgoda co najmniej 51 proc. pracowników. Dodatkowo, w 2002 r. wprowadzono zasadę, według której jeżeli właściciel co najmniej 25 proc. udziałów w spółce jest w niej jednocześnie zatrudniony, to nie może przystąpić w jej ramach do II filaru – znacząco utrudniło to możliwość ubezpieczania się mikroprzedsiębiorstw. Obie reguły przyczyniły się do niskiego wskaźnika uczestnictwa wśród pracowników firm prywatnych.

Podobnie jak w przypadku filaru drugiego, bycie jego członkiem wiąże się z dostępnością ulg podatkowych, które w tym przypadku są jednak one o wiele mniejsze. Odbija się to na niskim poziomie zgromadzonego w III filarze kapitału, co z kolei przekłada się na jego marginalną rolę w konstrukcji systemu emerytalnego.

Tabela 1. Wybrane cechy reformy emerytalnej z 2000 r.

	Mężczyźni	Kobiety
Podstawowy wiek emerytalny	63	61
Minimalny okres składkowy (wymagany do przejścia na emeryturę w wieku 63 (m) i 61 (k))	20	20
Minimalne warunki potrzebne do przejścia na wcześniejszą emeryturę bez potrąceń	58 lat, w tym 40 składkowych	58 lat, w tym 38 składkowych
Obliczanie podstawy naliczania emerytury	najlepsza 18-letnia średnia zarobków (odpowiednio waloryzowana)	
Obliczanie wysokości emerytury	Podstawa naliczania emerytury pomnożona przez nagromadzoną stopę kumulacji	
Stopa kumulacji (<i>accrual rate</i>)	35 proc. za pierwsze 15 lat; 1,5 pkt. proc. za każdy dodatkowy rok	38 proc. za pierwsze 15 lat; 1,5 pkt. proc. za każdy dodatkowy rok
Indeksacja świadczenia	Wzrost płac nominalnych	
Minimalna podstawa naliczania	Poziom ustalany nominalnie	
Maksymalna podstawa naliczania	Czterokrotność minimalnej podstawy	

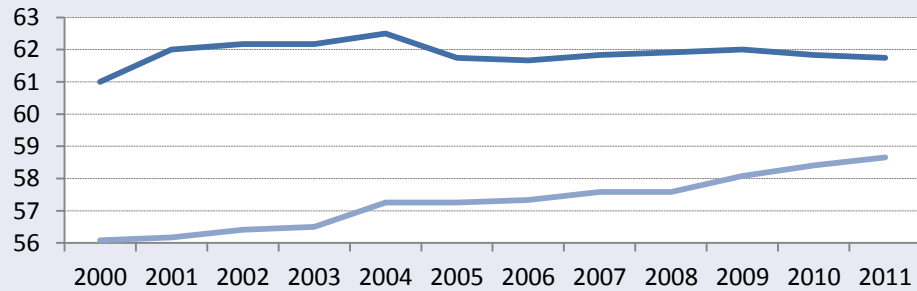
Źródło: ASISP Annual Report 2011 Slovenia

Reforma wpłynęła na zwiększenie się efektywnego wieku emerytalnego kobiet...

Odkąd ustawa ZPIZ-1 weszła w życie, wraz z początkiem roku 2000, efektywny wiek emerytalny kobiet wzrósł o 2 lata i 7 miesięcy, osiągając wartość 58 lat i 8 miesięcy. Wciąż jest jednak on o blisko 3 lata niższy od tego w krajach „starej UE”, dla których średni wiek rozpoczęcia pobierania świadczenia przez kobiety, już w 2010 r. wyniósł 61 lat i 7 miesięcy. W przypadku mężczyzn mamy do czynienia ze wzrostem o jedyne 9 miesięcy, co oznacza że w 2011 r. przybrał wartość 61 lat i 9 miesięcy, nie odbiegając od średniej unijnej za rok 2010²³.

²³ Późniejsze dane nie zostały jeszcze udostępnione.

