

*Słowackie „laboratorium reform”, czyli
jak w dwa lata kompleksowo
zreformować rynek pracy*

Mateusz Guzikowski
Dominika Pawłowska

Słowackie „laboratorium reform”, czyli jak w dwa lata kompleksowo zreformować rynek pracy

Synteza

- Premier Słowacji Mikuláš Dzurinda w czasie trwania pierwszej koalicji rządowej (1998-2002) nie mógł – ze względu na udział w niej postkomunistów – wprowadzić kompleksowych reform rynku pracy i systemu finansów publicznych. Swoje działania skoncentrował na przywróceniu zaufania zagranicznych inwestorów do gospodarki słowackiej, mocno nadszarpniętego erą rządów premiera o zapędach autorytarnych, Vladimira Mečiara.
- Po utworzeniu w 2002 r. jednolitej pod względem programowym koalicji rządowej, Dzurinda mógł przystąpić do odważnego reformowania słowackiej gospodarki. Dzięki spójnej wizji kierunków rozwoju Słowacji oraz zapleczu parlamentarnemu w ciągu dwóch lat po wyborach zreformowano rynek pracy oraz wzmożono finanse publiczne.
- M. Dzurinda może uchodzić za wzór reformatora, któremu nie brakuje odwagi. Podczas gdy większość szefów rządów w okresie ożywienia gospodarczego (dobrej koniunktury) nie widziałyby uzasadnienia dla reformowania gospodarki, słowacki premier przeprowadził odważne reformy rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego (w tym reformę emerytalną) właśnie wtedy, gdy gospodarka znajdowała się w fazie ożywienia. Wprowadzone reformy miały kompleksowy charakter. Słowacja upodobniła się tym samym do zdecydowanie bogatszej Holandii, w której proces zmian trwał jednak zdecydowanie dłużej, bo przez dwie dekady.
- Sukces słowackich reform znajduje swoje odzwierciedlenie w statystykach dotyczących rynku pracy i finansów publicznych. Przy wysokim tempie wzrostu gospodarczego udało się obniżyć wydatki na świadczenia socjalne w relacji do PKB. Wskutek reform (m.in. szybkiego tempa podwyższania wieku emerytalnego – nawet 9 miesięcy w skali roku, czyli trzykrotnie szybciej niż w Polsce) stopa zatrudnienia kobiet w wieku okołoemerytalnym wzrosła z 9,4 proc. (1999) do 31,5 proc. (2011), czyli niemal trzyipółkrotnie, zaś mężczyzn z 35,4 proc. (2000) do 56,7 proc. (2008), tj. blisko o dwie trzecie.
- Z doświadczeń słowackich płyną dla Polski trzy fundamentalne wnioski:
 - ✓ Po pierwsze, ze względu na wzajemne oddziaływanie na siebie instytucji rynku pracy¹ konieczne jest wprowadzanie kompleksowych reform, których skutki będą utrzymane i widoczne przez dłuższy czas.
 - ✓ Po drugie, dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego (a przez to poziomu dobrobytu) niebagatelne znaczenie ma tempo podwyższania wieku emerytalnego – im jest ono szybsze, tym szybciej rośnie nasz dobrobyt.
 - ✓ Po trzecie, o prawdziwej odwadze reformatorów świadczy wprowadzanie reform w czasach dobrej koniunktury (gdy pozornie nie ma po temu przesłanek), nie zaś gdy gospodarka wpadnie w recesję.

¹ M.in. wielkości płacy minimalnej, długości i wysokości zasiłków dla bezrobotnych, systemu zachęt do wcześniejszej dezaktywizacji, siły związków zawodowych, (nie)elastycznego rynku pracy.

1.**Wprowadzenie**

Pierwsze lata po wystąpieniu Słowacji z Czeskiej i Słowackiej Republiki Federalnej ukierunkowane były na budowanie zrębów demokracji, choć prowadzona przez ówczesnego premiera Vladimira Mečiara polityka wewnętrzna prowadziła Słowację w kierunku reżimu autorytarnego. Dopiero zmiana rządów w 1998 r. i objęcie jego steru przez Mikuláša Dzurindę zaowocowała stopniowym wprowadzeniem reform zgodnych co do kierunku z propozycjami ustalonymi w ramach Konsensusu Waszyngtońskiego. W trakcie pierwszej kadencji – ze względu na obecność w koalicji rządowej postkomunistów – wprowadzenie istotnych reform zostało zahamowane. Ich natężenie przypada na drugą kadencję rządów Dzurindy (2002-2006), kiedy utworzona została stabilna większościowa koalicja rządowa, spójna pod względem programowym. Wybory z 2002 r. otworzyły drogę do wprowadzenia śmiałych reform rynku pracy i systemu emerytalnego. Słowacja stała się prawdziwym „laboratorium reform”.

2.**Pierwszy rząd Dzurindy – „bitwa o reformy” (1998-2002)**

W wyborach 1998 r. Słowacy głosowali na zasadzie selekcji negatywnej, czyli przeciw partii ówczesnego premiera Vladimira Mečiara. Zwycięstwo nieformalnego bloku wyborczego partii reformatorskich pod przywództwem Mikuláša Dzurindy i sformowanie przez niego koalicji rządowej związane było z podzieleniem się sterem władzy z postkomunistami (by uniemożliwić dalsze rządy zwycięskiej w tych wyborach partii Mečiara), co uniemożliwiło wprowadzenie głębokich reform już w pierwszej kadencji jak również stało się podstawą „bitwy o reformy”.

Prowadzona przez pierwszy rząd Dzurindy polityka rynku pracy stanowiła manewrowanie pomiędzy wprowadzaniem rozwiązań typowych dla partii prawicowych i lewicowych. W szczególności zaś, ta swoista niekonsekwencja (niespójność prowadzonej polityki rynku pracy) doprowadziła do rezultatów gorszych od zakładanych. Mimo iż Słowacja – podobnie jak inne kraje regionu – znajdowała się na etapie harmonizacji prawa krajowego ze wspólnotowym, gwałtowne przyspieszenie reform nastąpiło dopiero po 2002 r. (za czasów drugiego rządu Dzurindy), czyli w przededniu wstąpienia do UE.

Reformy wprowadzone w latach 1998-2002 można podzielić na dwie grupy:

- a) przeforsowane przez lewicowe partie koalicyjne:
 1. wzrost płac w sektorze publicznym (2002),
 2. reforma kodeksu pracy (2001),
 3. wprowadzenie uniwersalnych zasiłków na dzieci (2002),
 4. podwyższenie płacy minimalnej (2002) oraz
- b) przeforsowane przez prawicowe i/lub centrowe (reformatorskie) partie koalicyjne:
 1. likwidacja wcześniejszych emerytur (2000),
 2. zmniejszenie wysokości zasiłków społecznych (2001),

W 1998 r. M. Dzurinda utworzył koalicyjny rząd, w którym znaleźli się postkomuniści,...

...a więc reformy musiały przebiegać w łagodniejszej formie niż to pierwotnie zakładano...

...a co za tym idzie osiągnęły one dużo gorsze rezultaty.

3. nowelizacja kodeksu pracy (2002).

Stosowany przez postkomunistów argument, że wzrost płacy minimalnej przyczyni się do wzrostu zatrudnienia jest sprzeczny z wynikami badań empirycznych...

...Dzurinda zdecydował się więc najpierw na obniżenie wysokości zasiłków społecznych...

...chcąc aktywizować długotrwale bezrobotnych żyjących na koszt państwa.

Mimo iż ministerstwo pracy oraz finansów były kluczowe dla sukcesu reform...

...na ich czele stanęły osoby z partii postkomunistycznej, niedoświadczone i nastawione antyreformatorsko.

Przyjrzyjmy się wybranym reformom. Postkomuniści opowiadali się za podwyższeniem płacy minimalnej, przywołując przy tym, sprzeczny z wynikami licznych badań empirycznych², argument, tj. wzrost płacy minimalnej czyni pracę bardziej opłacalną od pobierania świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, a co za tym idzie przyczyni się do wzrostu zatrudnienia. Jak wynika z powyższego twierdzenia, chodzi o relatywne ujęcie wysokości płacy minimalnej, co oznacza, że można ją relatywnie zwiększyć w inny sposób, tj. poprzez zmniejszenie wysokości świadczeń wypłacanych z systemu zabezpieczenia społecznego. Ten wariant przyniesie zaś większe korzyści dla systemu finansów publicznych (ograniczenie wydatków, zmniejszenie presji na wzrost płac i związanej z nią presji inflacyjnej) i dynamiki PKB.

Rząd Dzurindy przeprowadził reformę w dwóch etapach. Zanim wprowadzono podwyższenie płacy minimalnej, rok wcześniej zmniejszono wysokość zasiłków społecznych. W 2001 r. około połowie z 324 tys. beneficjentów pomocy społecznej, których dochód znajdował się poniżej minimum egzystencjalnego³, obniżono o połowę wypłacane świadczenia. Twierdzono przy tym, że sytuacja, w której się znaleźli jest bezpośrednio od nich zależna (czyli na jej zmianę mają bezpośredni wpływ), nie zależy zaś od obiektywnych czynników. Celem wprowadzenia tej reformy było ograniczenie wydatków budżetowych na cele socjalne oraz aktywizacja długotrwale bezrobotnych i osób żyjących na koszt państwa z „czystej wygody”. Rok później partie reformatorskie zgodziły się na podwyższenie płacy minimalnej forsowane przez postkomunistów.

Niespójność ideologiczna partii tworzących koalicję rządową doprowadziła do sporów pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami reform. Warto w tym miejscu poświęcić kilka słów podziałowi tek ministerialnych w pierwszym gabinecie Dzurindy, gdyż ma to niebagatelne znaczenie dla zrozumienia wewnątrzkoalicyjnej „bitwy o reformy”.