Wykres 9. Efektywny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn w Słowenii w latach 2000-2011



Źródło: ASISP Annual Report 2011 Slovenia; dla 2011, Monthly Statistic Overview 2011, Pensions and Disability Insurance Institute

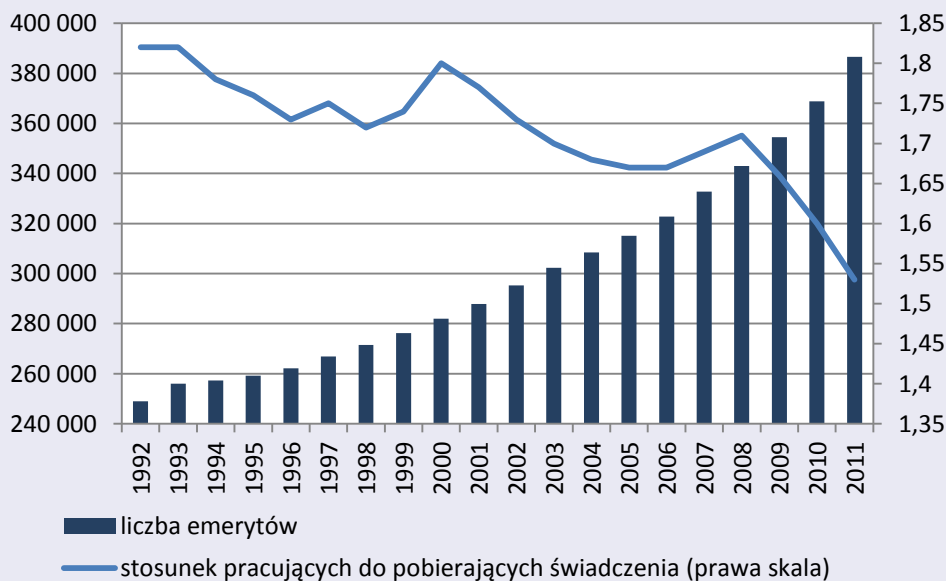
...jednak konstrukcja poszczególnych elementów systemu była wadliwa, bądź niewystarczająca do zniwelowania rosnących kosztów wypłaty emerytur.

ZPIZ-1 była potrzebna, jednak została zrealizowana w sposób daleko niewystarczający by zapobiec problemowi wpływu rosnących kosztów utrzymania systemu emerytalnego na finanse publiczne. Wydatki z nim związane pochłonęły w 2010 r. 11,2 proc. PKB, przy średniej OECD na poziomie 7 proc.

Konstrukcja systemu była wadliwa nie tylko kontekście kosztów jakie generowała możliwość zbyt wczesnego przejścia na emeryturę oraz sposób naliczania jej podstawy, ale również w ramach dysfunkcyjnej konstrukcji II filaru, która skutkowała marginalizacją jego roli²⁴. Defekty reformy uwidoczniły się na tyle szybko, że już w 2006 r. Komisja Europejska sugerowała Słowenii podjęcie działań na rzecz zapewnienia większej stabilności finansów publicznych poprzez dalszą poprawę działania instytucji systemu emerytalnego. Skalę problemów przed którymi stoi tamtejsze społeczeństwo ilustruje wykres dziesiąty.

²⁴ Patrz przypis 22.

Wykres 10. Liczba emerytów i stosunek pracujących do pobierających świadczenia



Źródło: Institute for Pensions and Disability Insurance in Slovenia

Na drastyczny wzrost liczby emerytów w ostatnich latach ma wpływ nie tylko szybko starzejące się społeczeństwo, ale przede wszystkim zła sytuacja na rynku pracy, która przyczynia się do opuszczania zasobów siły roboczej przez osoby w wieku przedemerytalnym. Stosunek pracujących do pobierających świadczenia spadł z 1,82 w 1992 r., do 1,53 w roku 2011. Jednocześnie, widoczne jest wyłamanie z trendu spadkowego w roku 2000, w którym wprowadzono w życie reformę ZPIZ-1. Odbicie występuje również w latach 2007 i 2008. Wynika ono z kolei z osiąganych w ostatnich latach boomu, najwyższych wskaźników zatrudnienia.

Reforma z roku 2010

Antycypując zwiększające się problemy z finansowaniem systemu emerytalnego, rząd przedstawił propozycję jego drugiej reformy (nazwanej ZPIZ-2) w marcu 2010 r. Wprowadzała on szereg zmian w zakresie obowiązujących rozwiązań, z czego głównymi były:

- Podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego do 65 lat dla obu płci. Minimalny wiek emerytalny zostałby zrównany na poziomie 60 lat, przy niezmięnionej wymaganej długości stażu pracy.
- Wprowadzenie surowszych sankcji za przedwczesne opuszczanie rynku pracy, jak też większych bonusów za przedłużenie aktywności zawodowej.
- Wydłużenie okresu stanowiącego podstawę naliczania emerytury z 18 do 30 lat.
- Zmiana zasad indeksacji świadczenia. Nowe rozwiązanie przewiduje waloryzację w proporcji: 70 proc. wzrostu funduszu płac i 30 proc. wzrostu cen.
- Zmiany w obrębie II filaru obejmujące zniesienie dotychczas obowiązujących barier wejścia dla przyszłych świadczeniobiorców oraz umożliwienie wyboru pomiędzy funduszami ponoszącymi zróżnicowane ryzyko w procesie obracania zdeponowanymi środkami.