Lewicową część koalicji rządowej tworzyła antyreformatorska partia postkomunistów, w której rękach znalazły się dwa kluczowe dla sukcesu reform resorty: silnie powiązane ze związkami zawodowymi ministerstwo pracy oraz ministerstwo finansów. Urzędnicy zatrudnieni w tych resortach – jak zaznaczają Jurajda i Mathernová (2004) – byli osobami o małym doświadczeniu pracy w sektorze publicznym oraz niechętnymi wprowadzeniu głębokich reform, nastawionymi bardziej na utrzymanie *status quo* lub spowalniającymi prace rządu (frakcji reformatorskiej). Brak ich doświadczenia wynikał z kolei z polityki rządów V. Mečiara, który nie inwestował

² Zob. przeglądowe prace m.in.: Dolado et al. (1996) oraz Neumark i Wascher (2007). Ogólnie rzecz biorąc, standardowa teoria ekonomii przewiduje wprawdzie, że płaca minimalna powinna przyczynić się do spadku zatrudnienia, lecz liczne niedoskonałości rynku mogą spowodować, że jej wprowadzenie (zwiększenie) pozwoli raczej na osiągnięcie większego zatrudnienia i dobrobytu (Boeri, van Ours 2011).

³ W grupie tej znajdowali się przede wszystkim: absolwenci szkół i uniwersytetów aktualnie poszukujący pracy, długotrwale bezrobotni (powyżej 2 lat), dobrowolnie rezygnujący z pracy i przechodzący na bezrobocie (ze względu na hojny system świadczeń) oraz ci, którzy wielokrotnie odmawiali współpracy z urzędem pracy lub odrzucali ofertę prac publicznych.

w kadry⁴, mimo iż mógł w tym celu wykorzystać środki dostępne w ramach funduszy przedakcesyjnych.

Grupa reformatorska skupiła się wokół osoby wicepremiera Ivana Mikloša, który był koordynatorem polityki gospodarczej rządu, jednak nie kierował żadnym ministerstwem. Ten liberalny ekonomista pracujący wcześniej dla jednego ze słowackich *think-tank'ów* został zaproszony przez M. Dzurindę do rządu by stanowić przeciwagę dla przeciwnej reformom frakcji lewicowej. Grupa utworzona przez Mikloša była bardzo kameralna, bowiem składała się z 5-6 ekonomistów i prawników, jednak jej pracom towarzyszyło wydatne wsparcie licznych doradców zagranicznych. Paradoksalnie, dzięki brakowi politycznego „obycia”, Miklošowi udało się przeprowadzić przez rząd, a potem przez parlament główne reformy. Z jednej strony nie miał on autorytetu wśród polityków, z drugiej – mógł pracować bez przeszkód także z wykorzystaniem wsparcia zagranicznych doradców, szczególnie w zakresie zmian instytucjonalnych (Mathernová 2002).

Przeprowadzenie istotnych reform rynku pracy było utrudnione ze względu na ich ideologiczny wymiar oraz postawę koalicjantów, którzy hamowali postulowane przez oponentów (wewnątrz koalicji rządowej!) zmiany. Wskutek tego wprowadzane reformy były kosmetyczne, bądź niespójne, czego przykładem może być reforma kodeksu pracy z 2001 r.

Prace nielicznej grupy reformatorskiej skupionej wokół Mikloša poddane silnym naciskom ze strony postkomunistów oraz skonfrontowane z niską jakością pracy urzędników zatrudnionych w instytucjach publicznych, którzy opiniowali projekt reformy skutkowałą wprowadzeniem reformy kodeksu pracy, która – zamiast uelastyczyć rynek pracy – *de facto* jeszcze bardziej go usztywniła, sankcjonując zwiększenie siły związków zawodowych w negocjacjach z pracodawcami. Osłabienie tejże nastąpiło dopiero wskutek kolejnej reformy kodeksu pracy z 2004 r., o czym szerzej piszemy w kolejnym punkcie analizy.

Warto zauważyć, że nawet przed tą (anty)reformą Słowacja miała jeden z bardziej przeregulowanych rynków pracy (w porównaniu do przeciętnej dla krajów OECD). W szczególności dotyczyło to regulacji z obszaru zwolnień indywidualnych i grupowych.

Reforma zamiast zmniejszyć bezrobocie poprzez uelastyczenie rynku pracy zawoocowała wzrostem kosztów pracy (czyli pośrednio przyczyniła się do wzrostu bezrobocia⁵) i dodatkowe usztywnienia, jak np.: ustawowy 40-godzinny tydzień pracy z ograniczoną możliwością uelastyczenia czasu pracy⁶; usztywnienie wymiaru pracy zmianowej i przerw pomiędzy zmianami (np. dla lekarzy i pielęgniarek, kierowców, nauczycieli); znaczne ograniczenie możliwości pracy w niepełnym wymiarze godzin; ustalenie maksymalnej długości trwania umów na czas określony na 3 lata; wzmocnienie siły związków zawodowych (ograniczenie możliwości zwolnień grupowych

Postkomuniści byli tak naprawdę oponentami wielu reform...

... znacząco osłabiając ich jakość i zmniejszając ich zakres...

...w związku z czym reforma kodeksu pracy odniosła odwrotny skutek usztywniając rynek pracy jeszcze bardziej...

Nie tylko nie udało się obniżyć bezrobocia, ale m. in. wzrosły koszty pracy, a związki zawodowe zyskały na sile.

⁴ Poza tym wpłynęło na to: niski poziom płac na Słowacji, ułatwienie emigracji do bogatszych Czech i wolne tempo reform do 1998 r.

⁵ Rozumianej jako stopa lub jako udział długotrwale bezrobotnych w ogólnej ich liczbie bezrobotnych (czyli wydłużenie przeciętnego okresu pozostawania bez pracy).

⁶ Czyli możliwości pracy w jednym tygodniu np. 36 godzin, zaś w kolejnym 44 godzin, by średni tygodniowy czas pracy równy był (bez godzin nadliczbowych) ustawowemu.

przez pracodawcę i uzależnienie ich od zgody związków zawodowych; brak możliwości zwolnienia przedstawiciela związków zawodowych; wpływ związków na zmiany organizacyjne w przedsiębiorstwie) oraz zlikwidowanie rad pracowniczych w przedsiębiorstwach, w których funkcjonowały związki zawodowe⁷.

Reforma kodeksu pracy miała obowiązywać od kwietnia 2002 r. (9-miesięczne *vacatio legis*), jednak w marcu tego roku wprowadzono nowelizację reformy, która miała wejść w życie w tym samym momencie⁸. Polegała ona na znaczącym uelastycznieniu możliwości pracy powyżej 40 godzin tygodniowo i uelastycznieniu kształtowania czasu pracy zmianowej. Ceną za jej przyjęcie było utrzymanie silnej pozycji związków zawodowych oraz wyłączenie umów o dzieło i zlecenie z kodeksu cywilnego i włączenie ich pod przepisy kodeksu pracy.

Prace nad reformą kodeksu pracy pokazują słabość rządów partii koalicyjnych, które są niespójne pod względem ideologicznym, jak również ich ograniczoną zdolność osiągnięcia konsensusu. Prace nad reformą trwały dwa lata. Dziwi zatem bierna postawa opozycji, organizacji pozarządowych i pozostałych grup, których dotyczyła reforma, ponieważ pośrednio spowodowało to wejście w życie kodeksu, który w jeszcze większym stopniu regulował rynek pracy, zamiast go uelastyczać. Obstrukcyjna postawa koalicjantów – jak zaznacza Mathernová (2002) – mogła wpłynąć na rezygnację Dzurindy z bardziej śmiałych reform i ich odłożenie na kolejną kadencję.

3.

Drugi rząd Dzurindy – Słowacja jako „laboratorium reform”

Rząd Dzurindy drugiej kadencji oparty był na jednolitej ideologicznie koalicji,....

...co pozwoliło na sprawne przeprowadzenie 10 najważniejszych reform.

Odzyskanie przez Słowację zaufania zagranicznych inwestorów oraz przyspieszenie negocjacji członkowskich z Unią Europejską po latach autorytarnych rządów Mečiarza oznaczało duży sukces rządu, którego główne partie koalicyjne utworzyły po wyborach z 2002 r. stabilną, większościową, a co najważniejsze spójną programowo i ideologicznie koalicję rządową. M. Dzurinda mógł zatem przystąpić do wprowadzania odważnych reform⁹. Po wyborach w 2002 r. w ciągu jednego roku ministerstwa pracy i finansów (uwolnione od postkomunistycznych „hamulcowych” reform) opracowały dwadzieścia strategicznych dokumentów oraz przeprowadziły dziesięć najważniejszych reform zogniskowanych w trzech obszarach: (a) wprowadzenie nowego systemu emerytalnego, (b) reforma kodeksu pracy oraz (c) reforma rynku pracy i państwa socjalnego. Główne cele reform można syntetycznie ująć w następujących punktach.

1. Reforma emerytalna

Cele reformy:

- a) Wprowadzenie filaru kapitałowego, do którego odprowadzana będzie składka w wysokości 9 proc. płacy brutto na indywidualne konta emerytalne.

⁷ Rady pracownicze pełniły funkcje zbliżone do związków zawodowych (nie miały jednakże prawa prowadzenia negocjacji zbiorowych) lecz ich postawa była zdecydowanie mniej ofensywna.

⁸ Zarówno reforma jak i nowelizacja weszły w życie w kwietniu 2002 r.

⁹ Omówieniu reform wprowadzonych w sektorze finansów publicznych poświęcona będzie jedna z kolejnych analiz FOR.

- b) Zreformowany ma zostać pierwszy filar, dzięki czemu wzmocnieniu ulegnie powiązanie odprowadzanych składek z wysokością świadczenia. Zgodnie z założeniami reformy, zarabiający przez 40 lat płacę w wysokości średniej krajowej uzyska świadczenie na poziomie 50 proc. przeciętnego dochodu.
- c) Wprowadzenie zmian w mechanizmie waloryzacji –średnia ze stóp inflacji i wzrostu nominalnego PKB w poprzednim roku.
- d) Podwyższenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn i zrównanie go na poziomie 62 lat dla obu płci. Podwyższanie to będzie odbywało się w tempie 9 miesięcy rocznie dla mężczyzn i kobiet bezdzietnych. Dla pozostałych kobiet tempo podwyższania zróżnicowane jest w zależności od liczby urodzonych dzieci.
- e) Wprowadzenie bodźców podatkowych do oszczędzania w trzecim filarze – odliczone od podatku mogły zostać składki do wysokości 12 000 koron słowackich rocznie.

2. Reforma kodeksu pracy

Cele reformy:

- a) Cofnięcie szkodliwych zmian wprowadzonych w 2001 r., w tym w szczególności osłabienie pozycji związków zawodowych.
- b) Eliminacja wszystkich ograniczeń dla dorabiania przez emerytów.
- c) Ułatwienie procedur zatrudniania i zwalniania pracowników (w tym: ułatwienie możliwości zwalniania w przypadku złej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa, recesji gospodarczej lub niezadowolonia pracodawcy z efektów pracy).
- d) Deregulacja organizacji czasu pracy i uelastycznienie jej wymiaru tygodniowego oraz pracy zmianowej.

3. Reforma systemu zabezpieczenia społecznego i rynku pracy

Cele reformy:

- a) Wprowadzenie aktywnych polityk rynku pracy na szerszą skalę.
- b) Zmniejszenie skali obciążenia podatkami wynagrodzenia.
- c) Reforma systemu zasiłków (chorobowych i socjalnych) – zmiana sposobu finansowania zasiłków chorobowych oraz wprowadzenie zasiłków, których uzyskanie zależne jest od aktywności zawodowej bezrobotnego.

Reforma emerytalna

W starym systemie emerytalnym (przed reformą) do emerytury uprawniona był każdy po spełnieniu wymogu 25 lat składkowych i osiągnięciu limitu wiekowego: 60 lat dla mężczyzn i 53-57 lat (w zależności od liczby urodzonych dzieci) dla kobiet (rozwiązanie to zostało odziedziczone po Czechosłowacji). Podstawą kalkulacji świadczenia była średnia płaca brutto uzyskiwana w ciągu pięciu wybranych najlepszych lat w dziesięcioletnim okresie poprzedzającym przejście na emeryturę. Brak jasno sprecyzowanych reguł oraz terminów indeksacji prowadził do tego, że często

Brak jasnych reguł waloryzacji świadczeń emerytalnych w starym systemie był chętnie wykorzystywany w walce politycznej.

Reforma emerytalna oparta była na rekomendacjach Banku Światowego oraz doświadczeniach krajów sąsiadujących.

Pomimo, iż uczestnictwo w drugim filarze nie było obowiązkowe, do 30.06.2006 przystąpiło do niego ok. 200-300 tys. więcej Słowaków, niż pierwotnie zakładano.

stawiało się to orężem w walce politycznej.

Rząd M. Dzurindy rozpoczął prace nad reformą systemu emerytalnego już w pierwszej kadencji. Od 1998 r. prowadzone były symulacje różnych wariantów reformy, jednak ze względu na brak poparcia w parlamencie i wśród koalicjantów, nie zdecydowano się na jej wprowadzenie. Dopiero sformowanie drugiego gabinetu opartego na stabilnej większości parlamentarnej przyspieszyło prace nad wprowadzeniem reformy. Opierając się na rekomendacjach Banku Światowego i sukcesie reform w sąsiednich krajach, rząd w 2003 r. zdecydował o stworzeniu trzyfilarowego systemu emerytalnego: zreformowany pierwszy filar (PAYG, NDC), drugi filar kapitałowy (obowiązkowe oszczędności, FDC), trzeci filar kapitałowy (dobrowolne oszczędności, FDC). Zreformowany pierwszy filar uwzględni wpływ wysokości zarobków i odprowadzanych składek na wysokość emerytury. Nowy system emerytalny wszedł w życie od 1 stycznia 2004 r. (Goliasz, Kičina 2005). W nowym systemie nowoprzyznane emerytury indeksowane są tempem wzrostu płac nominalnych, zaś wcześniej przyznane emerytury indeksowane są za pomocą tzw. metody szwajcarskiej, tj. z równymi wagami (0,5) przyznanymi stopie wzrostu CPI oraz przeciętnego nominalnego wzrostu płac w gospodarce. Nowy system ma również wbudowane zachęty do dłuższej aktywności zawodowej: każdy miesiąc wcześniejszej dezaktywizacji podwyższa emeryturę o 0,5 proc., a każdy miesiąc wcześniejszy w takim samym stopniu ją obniża.

Ustawą z 20 stycznia 2004 r. wprowadzono do systemu emerytalnego tzw. drugi filar. Rozpoczęcie jego funkcjonowania nastąpiło 1 stycznia 2005 r. Uczestnictwo w drugim filarze jest obowiązkowe dla osób zatrudnionych po raz pierwszy od stycznia 2005 r., które odprowadzają¹⁰ składkę (9 pkt. proc.¹¹). Dla osób zatrudnionych przed 01.01.2005 r. pozostawiono możliwość wyboru pomiędzy starym a nowym systemem. Tylko do 30.06.2006 do drugiego filaru przystąpiło 1,5 mln Słowaków i było to ok. 200-300 tys. więcej, niż założono w reformie. Towarzystwa ubezpieczeniowe zarządzające środkami w drugim filarze, by uzyskać koncesję na prowadzenie działalności w systemie emerytalnym musiały być wiarygodne pod względem finansowym i co najmniej od 3 lat działać na rynku ubezpieczeń. Limit inwestycyjny w aktywa krajowe ustalony został na poziomie co najmniej 30 proc.¹². Aktualnie na rynku funkcjonuje sześć towarzystw ubezpieczeniowych, które uzyskały zgodę na akwizycję. Dzięki reformie ukryty dług publiczny ma spaść z 400 proc. PKB (2003) do 170 proc. (2080).

Mimo iż trzeci filar został wprowadzony w 1996 r., nie cieszył się on zbyt dużą popularnością (w połowie 2005 r. jedynie 12 proc. populacji korzystało z dobrowolnych form zabezpieczenia emerytalnego). Malova (2009) zaznacza, że wprowadzenie reformy (silniejsze powiązanie emerytur ze składkami odprowadzonymi do systemu)

¹⁰ Składka w nowym systemie emerytalnym wynosić będzie 28,2 proc. płacy brutto, z czego 9 pkt. proc. trafia do drugiego filaru, 19,2 do pierwszego filaru; 21,2 proc. płacy brutto jest płacone przez pracodawcę, a 7 proc. przez pracownika.

¹¹ Rząd R. Fico pod koniec 2006 r. – oprócz przyznania emerytom szczególnych dodatków świątecznych – ogłosił, że zamierza zmniejszyć składkę odprowadzaną do drugiego filaru z 9 do 6 proc., a obcięte 3 pkt. proc. skierować do finansowania wypłaty emerytur z pierwszego filaru. Pomimo możliwości powrotu do pierwszego filaru, na krok ten zdecydowało się jedynie 100 tys. osób. Świadczy to o zaufaniu Słowaków do drugiego filaru.

¹² Początkowo przyjęto limit w wysokości 50 proc. jednak jeszcze w 2004 r. obniżono go do 30 proc.

Podstawę sukcesu reformy stanowiło podwyższenie wieku emerytalnego dla obu płci...

...którego tempo jest 2-3 krotnie szybsze niż w Polsce...

...choć w 2060 r. w obu krajach prognozuje się podobną sytuację demograficzną.

Reforma kodeksu pracy została wprowadzona już w rok po wyborach...

...towarzyszyła jej kampania społeczna na temat szkodliwości obowiązującej reformy i siły związków zawodowych.

W przypadku zwolnienia pracownik miał wybór pomiędzy okresem wypowiedzenia a 2-3 miesięczną odprawą.

może skutkować zwiększeniem różnic w poziomie dobrobytu emerytów, dlatego konieczne jest rozbudowanie trzeciego filaru.

Ważnym elementem reformy jest podwyższenie ustawowego minimalnego wieku emerytalnego do 62 lat dla obu płci począwszy od 2004 r. Wiek emerytalny przed reformą wynosił 60 lat dla mężczyzn i 53-57 lat dla kobiet w zależności od liczby urodzonych dzieci (podobnie jak w Czechach, a przed rozpadem: w Czechosłowacji). Tempo podwyższania wieku emerytalnego wynosi 9 miesięcy rocznie dla mężczyzn i kobiet bezdzietnych oraz 2-6 miesięcy dla pozostałych kobiet w zależności od liczby urodzonych dzieci. Oznacza to, że jest ono 2-3 krotnie szybsze niż w Polsce, zaś sytuacja demograficzna obu krajów w 2060 r. będzie zbliżona. Ustawa o reformie systemu emerytalnego przeszła przez parlament bez przeszkód i, mimo iż prezydent zawetował tę ustawę pod koniec 2003 r. (co mogło być wynikiem prowadzonej przez niego kampanii prezydenckiej – wybory odbywały się w kwietniu 2004 r.), parlament, w którym większość miały partie tworzące koalicję rządową, weto prezydenckie odrzucił. Podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 62 lat ma się zakończyć w 2015 r.

Interesujące, że pierwszy rząd Dzurindy zgromadził aktywa w wysokości blisko 2 mld USD w celu sfinansowania kosztów reformy pochodzące z prywatyzacji państwowego monopolu gazowego. Mimo iż do 2001 r. funkcjonowania tego typu funduszu nie uregulowano prawnie (Goliaš 2005), rząd nie zdecydował się na wydawanie pieniędzy na „programy rozwojowe” (innymi słowy: na bieżącą konsumpcję) (Jurajda, Mathernová 2004).