Starzejące się społeczeństwo wytwarza presję na szybkie zmiany w obrębie systemu emerytalnego...

...czemu starano się zaradzić nową reformą emerytalną.

Miała ona podnieść efektywny wiek emerytalny, oraz zniwelować wady w konstrukcji poprzedniczki.

Tabela 2. Wybrane cechy reformy emerytalnej z 2010 r.

	Mężczyźni	Kobiety
Podstawowy wiek emerytalny	65	65
Minimalny okres składkowy	15	15
Minimalne warunki potrzebne do przejścia na wcześniejszą emeryturę	60 lat, w tym 40 składkowych	60 lat, w tym 38 składkowych
Obliczanie podstawy naliczania emerytury	najlepsza 30-letnia średnia zarobków (odpowiednio waloryzowana), bez 3 najgorszych lat	
Obliczanie wysokości emerytury	Podstawa naliczania emerytury pomnożona przez nagromadzoną stopę kumulacji	
Stopa kumulacji (<i>accrual rate</i>)	35 proc. za pierwsze 15 lat; 1,5 pkt. proc. za każdy dodatkowy rok do 24 lat, potem 2 proc. za każdy następny	39 proc. za pierwsze 15 lat; 1,5 pkt. proc. za każdy dodatkowy rok do 24 lat, potem 2 proc. za każdy następny
Indeksacja świadczenia	70 proc. wzrostu pałac i 30 proc. Inflacji	
Minimalna podstawa naliczania	Poziom ustalany nominalnie	
Maksymalna podstawa naliczania	Czterokrotność minimalnej podstawy	

Źródło: ASISP Annual Report 2011 Slovenia

Negocjacje strony rządowej z partnerami społecznymi nie zbliżyły do kompromisu, więc rozmowy zostały zerwane, a projekt wniesiony do Zgromadzenia Państwowego (które pełni w Słowenii rolę odpowiednika polskiego Sejmu). Dokument przyjęto 14 grudnia 2010 r.

**Związki zawodowe
zdołały doprowadzić do
referendum...**

Związki zawodowe, nie chcąc dopuścić do wejścia w życie zawartych w nim rozwiązań, zebrały 40 tys. podpisów, mając na celu ponowne zorganizowanie ogólnokrajowego referendum. Zgromadzenie Państwowe (*Državni Zbor*) odpowiedziało skierowaniem wniosku o referendum do Trybunału Konstytucyjnego, który 14 marca 2011 r. orzekł o jego zgodności z konstytucją. Rząd na mocy słoweńskiego prawa został zobowiązany do jego przeprowadzenia. Piątego czerwca 2011 r. społeczeństwo odrzuciło reformę emerytalną stosunkiem 27,8 proc. za, do 72,2 proc. przeciw, przy frekwencji w wysokości 40,5 proc.

**...co skutkowało
ponownym odrzuceniem
przez społeczeństwo
niezbędnej reformy.**

Jednocześnie należy zaznaczyć, że projekt ten, pomimo próby wprowadzania potrzebnych dla słoweńskiego rynku pracy rozwiązań, był krytykowany jako wciąż niewystarczający do neutralizacji zagrożeń, które pojawią się w przyszłości. OECD zarzuca mu złą konstrukcję w obszarze wysokości gwarantowanych świadczeń wypłacanych w ramach pierwszego filaru. Jednocześnie zwraca uwagę na sposób indeksacji emerytur, który w jej ocenie skutkuje zbyt szybkim przyrostem wartości nominalnej świadczenia (OECD Economic Survey Slovenia 2011). Proponowane rozwiązanie dotyczące zbyt wysokich kosztów obejmuje obniżenie gwarantowanych

Łatwość z jaką związki zawodowe mogą blokować niepopularne ustawy blokuje proces wyjścia z kryzysu.

stóp kumulacji wysokości emerytury z I filaru, kompensując spadek jej wartości zwiększeniem roli II filaru – m. in. poprzez wprowadzenie obowiązkowego uczestnictwa (Ekart 2011). Dodatkowo postuluje się dalsze podwyższenie minimalnego wieku emerytalnego oraz powiązanie jego wysokości z długością życia.