Reforma kodeksu pracy

Jednym z filarów reformy rynku pracy była reforma kodeksu pracy (2003 r.), dzięki czemu możliwe było – w przeciwieństwie do pseudoreformy z 2001 r. – faktyczne uelastycznienie rynku pracy. Reforma kodeksu pracy została przyjęta w rekordowo szybkim tempie, bo już w maju 2003 r., tj. w niespełna rok po wygranych wyborach. Za sukcesem tym stało przekonanie społeczeństwa o konieczności cofnięcia szkodliwej reformy oraz kampania medialna na rzecz zmniejszenia roli związków zawodowych. Kodeks z 2003 r. zmniejsza koszty pracy i motywuje do realokacji miejsc pracy i zwiększenia zatrudnienia. Najważniejsze zmiany można syntetycznie przedstawić w poniższych pięciu punktach:

1. Zmniejszenie kosztów zwalniania

- ✓ Przed reformą pracownik, który był zwalniany miał prawo do 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia **oraz** odprawy w wysokości dwóch płac miesięcznych. Rozwiązanie to zamieniono na 2-miesięczny okres wypowiedzenia **lub** odprawę w wysokości dwóch płac miesięcznych (dla osób zatrudnionych u tego samego pracodawcy przez okres krótszy niż 5 lat) oraz 3-miesięczny okres wypowiedzenia **lub** 3-miesięczną odprawę (dla osób zatrudnionych powyżej 5 lat). Po wprowadzeniu reformy każdy zwalniany pracownik nie mógł zatem skorzystać z obu tych przywilejów jednocześnie. Całkowite koszty zwolnienia (bez kosztów administracyjnych) obniżono

Przed reformą przysługiwały mu oba benefity...

...co zostało przywrócone w antyreformie z 2007r.

Umożliwiono pracę w większym wymiarze tygodniowym oraz nierównomiernie w ciągu tygodnia.

Reforma zwiększyła limit godzin nadliczbowych rocznie...

...a praca po godzinach nie musiała być uzgadniana ze związkiem zawodowym.

zatem z 5 do 2 lub 3 stawek miesięcznego wynagrodzenia (w zależności od długości stażu pracy u tego samego pracodawcy).

- ✓ Antyreformą z 2007 r. (rząd populisty R. Fico) cofnięto korzystne dla pracodawców zmiany. Z kodeksu usunięto prawo wyboru pomiędzy odprawą a okresem wypowiedzenia. Dla osób zatrudnionych mniej niż 5 lat należy wypłacić odprawę w wysokości 2 płac miesięcznych **oraz** pozwolić na 2-miesięczny okres wypowiedzenia (koszt zwolnienia wynosi zatem czterokrotność miesięcznych wynagrodzeń), zaś dla osób pracujących powyżej 5 lat – odprawę w wysokości 3 płac miesięcznych **oraz** 3-miesięczny okres wypowiedzenia (łączy koszt zwolnienia to sześciokrotność miesięcznych wynagrodzeń).

2. Uelastycznienie tygodniowego ustawowego czasu pracy i pracy zmianowej oraz nadliczbowych godzin pracy

- ✓ Przed reformą pracownik mógł pracować tygodniowo do 58 godzin (łącznie z nadgodzinami) u jednego pracodawcy, zaś po reformie już tylko 48 (łącznie z nadgodzinami) ale tylko u jednego pracodawcy, co oznacza, że może on pracować więcej godzin tygodniowo pod warunkiem, że u innych pracodawców. Znowelizowany kodeks pracy umożliwił także pracę elastyczną (nierównomierną) w ciągu tygodnia (np. w poniedziałek 10 godzin, a we wtorek 6 godzin).
- ✓ Nowy kodeks umożliwił również kobietom w ciąży, mężczyznom i kobietom stale opiekującym się dzieckiem do lat 3 lub samotnym matkom/ojcom opiekującym się dzieckiem do lat 15 pracować w godzinach nadliczbowych wyłącznie jeśli wyrażą na to zgodę (co wcześniej było niemożliwe). Ponadto mogli ustalić z pracodawcą, że poświęcają się opiece dziecka ale w przypadku zapotrzebowania na ich pracę pozostają w ciągłej gotowości do dyspozycji pracodawcy.
- ✓ Przed reformą pracownik miał prawo do maksymalnie 150 godzin nadliczbowych rocznie, które mogły zostać zwiększone o dodatkowy limit 150 godzin (łącznie 300 godzin), przy czym wymagało to zgody odpowiedniego związku zawodowego oraz państwowej inspekcji pracy. Po reformie, zwiększono limit nadgodzin, tj. pracownik może pracować do 150 godzin nadliczbowych rocznie oraz dodatkowo do 250 godzin nadliczbowych (łącznie 400 godzin), a zwiększenie to nie wymaga uzyskania pozwolenia związku zawodowego i inspekcji pracy – podlega wyłącznym ustaleniom pomiędzy pracodawcą a pracownikiem.
- ✓ Nowelizacja kodeksu pracy z 2007 r. pozostawiła te ustalenia bez zmian.

3. Uelastycznienie umów na pełen i część etatu

- ✓ Przed reformą z 2003 r., kodeks pracy przewidywał, że umowy na czas określony mogą maksymalnie trwać 3 lata, po czym były one

Zniesiono limit okresu trwania umowy na czas określony...

...a także umożliwiono pracodawcom łatwe zwalnianie pracowników w okresie słabszej koniunktury.

Zwolnienie pracownika zatrudnionego w niepełnym wymiarze godzin opierało się jedynie na poinformowaniu go o tym i krótkim okresie wypowiedzenia.

Ułatwiono zwalnianie pracowników pracujących niedbale i nieefektywnie.

następnie automatycznie przekształcane w umowy na czas nieokreślony. Po reformie, jeden kontrakt nie mógł trwać dłużej niż 3 lata, przy czym nie wprowadzono odgórnych limitów ich odnawialności, co oznacza, że mogły one być odnawiane nieograniczoną liczbę razy. Reformą kodeksu umożliwiono łatwiejsze zawieranie umów na niepełny etat dla studentów, kobiet i emerytów. Znowelizowany kodeks umożliwił również pracodawcom zatrudnianie na czas określony osób w trakcie ożywienia i ich zwalnianie w okresie recesji, tj. nawet w przypadku niewygaśnięcia kontraktu.

- ✓ Nowelizacją z 2007 r. wprowadzono możliwość odnowienia kontraktu na czas określony jednak nie więcej niż raz w ciągu trzech lat. Celem tego było uniknięcie "łańcuchowego" odnawiania kontraktów (np. co rok w nieskończoność).

4. Ułatwienie procedur zwalniania

Rozwiązania dotyczące procedur zwalniania pracowników można podzielić na cztery kategorie:

[a] mniejsza ochrona pracowników zatrudnionych na czas określony

- ✓ Po reformie z 2003 r. pracodawca mógł rozwiązać umowę o pracę bez podawania powodu. W takim przypadku pracownik miał prawo do uzyskania odprawy w wysokości 1 płacy miesięcznej.
- ✓ Nowelizacja z 2007 r. cofnęła tę zmianę – pracodawca zobowiązany jest do postępowania zgodnie z procedurami wyznaczonymi przez kodeks pracy (okres wypowiedzenia i odprawy).

[b] mniejsza ochrona zatrudnienia osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin

- ✓ Po reformie obu stron umowy (pracodawcy i pracownikowi) przysługiwało prawo do rozwiązania umowy o pracę opiewającej na 20 lub mniej godzin tygodniowo bez podawania powodu ze skutkiem natychmiastowym. Okres wypowiedzenia wynosił w takim przypadku 15 dni.
- ✓ Nowelizacją z 2007 r. obniżono to do umów zawartych na mniej niż 15 godz. tygodniowo, zaś okres wypowiedzenia wydłużono do 30 dni.

[c] mniejsza ochrona „bumelantów”

- ✓ Przed reformą z 2003 r. kodeks pracy umożliwiał pracodawcy rozwiązanie stosunku pracy w przypadku rażącego naruszenia obowiązków przez pracownika. Jeśli naruszenie obowiązków pracy było nieznaczne, zwolnienie mogło nastąpić wyłącznie w przypadku wielokrotnego naruszenia obowiązków. Po reformie pracodawca, który był niezadowolony z wyników lub wykonana przez pracownika praca została niepunktualnie, mógł go zwolnić. W przypadku mniejszych wykroczeń, mógł zwolnić pracownika, jeśli uchybienie powstało

Akceptacja zwolnień przez związek zawodowy przestała być konieczna...

...a reprezentantów związków przestano dodatkowo wynagradzać.

Konfederacja Związków Zawodowych złożyła wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie rozpisania przedterminowych wyborów do Rady Narodowej...

...jednak z powodu niskiej frekwencji zostało ono unieważnione.

Ostatecznie jednak związki odzyskały siłę w wyniku późniejszej anty-reformy.

w ciągu 6 kolejnych miesięcy po pierwszym naruszeniu obowiązków.

✓ Nowelizacja nie zmieniła tego przepisu.

5. Oslabienie siły związków zawodowych¹³

✓ Przed reformą, w przypadku zwolnień indywidualnych i grupowych (jak również zmian w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa) związek zawodowy musiał wyrazić na to zgodę. Po reformie związek zawodowy jest jedynie informowany przez pracodawcę o zwolnieniach grupowych i zmianach organizacyjnych, nie ma przy tym prawa ich zablokowania.

✓ Reformą zniesiono również dodatkowe wynagrodzenie dla osób reprezentujących związki zawodowe w trakcie wykonywania przez nich obowiązków związkowych.

✓ Kodeks przywrócił możliwość tworzenia, zlikwidowanych w 2001 r., rad pracowniczych (są one obecne głównie w przedsiębiorstwach z udziałem kapitału zagranicznego) i zrównał je w prawach ze związkami zawodowymi (z wyłączeniem możliwości prowadzenia negocjacji zbiorowych).

✓ Malejąca rola związków zawodowych wspieranych przez lewicową partię *Smer* R. Fico przy milczącej akceptacji prezydenta r. Schustera doprowadziła do zgłoszenia przez Konfederację Związków Zawodowych wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie przeprowadzenia przedterminowych wyborów do Rady Narodowej w tym samym czasie co wybory prezydenckie, tj. w kwietniu 2004 r. Pod wnioskiem podpisało się 600 tys. Słowaków¹⁴. Mimo iż za rozwiązaniem Rady Narodowej zagłosowało ponad 80 proc. głosujących, referendum zostało unieważnione ze względu na niską frekwencję (35,9 proc.).