Wspomniane wyżej referenda były krytyczne z punktu widzenia naprawy słoweńskiego rynku pracy, a co za tym idzie całej słoweńskiej gospodarki. Łatwość z jaką związki zawodowe mogą do nich doprowadzać, generuje koszty wynikające z odwlekania niezbędnych reform (które prędzej czy później będą musiały być wprowadzone) oraz wywołuje patową sytuację z punktu widzenia potencjalnych reformatorów, którzy każdorazowo muszą liczyć się ze zdaniem populistów.

Ramka 1. Referendum jako hamulec reform

Obecnie państwo jest zobligowane do rozpisania referendum na wniosek jednej trzeciej deputowanych Zgromadzenia Państwowego, Rady Narodowej (odpowiednik polskiego Senatu) lub czterdziestu tysięcy uprawnionych do głosowania obywateli (z 1,7 mln uprawnionych)²⁵. Może ono dotyczyć jakiegokolwiek sprawy regulowanej przepisami prawa, a uważa się je za wiążące jeżeli większość głosujących opowie się za daną propozycją²⁶. Jednocześnie, władza ustawodawcza nie może wdrożyć prawa sprzecznego z wynikami referendum w ciągu roku od jego przeprowadzenia²⁷.

W latach 2000-2011 zorganizowano 13 referendów, w których zadano aż 17 pytań. Obok ważnych kwestii, takich jak akcesja do UE i NATO (2003 r.; za UE 89,64 proc., za NATO 66,08 proc.; 60,44 proc. frekwencji), czy też przyjęcie reformy emerytalnej, poruszano w nich takie tematy jak dopuszczenie możliwości leczenia bezpłodności przez niezamężne kobiety (2001 r.; 72,36 proc. przeciw; 35,66 proc. frekwencji), czy też kwestia ograniczenia handlu w niedziele do maksymalnie 10 dni w roku (2003 r.; 57,53 proc. za; 27,54 proc. frekwencji).

Potrzeba zmiany regulacji dotyczących organizacji referendów nie jest kwestionowana na forum słoweńskiego parlamentu. Wątpliwości budzi jedynie kształt docelowych rozwiązań. Dotychczasowe kształtowanie się rozmów międzypartyjnych wskazuje na prawdopodobne pozostawienie w mocy zapisu o obligatoryjności rozpisania referendum w przypadku zebrania 40 tys. podpisów. Z drugiej strony, przewiduje się również wprowadzenie minimalnej wymaganej do uznania referendum za wiążące frekwencji na poziomie 35 proc., oraz uniemożliwienie głosowania w sprawach dotyczących podstawowych wolności obywatelskich, obronności kraju, oraz kwestiach związanych z podatkami. Kompromis zawierałby również zapis o odebraniu możliwości rozpisania referendum przez deputowanych Zgromadzenia Państwowego i Rady Narodowej.

²⁵ Co znaczy że do przeprowadzenia referendum z inicjatywy obywatelskiej potrzebna jest zgoda 2,35 proc. uprawnionych do głosowania obywateli Słowenii. Dla porównania – w Polsce potrzeba aprobaty 1,64 proc. uprawnionych.

²⁶ Warunki te reguluje artykuł 90 konstytucji słoweńskiej.

²⁷ W Polsce złożenie wniosku wymaga 500 000 podpisów obywateli uprawnionych do głosowania (z ogółu 30,5 mln uprawnionych), i nie jest jednoznaczne z otrzymaniem zgody parlamentu na jego realizację. Referendum jest wiążące powyżej 50 proc. frekwencji. Nie może dotyczyć podatków, obronności państwa i amnestii (artykuł 60 polskiej ustawy o referendum ogólnokrajowym).

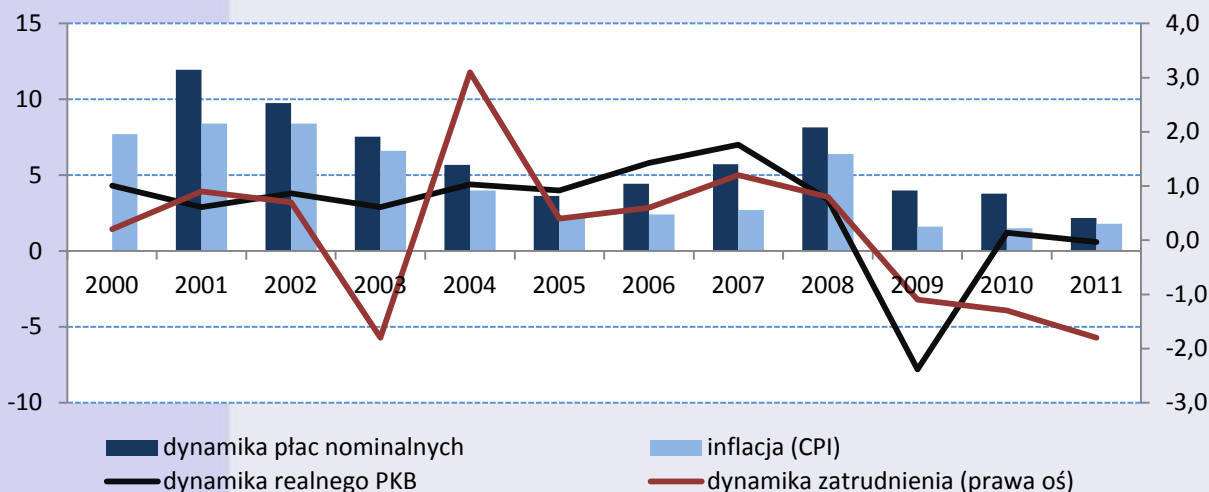
Należy dodać, że zmiana obecnie obowiązującej konstytucji wymaga dwóch trzecich głosów ustawowej liczby deputowanych²⁸.

Słoweński Minister Finansów – *Janez Šušteršič*, stwierdził na początku grudnia, że usunięcie tej „politycznej blokady” jest warunkiem koniecznym do odzyskania przez Słowenię wiarygodności międzynarodowej, a w szczególności przekonanie Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego o sensowności przekazywania pomocy w ramach programów ratunkowych dla słoweńskiej gospodarki.

W grudniu 2012 r. ponownie udało się przegłosować nową ustawę emerytalną.

4 grudnia 2012 r., tj. półtora roku po odrzuceniu reformy ZPIZ-2 w referendum, rząd Janeza Janšy ponownie poddał pod głosowanie nieznacznie zmieniony projekt ww. ustawy²⁹. Został on przyjęty głosami wszystkich 76 obecnych na głosowaniu deputowanych, i weszła w życie z 1 stycznia 2013 r.. W samym tylko 2013 r., zmiana ta ma przynieść 150 mln EUR oszczędności, co w czasach cięć budżetowych postrzegane jest jako znacząca ulga dla słoweńskiego budżetu.

Wykres 11. Dynamika inflacji, PKB, zatrudnienia i płac nominalnych [%]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i Statistical Office of the Republic of Slovenia
Uwagi: Dane dla dynamiki płac nominalnych za rok 2000 są niedostępne

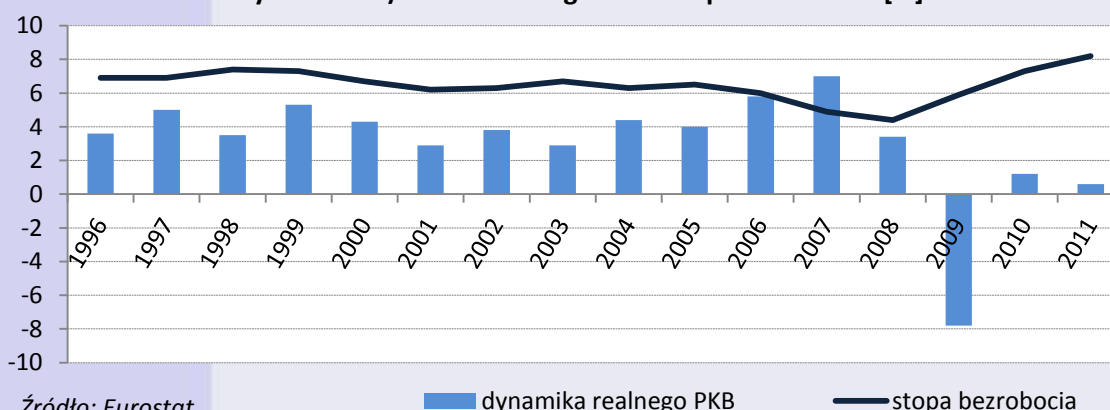
Wyniki gospodarcze

Kluczowe dane gospodarcze dla analizowanego okresu można podzielić na dwa etapy: stabilny, od roku 2000 do 2007, w którym średni wzrost PKB wynosił 4,4 proc. rocznie, i okres kryzysowy, po roku 2008. W 2009 r. PKB obniżył się aż o 7,8 proc., co jest jednym z największych spadków w całej UE. Pomimo dodatniej dynamiki w następujących latach, gospodarka Słowenii pozostaje w stagnacji.