✓ Po przejęciu władzy w Radzie Narodowej przez partie koalicyjne na czele z populistycznym *Smer*, łatwo przeprowadzono nowelizację kodeksu pracy, na mocy której przywrócono część uprawnień działaczy związkowych do pobierania wynagrodzenia oraz umożliwiono im negocjowanie z pracodawcą nt. elastycznego czasu pracy i wprowadzenia zmian organizacyjnych w przedsiębiorstwie.

Reforma rynku pracy i państwa socjalnego

Celem reformy rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego, której motto

¹³ W wyborach 1998 r. związki wspierały opozycję do rządów Mečiar, która potem utworzyła rząd. W podzięce za wsparcie rząd Dzurinda przyjął w 1999 r. ustawę o komisjach trójstronnych. Związki wspierały rząd (jego lewicową część) z wdzięczności za otwarcie dialogu społecznego, który za rządów Mečiar został praktycznie zlikwidowany. Po przyjęciu reform 1998-2002 (gł. konsolidujących finanse publiczne, m.in. prywatyzacyjne) sytuacja pomiędzy rządem a związkami zaczęła się pogarszać. W wyborach 2002 r. wspierały już opozycję.

¹⁴ Dolny limit liczby podpisów sankcjonujący złożenie wniosku o przeprowadzenie referendum wynosi 350 tys.

Sytuacja sprzed reformy uzależniała obywateli od pomocy społecznej, ponieważ była ona bardziej korzystna niż zatrudnienie.

Bezrobotnym przysługiwał niski zasiłek podstawowy.

Aby otrzymać również zasiłek aktywizacyjny, trzeba wykazać się aktywnością w poszukiwaniu pracy.

Osobom niekwalifikującym się do zasiłku aktywizującego przysługiwał zasiłek ochronny,...

brzmiało „*praca się opłaca*” była aktywizacja bezrobotnych i biernych zawodowo oraz eliminacja sytuacji, w których otrzymywanie pomocy społecznej było bardziej korzystne niż zatrudnienie.

Przed reformą świadczenia wypłacane z budżetu państwa były relatywnie wysokie w porównaniu do przeciętnej płacy w gospodarce narodowej, co zniechęcało do pracy i uzależniało od pomocy społecznej. Wystarczy dodać, że tylko w latach 2001-2002 wydatki na zasiłki wynosiły ok. 0,3-0,4 proc. PKB, co było skutkiem zarówno ich absolutnej i relatywnej (w stosunku do przeciętnej płacy w gospodarce narodowej) wysokości jak również ułatwionymi kryteriami uzyskania i – będących efektem tychże – nadużywaniem tych świadczeń (gł. przez mniejszość romską)¹⁵ (IMF 2005).

W celu uszczelnienia systemu świadczeń z pomocy społecznej wprowadzono szereg szczegółowych rozwiązań, z których poniżej wymieniamy najważniejsze odnoszące się do systemu zasiłków (ich wysokości, jak i konstrukcji systemu) oraz programów aktywizacyjnych dla bezrobotnych.

[1] zmiana struktury zasiłków wypłacanych z systemu zabezpieczenia społecznego

Jak wspomnieliśmy w 2001 r. zmniejszono liczbę beneficjentów pomocy społecznej o połowę poprzez zmianę kategorii uprawnionych do pobierania świadczeń. Ponieważ ich wysokość zależała od liczby dzieci w rodzinie, największe bodźce do dezaktywizacji były w najliczniejszych rodzinach (tj. przeważnie romskich). W 2003 r. rząd wprowadził ograniczenie możliwości pobierania zasiłków oraz zreformował ich strukturę. Od 2004 r. zasiłki składają się z zasiłku podstawowego, którego wysokość zależy od liczby osób w rodzinie (od 1450 do 4210 koron) oraz dodatkowych zasiłków:

[a] zasiłek aktywizacyjny (1500 koron miesięcznie)¹⁶ – Osoby, które go pobierają zobowiązane są udowodnić (poprzez aktywne poszukiwanie pracy, studiowanie, uczestnictwo w programach aktywizacyjnych lub krótkookresowych pracach publicznych organizowanych przez gminę), że został im on słusznie przyznany. W przypadku robót publicznych zasiłek aktywizacyjny wypłacany jest pod warunkiem, że trwają one co najmniej 10 godz. tygodniowo. Głównym celem zasiłku jest ograniczenie długotrwałego bezrobocia. Osoby bezrobotne, którzy znajdą pracę mogą go pobierać przez kolejne 6 miesięcy od momentu rozpoczęcia pracy niezależnie od uzyskiwanych dochodów.

[b] zasiłek ochronny (1500 koron miesięcznie) – Zasiłek przeznaczony dla osób, które nie kwalifikują się do zasiłku aktywizacyjnego (tj. emeryci, renciści, osoby na zwolnieniu chorobowym przez okres dłuższy niż 30 dni, osoby opiekujące się przewlekle lub terminalnie chorymi oraz upośledzonymi i nowonarodzonymi dziećmi).

[c] zasiłek przystosowawczy (780 koron na osobę, 1330 koron na ro-

¹⁵ Romowie stanowią ok. 8 proc. populacji Słowacji, a jednocześnie połowę wszystkich długotrwanie bezrobotnych i ok. 1/5 wszystkich bezrobotnych (Jurajda, Mathernová 2004).

¹⁶ Po protestach mniejszości romskiej, do których stłumienia użyto sił mundurowych, rząd podwyższył z dn. 01.04.2004 wysokość zasiłków aktywizacyjnego i ochronnego z 1000 do 1500 koron.

*....najuboższym zaś -
zasiłek na pokrycie kosztów utrzymania*

...oraz kosztów usług medycznych...

...jak również zasiłek na dziecko.

Aby wyeliminować spośród pobierających świadczenie osoby pracujące za granicą lub „na czarno” zwiększono częstotliwość obowiązkowego stawiania się w urzędzie pracy.

Doradztwo zawodowe powierzono prywatnym agencjom.

Jeżeli koniecznością zatrudnienia była zmiana miejsc zamieszkania przyznawano zasiłek realokacyjny,...

dzinę miesięcznie) – Zasiłek ten ma służyć pokryciu wydatków związanych z opłaceniem czynszu, rachunków za prąd, gaz, ogrzewanie dla rodzin najuboższych.

[d] zasiłek medyczny (50 koron miesięcznie) – Zasiłek ten ma służyć pokryciu drobnych opłat za usługi medyczne w szpitalach i na pogotowiu.

[e] zasiłek na dziecko (500 koron) – Od 2004 r. wysokość zasiłku na dziecko nie zależy od dochodu, stanowi zaś stałą kwotę w wysokości 500 koron z możliwością odliczenia 400 koron od podatku dochodowego. W porównaniu do 2003 r. zmiana ta podnosi (obniża) zasiłki dla wyższych (niższych) grup dochodowych i wprowadza zachęty do aktywności zawodowej.

[2] wprowadzenie instrumentów aktywizujących bezrobotnych

Celem reformy było ograniczenie wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz uszczelnienie systemu ich wypłat (np. wyeliminowanie spośród pobierających świadczenia osób pracujących za granicą lub w szarej strefie).

Do najważniejszych z nich zaliczyć należy:

[a] wprowadzenie dodatku aktywizacyjnego dla pracodawców (do 900 koron miesięcznie), który ma pokryć część wydatków ponoszonych przez gminy które decydują się zatrudnić na krótki okres czasu bezrobotnego;

[b] konieczność częstszej wizyty w biurach pracy – Zarejestrowanie jako bezrobotny w urzędzie pracy jest warunkiem koniecznym choć niewystarczającym do uzyskania zasiłków. Aby nie utracić prawa do zasiłków, wymagana jest wizyta w biurze pracy raz na dwa tygodnie (dla porównania: w Polsce raz w miesiącu) dla krótkotrwale bezrobotnych (lub raz na tydzień dla długotrwale - tj. powyżej roku – bezrobotnych niebiorących udziału w żadnym programie aktywizacyjnym) (w Polsce: raz na cztery miesiące). W ten sposób w znaczący sposób uniemożliwiono pobieranie zasiłków przez osoby pracujące zagranicą. Zamiast wielu odrębnych instytucji wypłacających świadczenia, ich wypłatą po reformie zajęły się biura pracy, w struktury których zostały te instytucje włączone.

[c] utworzenie prywatnych agencji doradztwa zawodowego, które służą szkoleniami i treningami dla poszukujących pracy oraz pośredniczą pomiędzy pracodawcami a bezrobotnymi w dopasowaniu ofert obu stron rynku pracy;

[d] wprowadzenie zasiłku realokacyjnego (do 10 tys. koron jednorazowej wypłaty), który wypłacany jest osobom zmieniającym miejsce zamieszkania o co najmniej 30 km, które wyniknęło z podjęcia pracy;

[e] wprowadzenie zasiłku dla samozatrudnionych (do 197 tys. koron jednorazowej wypłaty), który wypłacany jest bezrobotnym, któ-

...a samozatrudnieni dostawali jednorazową wypłatę za skuteczne prowadzenie działalności gospodarczej.

Każdy bezrobotny musiał posiadać portfolio własnych predyspozycji zawodowych.

Obowiązek finansowania zasiłku chorobowego w pierwszych dniach przerzucono na pracodawcę...

...przestali więc oni wysyłać pracowników na zwolnienia w przypadku mniejszej ilości pracy.

Skrócono okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych,...

...a jego wysokość uległa zmniejszeniu.

Bezrobotny przed zarejestrowaniem musiał być zatrudniony przez co najmniej 2 lata...

...a zasiłków zostały pozbawione osoby poniżej 25. roku życia.

rzy założyli własną działalność gospodarczą i prowadzą ją od co najmniej 2 lat;

- [f] obowiązek posiadania przez bezrobotnego indywidualnego programu aktywizacyjnego – każdy bezrobotny powinien dysponować kartoteką (portfolio) własnych predyspozycji zawodowych, zdolności i umiejętności, która ułatwi dopasowanie go do zgłaszanego przez pracodawców popytu na pracę.

[3] zmiana źródeł finansowania zasiłków chorobowych

W starym systemie zasiłki chorobowe były w całości wypłacane przez państwo, co powodowało sztuczne zawyżanie absencji chorobowej. W celu wyeliminowania nadużywalności tego świadczenia przez pracowników – podobnie jak w Holandii (por. Guzikowski 2011) – zreformowano system zasiłków chorobowych. Po reformie, przez 10 pierwszych dni zasiłki finansowane są przez pracodawcę (przez 3 pierwsze dni – w wysokości 25 proc. płacy dziennej brutto, zaś od 4 do 10 dnia – w wysokości 55 proc. płacy dziennej brutto). Od 11 dnia wypłaty zasiłku chorobowego przejmowane są przez państwo i wynoszą – identycznie jak przed reformą – 55 proc. płacy dziennej brutto. W wyniku reformy długość zwolnienia chorobowego mierzona jako odsetek czasu pracy spadła z 5,1 proc. (2003) do 3,7 proc. (2004) (Goliaś, Kičina 2007).

[4] reforma systemu zasiłków dla bezrobotnych

Maksymalna długość okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych została z początkiem 2004 r. skrócona z 9 do 6 miesięcy, a stopa zastąpienia zmniejszona z 60 proc. do 50 proc. ostatniego wynagrodzenia brutto (przed reformą wysokość zasiłku wynosiła: 55 proc. płacy brutto przez 6 pierwszych miesięcy i 45 proc. przez kolejne 3 miesiące) (Goliaś, Kičina 2005). Wysokość zasiłku nie może być jednak wyższa niż 60 proc. przeciętnej płacy brutto w gospodarce narodowej.

Aby uzyskać zasiłek, bezrobotny musiał odprowadzać składki (być zatrudniony) przez co najmniej 24 z 36 miesięcy poprzedzających przejście na bezrobocie (Moore 2005). Otrzymywanie zasiłku ograniczone zostało do osób aktywnie poszukujących pracy. Zasiłki dla bezrobotnych zostały całkowicie zlikwidowane dla osób poniżej 25 r. ż. (głównymi „poszkodowanymi” tej reformy stali się młodzi Romowie). Reforma systemu zasiłków dla bezrobotnych doprowadziła do wystąpień społecznych (bezrobotnych i Romów), a we wschodnich krajach¹⁷ do użycia sił zbrojnych w celu przywrócenia porządku publicznego. (Toth 2012).

Z powyższej analizy słowackich reform można wyciągnąć dwa wnioski. Po pierwsze, zwiększenie dynamiki reform przypadło na drugą kadencję rządów Dzurindy. Przypomnijmy, że koalicja rządowa sformowana po wyborach z 2002 r. była spójna ideologicznie (ukierunkowana na wprowadzenie reform), co zdecydowanie ułatwiło

¹⁷ Kraj jest odpowiednikiem polskiego województwa.

Reformy rynku pracy muszą być przeprowadzane kompleksowo oraz w krótkim czasie.

4.

W drugiej kadencji rządów Dzurindy widoczne jest znaczne przyspieszenie tempa wzrostu.

Słowacy szybciej stawali się zamożniejsi, ponieważ przyrost płac nominalnych był wyższy niż wynosi inflacja

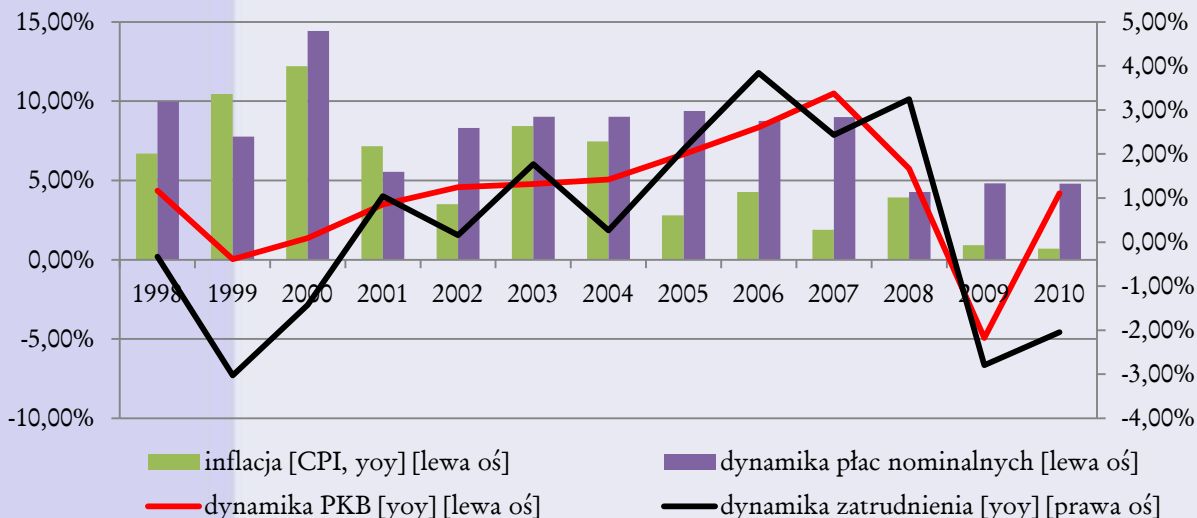
wprowadzenie głębokich reform w bardzo krótkim czasie. Czynnikiem ułatwiającym wprowadzanie reform jest zatem wysoki stopień spójności programowej koalicjantów.

Po drugie, na uwagę zasługuje kompleksowy charakter zmian. Rząd Dzurindy reformując rynek pracy i system emerytalny w krótkim czasie potwierdza hipotezę o konieczności symultanicznego wprowadzania reform w postaci pakietów, zgodnie z którą przyjmuje się, że instytucje rynku pracy (tj. m.in. system emerytalny, rozwiązania w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników, system zasiłków dla bezrobotnych) współoddziałują na siebie. W tym celu, by osiągnąć zamierzony efekt – tj. zwiększyć zatrudnienie i tempo wzrostu gospodarczego – zmiany muszą być wprowadzone w miarę krótkim czasie i obejmować szerokie spektrum rozwiązań. Działanie alternatywne, tj. reformowanie pojedynczych instytucji rozciągnięte na długie lata, rozmywa efekty reform ograniczając możliwość przyspieszenia wzrostu gospodarczego oraz osłabiając możliwość reakcji na egzogeniczne szoki makroekonomiczne.

Zmiany podstawowych wskaźników gospodarczych i rynku pracy w analizowanym okresie

Przyjrzyjmy się zmianom podstawowych wielkości makroekonomicznych na Słowacji – inflacji, dynamice PKB, zatrudnienia oraz płac nominalnych. Szczególnie interesuje nas okres reform (1998-2006), jednak dla pełniejszego obrazu poszerzyliśmy horyzont danych do 2010 r. Odnośnie PKB widzimy istotne różnice w jego dynamice – zaobserwowany w 1999 r. spadek jest (z wyłączeniem lat 2008-09 jedynym okresem spadku dynamiki PKB i stanowi punkt zwrotny w cyklu koniunkturalnym, co związane jest m.in. z odzyskaniem zaufania do słowackiej gospodarki po zwycięskich dla Dzurindy wyborach z 1998 r. Przyspieszenie tempa wzrostu szczególnie widoczne jest w drugiej kadencji (2002-2006), by w 2007 r. osiągnąć kolejny punkt zwrotny w cyklu z maksimum lokalnym wielkości ponad 10 proc. Niemal przez dekadę Słowacja doświadczała akceleracji tempa wzrostu – z roku na rok było ono coraz wyższe, do momentu uderzenia w małą otwartą gospodarkę światowego kryzysu. Jedynie w przypadku dwóch lat (1999 i 2001), inflacja mierzona rok do roku była wyższa od tempa przyrostu płac nominalnych, w pozostałym zaś okresie – była odeń niższa, co oznacza, że Słowacy szybciej stawali się zamożniejsi, ponieważ siła nabywcza ich płac ulegała zwiększeniu.

Wykres 1. Dynamika inflacji, PKB, zatrudnienia i płac nominalnych

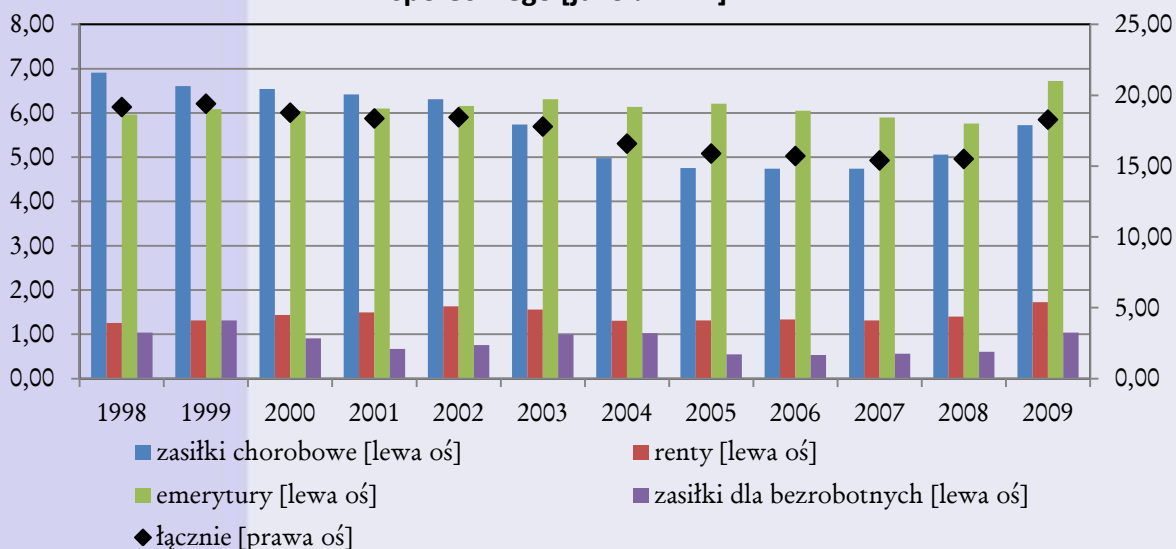


Źródło: IMF.