Negatywny obraz obecnej sytuacji znajduje swoje potwierdzenie w zwiększającym się bezrobociu, które od 2008 r., zwiększyło się dwukrotnie.

²⁸ Art. 169 konstytucji słoweńskiej.

²⁹ Wśród ponad stu kosmetycznych poprawek, za najważniejszą należy uznać rezygnację z naliczania emerytury na bazie najlepszych 30 lat pracy, i zastąpienie tego okresem 24-letnim.

Wykres 12. Dynamika realnego PKB i stopa bezrobocia [%]


Źródło: Eurostat

Analiza sytuacji politycznej

Władzę ustawodawczą w Słowenii sprawuje dwuizbowy parlament – Zgromadzenie Państwowe (90 członków, wybieranych w wyborach powszechnych na 4-letnią kadencję) i Rada Państwa (*Državni Svet*, 40 członków, wybieranych w wyborach pośrednich na 5-letnią kadencję; organ opiniodawczy).

Prezydent wybierany jest na okres 5 lat, w wyborach powszechnych, maksymalnie na dwie kadencje. Jest zwierzchnikiem sił zbrojnych, przedstawia kandydata na premiera, ogłasza ustawy i posiada prawo łaski. Oprócz niego, władzę wykonawczą sprawuje również rada ministrów.

Władzę sądowniczą sprawuje system sądów powszechnych, z Sądem Najwyższym na czele. Sąd Konstytucyjny orzeka o zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z konstytucją, rozstrzyga spory kompetencyjne.

Tabela 1. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Państwowego w latach 2000 - 2011

Wybory do Zgromadzenia Państwowego w 2000 r. (frekwencja 70,4 proc.)			
Partia	Poparcie [%]	Mandaty	Profil ideologiczny
Dotychczasowy premier, Janez Drnovšek (SDS), kontynuuje mandat			
Liberalna Demokracja Słowenii (LDS)	15,8	14	centro-lewica
Zjednoczona Lista Socjaldemokratów (ZLSD)	12,1	11	centro-lewica
Słoweńska Partia Ludowa (SLS)	9,5	9	centro-prawica
Nowa Słowenia (NSi)	8,8	8	centro-prawica
Demokratyczna Partia Rencistów Słowenii (DeSuS)	5,2	4	centrum
Słoweńska Partia Narodowa (SNS)	4,4	4	skrajna prawica
Partia Młodzieży Słowenii (SMS)	4,3	4	centro-lewica
Wybory do Zgromadzenia Państwowego w 2004r. (frekwencja 60,64 proc.)			
Ustępujący premier: Anton Rop (LDS); gabinet utworzył: Janez Janša (SDS)			
Słoweńska Partia Demokratyczna (SDS)	29,1	29	centro-prawica
Liberalna Demokracja Słowenii (LDS)	22,8	23	centro-lewica
Socjaldemokraci (SD)	10,2	10	centro-lewica

Nowa Słowenia – Partia Chrześcijańsko-Ludowa (NSi)	9,1	9	centro-prawica
Słoweńska Partia Ludowa (SLS)	6,8	7	centro-prawica
Słoweńska Partia Narodowa (SNS)	6,3	6	skrajna prawica
Demokratyczna Partia Rencistów Słowenii (DeSuS)	4,0	4	centrum
Wybory do Zgromadzenia Państwowego w 2008 r. (frekwencja 63,10 proc.)			
Ustępujący premier: Janez Janša (SDS); gabinet utworzył: Borut Pahor (SD)			
Socjaldemokraci (SD)	30,5	29	centro-lewica
Słoweńska Partia Demokratyczna (SDS)	29,3	28	centro-prawica
Zares – Nowa Polityka (Zares – nova politika)	9,4	9	centro-lewica
Demokratyczna Partia Rencistów Słowenii (DeSuS)	7,5	7	centrum
Słoweńska Partia Narodowa (SNS)	5,4	5	skrajna prawica
Słoweńska Partia Ludowa (SLS) i Partia Młodzieży Słowenii (SMS)	5,2	5	centro-prawica i centro-lewica
Liberalna Demokracja Słowenii (LDS)	5,2	5	centro-lewica
Wybory do Zgromadzenia Państwowego w 2011 r. (frekwencja 65,60 proc.)			
Ustępujący premier: Borut Pahor (SD); gabinet utworzył: Janez Janša (SDS)			
Lista Zorana Jankovicia – Pozytywna Słowenia (LZJ-PS)	28,5	28	centrum
Słoweńska Partia Demokratyczna (SDS)	26,2	26	centro-prawica
Socjaldemokraci (SD)	10,5	10	centro-lewica
Lista Obywatelska Gregora Viranta (LGV)	8,4	8	centro-prawica
Demokratyczna Partia Rencistów Słowenii (DeSuS)	7,0	6	centrum
Słoweńska Partia Ludowa (SLS)	6,8	6	centro-prawica
Nowa Słowenia – Partia Chrześcijańsko-Ludowa (NSi)	4,9	4	centro-prawica