Zmniejszeniu uległy wydatki na zasiłki chorobowe,...

Jak zaznaczyliśmy powyżej, akceleracja tempa wzrostu przypada na drugą kadencję rządów Dzurindy. Przyglądając się wielkości wydatków na cele socjalne wypłacanych z budżetu państwa, a których wysokość przedstawiamy na poniższych wykresach w relacji do PKB, stwierdzić należy, że uległy one relatywnemu zmniejszeniu.

Wykres 2. Wydatki na świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego [jako % PKB]



Źródło: Eurostat.

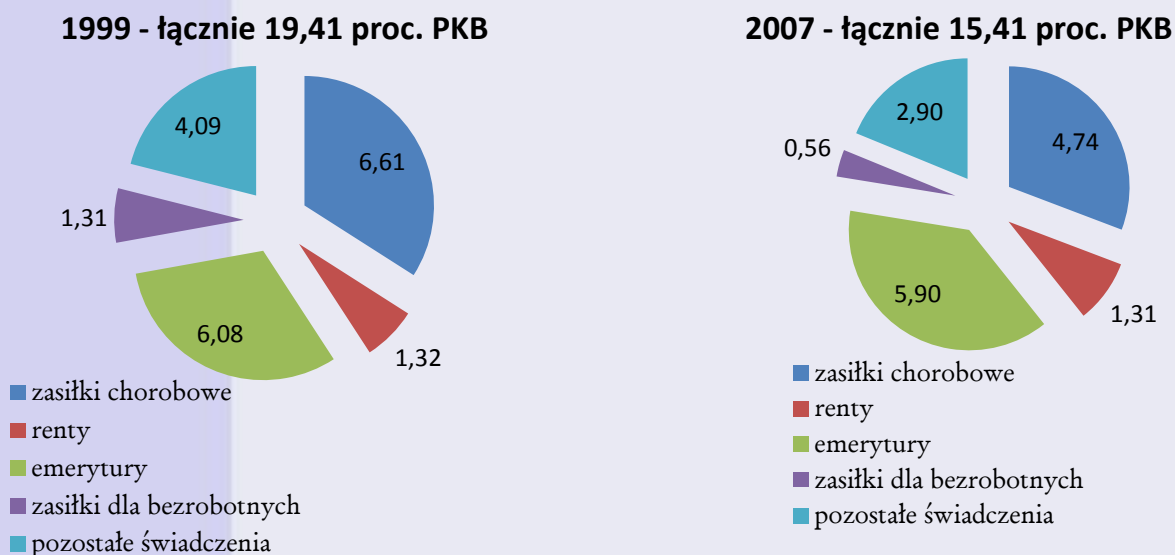
...co związane było przede wszystkim ze zmianą sposobu ich finansowania.

W badanym okresie zmniejszeniu uległa skala wydatków na świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego w relacji do PKB, za co w przeważającej mierze odpowiadają dwa czynniki: dodatnia różnica pomiędzy tempem przyrostu produktu a tempem przyrostu wolumenu wydatków z systemu ubezpieczeń społecznych oraz reforma systemu zabezpieczenia społecznego (uszczelnienie systemu świadczeń,

zmniejszenie ich wysokości, reforma systemu emerytalnego). W pierwszej kadencji rządów M. Dzurindy wydatki na cele społeczne były na w miarę stabilnym poziomie ok. 19 proc. PKB, zaś największą pozycję stanowiły zasiłki chorobowe (m.in. ze względu na fakt, że niezależnie od długości zwolnienia chorobowego, zasiłek finansowany był z budżetu państwa). Wydatki na zasiłki zaczęły maleć dopiero wraz ze zmianą sposobu ich finansowania. Uszczelnieniu uległ system zasiłków dla bezrobotnych, przez co widoczny jest spadek ich relatywnego udziału w całości wydatków i w wielkości PKB¹⁸.

Zmianie uległa nie tylko wysokość wydatków całkowitych z budżetu państwa, ale również ich struktura, co zilustrowane zostało na wykresach 3a i 3b. Wybraliśmy te dwa lata ze względu na wysokość wydatków – rok 1999 jest maksimum, rok 2007 – minimum w badanym okresie.

Wykres 3. Struktura wydatków z systemu zabezpieczenia społecznego w 1999 i 2007 r.



Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostatu.

Oszczędności związane z wypłatą emerytur zawiązcza się głównie szybkiemu tempu podnoszenia wieku emerytalnego oraz likwidacji możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę.

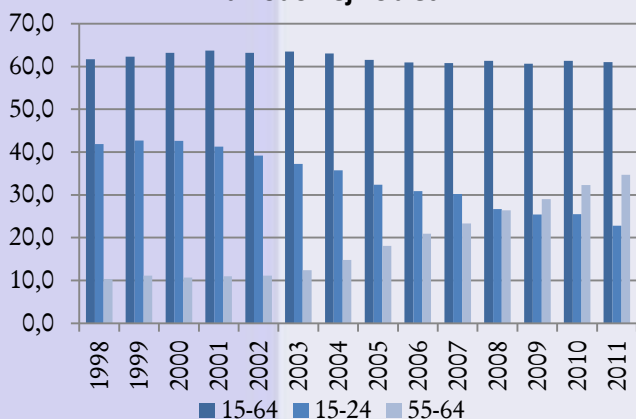
Wskutek wprowadzonych reform zmniejszeniu uległy wydatki na zasiłki chorobowe (o 1,87 pkt. proc.) oraz zasiłki dla bezrobotnych (o 0,75 pkt. proc.). W efekcie zreformowania systemu emerytalnego zmniejszeniu uległy – choć zdawałoby się, że w niewielkim stopniu – także wydatki związane z wypłatą emerytur (o 0,18 pkt. proc.), co związane było m.in. z całkowitą likwidacją możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę. Choć przyjmuje się, że zmiany wieku emerytalnego przynoszą istotne oszczędności w średnim i długim okresie, przykład Słowacji pokazuje, że skutki tej reformy – ze względu na szybkie tempo podwyższania wieku emerytalnego – są widoczne niemal natychmiast po jej wprowadzeniu. Warto nadmienić w tym miejscu – pamiętając jednakże, iż jest to ujęcie relatywne – że w roku 2008, wydatki

¹⁸ Obserwowany w 2009 r. relatywny wzrost wydatków na cele socjalne jest skutkiem dwóch czynników: osłabienia słowackiej gospodarki w wyniku ogólnoświatowej recesji oraz antyreformom rządu R. Fico, który cofnął w całości (względnie: w znaczny sposób zmodyfikował) reformy wprowadzone za czasów drugiego rządu Dzurindy.

na emerytury spadły jeszcze bardziej, tj. do 5,76 proc. PKB.

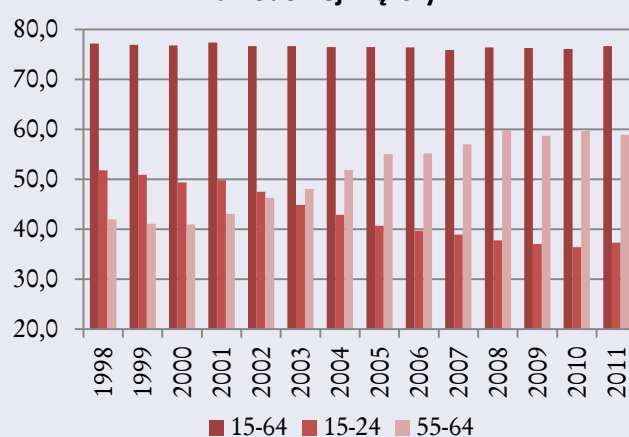
Sukces reform Dzurindy odzwierciedlony jest również w statystykach rynku pracy, co pokazują wykresy ilustrujące zmiany aktywności zawodowej, stopy bezrobocia i zatrudnienia kobiet i mężczyzn. Ich wartości dla dwóch szczególnie istotnych grup wiekowych 15-24 i 55-64 (wiek okołoemerytalny) zestawione zostały ze zmianami wielkości tych wskaźników dla całej populacji w wieku produkcyjnym.

Wykres 2a. Współczynnik aktywności zawodowej kobiet



Źródło: Eurostat.

Wykres 2b. Współczynnik aktywności zawodowej mężczyzn



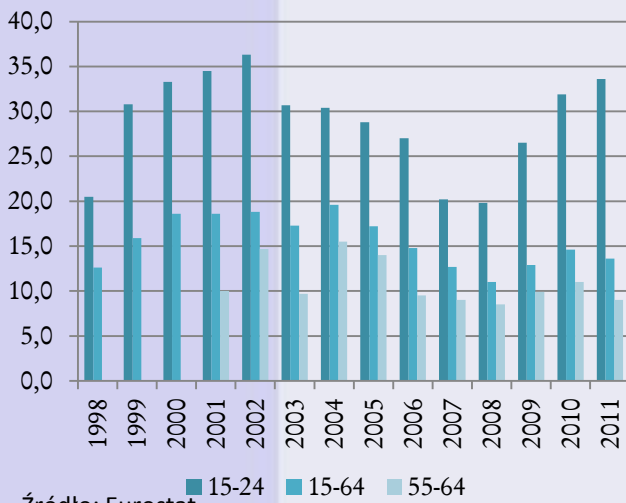
Źródło: Eurostat.

Sukcesem reformy jest zwiększenie aktywności zawodowej osób w wieku okołoemerytalnym: kobiet (trzykrotnie)...

...zaś mężczyzn aż o 40 proc.