Źródło: European Election Database; Eurostat

Uwagi: Pola niebieskie oznaczają partie współtworzące koalicję rządową

Od 1992 do 2002 r. funkcję premiera z ramienia centro-lewicowej partii LDS sprawował Janez Drnovšek. W 2002 r. w wyborach prezydenckich, które wygrywa, premierem w jego miejsce zostaje Anton Rop. W 2000 r. wchodzi w życie reforma emerytalna, w 2004 r. Słowenia przystępuje do UE i NATO.

W wyborach w październiku tego samego roku, władzę niespodziewanie przejmuje centro-prawicowa koalicja z SDS na czele. Tekę premiera obejmuje Janez Janša. W okresie ich rządów kraj rozwija się najszybciej, wynika to jednak przede wszystkim z dobrej koniunktury w światowej gospodarce. Udaje się przeprowadzić reformy fiskalne, zmniejszając opodatkowanie pracy. Pierwszego stycznia 2007 r. kraj wstępuje do strefy euro.

W wyborach z 2008 r. zwycięża centro-lewicowe SD. Jego przewodniczący, Borut Pahor, podpisuje umowę koalicyjną z Zares i centrowym DeSuS. Pod koniec roku najważniejsze wskaźniki wyprzedzające zapowiadają nadejście dekoniunktury. W obliczu kryzysu, rząd został zmuszony do podjęcia działań reformatorskich. W kwietniu 2011 r. w referendum zostaje odrzucona ustawa o „mini-pracach” deregulująca rynek pracy. Miesiąc później, w ramach protestu przeciw

przygotowywanej reformie emerytalnej z rządu odchodzi partia DeSuS – reprezentująca interesy słoweńskich rencistów, pozbawiając jednocześnie Pahora większości w parlamencie. W czerwcu koalicję opuszcza również Zares, w reakcji na kolejne przegrane referendum – tym razem w sprawie rzeczony reformy ZPIZ-2. W następnych miesiącach z rządu odchodzą kolejni ministrowie SD, jeden z nich w atmosferze skandalu korupcyjnego. W obliczu głębokiego kryzysu politycznego, 20 września Pahor występuje o wotum zaufania, którego nie otrzymuje. Rząd zostaje rozwiązany, a przedterminowe wybory zostają rozpisane na grudzień 2011 r..

Wygrywa je nowo założona centrowa partia Pozytywna Słowenia pod wodzą Zorana Jankovica, której nie uda się jednak utworzyć rządu. Kandydatura Jankovica na premiera zostaje odrzucona, po czym utworzona zostaje szeroka koalicja pod przewodnictwem byłego premiera Janeza Janšy. Obejmuje urząd ponad dwa miesiące po wyborach parlamentarnych, 10 lutego 2012 r.

Podsumowanie

Słowenia na przestrzeni badanego okresu nie osiągnęła znaczącego przyrostu aktywności zawodowej osób z grupy 55-64 lat. W ciągu aż dwunastu lat wzrosła o jedynie 11,1 pkt proc. (z 24 proc. w roku 2000, do 35,1 proc. w trzecim kwartale 2012 r.). Jednocześnie, analogiczny wskaźnik dla ogółu populacji w wieku produkcyjnym osiągnął wtedy 70,9 proc., co daje średnią niewiele niższą niż jego wartość dla wszystkich krajów Unii Europejskiej.

Świadczy to o głębokiej segmentacji tamtejszego rynku pracy. Za taki stan rzeczy w znacznej mierze odpowiedzialny jest stopień prawnej ochrony zatrudnienia, który skutecznie zniechęca pracodawców do zatrudniania osób młodych i w wieku przedemerytalnym.

Dla położenia drugiej z wymienionych grup szczególne znaczenie ma konstrukcja systemu emerytalnego, która jeszcze niecały miesiąc temu dopuszczała możliwość otrzymania świadczenia już w wieku 58 lat. Skutkowało to niskim efektywnym wiekiem opuszczenia rynku pracy – w przypadku kobiet wciąż nie wynosi on nawet 59 lat, pomimo wzrostu o blisko 3 lata na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia.

Dotychczasowy, skromny przyrost wskaźników zatrudnienia ludności w wieku 55+, można zawdzięczać ustawie emerytalnej ZPIZ-1, redukcji opodatkowania pracy, zaostrzeniu wymogów niezbędnych do otrzymania zasiłku dla bezrobotnych, ale też większemu naciskowi położonemu na aktywną politykę rynku pracy. Niedawne wprowadzenie reformy ZPIZ-2 pozwala sądzić, że wskaźnik ten będzie rósł w dalszym ciągu. W jakim tempie będzie to się działo zależy przede wszystkim od otoczenia makroekonomicznego, dalszej determinacji reformatorskiej rządu Janeza Janšy oraz osiągnięcia ostatecznego porozumienia w sprawie zmian w przepisach dotyczących rozpisywania referendów.

Mitja Gaspari, były Minister Rozwoju i Spraw Europejskich, porównał wciąż jeszcze obowiązujący system emerytalny do ciśnienia krwi: „nie czujesz że coś jest złe, do momentu w którym masz zawał”. W przypadku dalszego braku skutecznego działania w sprawie aktywizacji zawodowej osób w wieku przedemerytalnym, taki zawał nieuchronnie czeka słoweńskie finanse publiczne. Stosunek długu publicznego do PKB na przestrzeni lat 2008-2011 wzrósł z 21,9 proc., do 47,6 proc. Chcąc utrzymać świadczenia na obecnym poziomie, trzeba będzie albo drastycznie

podnieść podatki, albo w dalszym ciągu zwiększać dług publiczny.

Oczekiwanie, że obywatel zawsze będzie cenił sobie interes ogółu bardziej niż swój własny, że będzie na tyle przezorny żeby wybierać korzyść długookresową ponad krótkookresową, jest stanowiskiem nie tyle naiwnym, co niebezpiecznym. Przykład Słowenii pokazuje, że współczesna rzeczywistość gospodarcza jest zbyt skomplikowana dla demokracji bezpośredniej, której namiastkę wciąż oferuje słoweńska konstytucja.

Bibliografia

Deloy C., *General Elections In Slovenia 4th December 2011*, Robert Schumann Foundation, 2011.

Economic Issues 2012. Labour Market Movements, Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Ljubljana, 2012.

Ekart M., *The supplementary pension insurance in Slovenia – a brief overview of the current situation*, PRVA, Ljubljana, 2011.

Forthun C., Koske I., Leibfritz W., Mittlestadt A., Molnar M., *OECD Economic Surveys: Slovenia*, OECD, Paris, 2009.

Henrard V., Returesward A., Sloommaekers V., Latour K., *OECD reviews of labour markets and social policies: Slovenia*, OECD, Paris, 2009.

Ignjatovic M., *European Employment Observatory Review: Adapting Unemployment Benefit Systems to The Economic Cycle*, University of Ljubljana, 2011.

Ignjatovic M., *European Employment Observatory Review: Employment Policies to Promote Active Ageing 2012*, University of Ljubljana, 2012.

Ignjatovic M., *European Employment Observatory Review: Long Term Unemployment 2012*, University of Ljubljana, 2012.

Kunz J., *Population ageing - Problem or chance. Lessons from the case of Finland*, University of Tampere, 2005.

OECD Economic Surveys Slovenia 2011, OECD, Paris, 2011.

Stanovnik T., Turk E., *Annual National Report 2011 Pensions, Health Care and Long-term Care*, ASISP, Ljubljana, 2011.

Yermo J., et al., *OECD Pensions Outlook 2012*, Paris, 2012.

Your Social Security Rights in Slovenia, Social Europe, European Commission, Brussels, July 2011.

Zupancic M., *Active Ageing Strategies to Strengthen Social Inclusion*, Ministry of Labour, Social Affairs and Family, Ljubljana, 2007.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący Twoją wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwi nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić Twoją wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, fax +48 22 213 37 85
e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy

Konrad Wąsikiewicz
e-mail: konrad.wasikiewicz@for.org.pl
tel.: 513 480 796