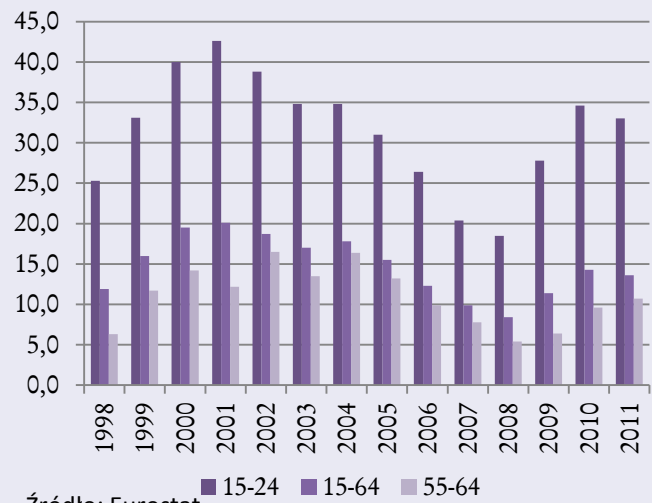
Interesujące, że aktywność zawodowa kobiet i mężczyzn w latach 1998-2011 w całej populacji była na relatywnie stabilnym – i wysokim, w porównaniu do większości krajów europejskich – poziomie, czego nie można powiedzieć o zmianach jej wielkości w grupie wiekowej 15-24 (spadek) i 55-64 (wzrost). W grupie młodych kobiet zaobserwowano spadek z 42,7 proc. (1999) do 22,8 proc. (2011), czyli niemal o 20 pkt. proc., zaś w przypadku mężczyzn, spadek był mniejszy i wynosił „jedynie” 14,5 pkt. proc. (z 51,8 proc. w 1998 r. do 37,3 proc. w 2011 r.). Spadek aktywności zawodowej w grupie wiekowej 15-24 związany jest ze spadkiem zarówno stopy bezrobocia, jak i zatrudnienia młodych, co oznacza, że osoby młode najczęściej są bierne zawodowo, czyli... studiują. Utrzymanie aktywności zawodowej na w miarę stabilnym poziomie wśród kobiet i mężczyzn możliwe było dzięki kompensującemu ubytek generowany przez młodych wzrostowi aktywności zawodowej osób w wieku okołoemerytalnym, co z kolei związane było z reformą systemu emerytalnego, w wyniku której w szybkim (do 9 miesięcy w skali roku) tempie podwyższany i zrównany jest wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. Niewątpliwym sukcesem tej reformy jest ponad trzykrotne zwiększenie aktywności zawodowej kobiet – z 10,3 do 34,7 proc. oraz mężczyzn z 42,0 do 58,9 proc. (czyli „tylko” o 40 proc.).

Wykres 3a. Stopa bezrobocia kobiet



Źródło: Eurostat.

Wykres 3b. Stopa bezrobocia mężczyzn

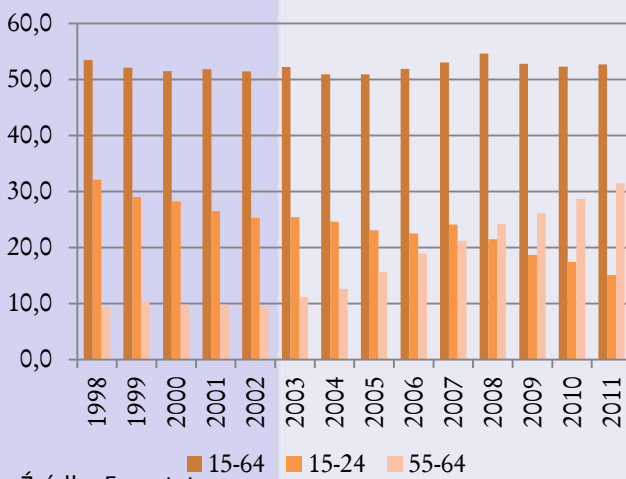


Źródło: Eurostat.

Stopa bezrobocia młodych mężczyzn spadła aż o 24,1 pkt. proc.,...

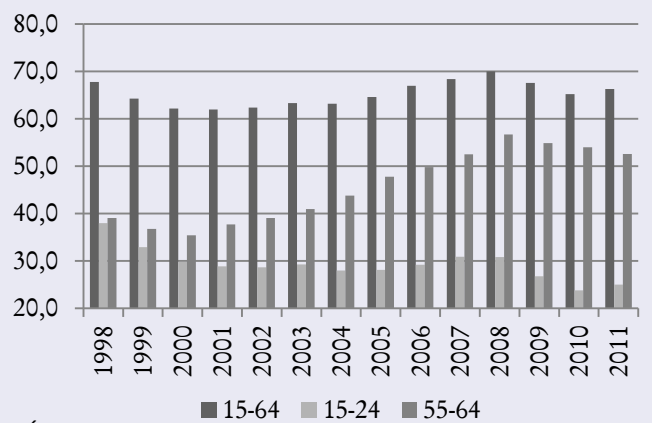
W odniesieniu do zmian w stopie bezrobocia nie odnotowujemy szczególnie istotnych różnic co do kierunku zmian związanego ze zmianami w dynamice PKB. Imponująca jest natomiast skala zmian. Dzięki wprowadzeniu reformy kodeksu pracy i – będącej jego skutkiem – uelastycznieniu procedur zatrudniania i zwalniania możliwe było imponujące zmniejszenie stopy bezrobocia młodych (15-24): kobiet z 36,3 proc. (2002) do 19,8 proc. (2008), czyli o 16,5 pkt. proc., zaś młodych mężczyzn z 42,6 (2001) do 18,5 proc. (2008), czyli aż o 24,1 pkt. proc.!

Wykres 4a. Stopa zatrudnienia kobiet



Źródło: Eurostat.

Wykres 4b. Stopa zatrudnienia mężczyzn



Źródło: Eurostat.

...stopa zatrudnienia kobiet w wieku okołoemerytalnym wzrosła niemal trzyipółkrotnie...

Redukcji bezrobocia towarzyszył wzrost stopy zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku okołoemerytalnym wynikający z podwyższania ustawowego minimalnego wieku emerytalnego. Stopa zatrudnienia kobiet wzrosła z 9,4 proc. (1999) do 31,5 proc. (2011), czyli niemal trzyipółkrotnie, zaś mężczyzn z 35,4 proc. (2000) do 56,7 proc. (2008), tj. niemal o dwie trzecie, po czym nieznacznie spadła. Zarówno stopa zatrudnienia kobiet i mężczyzn w całej populacji w całym badanym okresie – pomi-

...zaś mężczyźni niemal o dwie trzecie.

mo dużych zmian w dynamice PKB – utrzymuje się na stabilnym poziomie i oscyluje dla kobiet w przedziale 50-55 proc., zaś dla mężczyzn 62-70 proc.

Pomimo odzwierciedlonych w statystykach sukcesów wprowadzonych zmian w zakresie reformy rynku pracy, systemu emerytalnego i podatkowego, ich wyniki nie rozkładają się równomiernie w całej Słowacji. Malova (2009) podkreśla, że rząd Dzurindy nie zlikwidował wysokiego (krańcowego) opodatkowania osób o najniższym poziomie kwalifikacji, co skutecznie osłabia wzrost zatrudnienia w tej grupie. Rząd nie dokonał również zróżnicowania polityk rynku pracy w obrębie całego kraju (np. efekty wprowadzenia aktywnych polityk rynku pracy są niemal zerowe we wschodnich krajach, w których stopa bezrobocia jest najwyższa), co było skutkiem braku bieżącej ewaluacji tychże polityk. Mimo iż na dużą skalę wprowadzono zindywidualizowane doradztwo zawodowe, jego efekty są znikome. Rząd nie spowodował również zwiększenia mobilności przestrzennej ludności, przez co popyt na pracę zarówno w regionach ubogich pozostał na niezmiennym poziomie.

5. Analiza sytuacji politycznej

Polityka poprzednika M. Dzurindy, V. Mečiara ukierunkowana była na utrzymanie przestarzałej i nieefektywnej struktury gospodarczej, przez co – przy braku polityk aktywizujących i wspierających przekwalifikowanie zawodowe – stopa bezrobocia oscylowała wokół 10 proc. (Morvay 2000). Do błędów ówczesnej polityki gospodarczej zaliczyć należy także: nadmierną pomoc państwa dla przedsiębiorstw państwowych, przyznawanie kontraktów na wyłączność przedsiębiorstwom państwowym, zapewnienie państwowych gwarancji dla pożyczek udzielanych przez banki, brak przejrzystego prawa upadłościowego i ochrony kredytobiorców, co wpływało na ugruntowanie socjalistycznej struktury gospodarki (Marcincin 2000).

Skutkiem tak prowadzonej polityki gospodarczej był wzrost deficytów budżetowych, choć ich faktyczny rozmiar był skrzętnie tuszowany przez kreatywną księgowość stosowaną przez ministerstwo finansów (Gyorffy 2008). W efekcie doprowadziło to do spadku konkurencyjności gospodarki słowackiej, co znalazło swoje odzwierciedlenie w deficycie obrotów bieżących.

Rząd Mečiara nie upadł jednak przez złą sytuację gospodarczą, lecz przez skandale korupcyjne (*crony capitalism*), działania niezgodne z konstytucją, kryminalne metody walki z oponentami politycznymi oraz nacjonalistyczną retorykę i łamanie praw mniejszości węgierskiej, co spowodowało izolację Słowacji na arenie międzynarodowej oraz opóźnienie procesu integracji z UE. Bezpośrednim skutkiem tejże był relatywnie niski napływ FDI (w stosunku do pozostałych państw regionu), co doprowadziło do uzależnienia gospodarki od pożyczek zagranicznych by w ten sposób sfinansować bliźniaczy deficyt (budżetowy i na rachunku obrotów bieżących) (Fisher et al. 2007).

Międzynarodowa izolacja osłabiła Mečiara na tyle, że w wyborach 1998 r., mimo iż jego partia wygrała wybory, nie była zdolna utworzyć większościowej koalicji rządowej. Dostatecznie szybko zorganizowała się zaś opozycja pod przywództwem M. Dzurindy i to jemu powierzona została misja utworzenia rządu. Frekwencja w wyborach parlamentarnych wyniosła aż 84,0 proc. (co jest ewenementem na skalę euro-

Brak spójności ideologicznej koalicjantów mógł zostać przezwyciężony ze względu na

wspólny cel jakim było przystąpienie do UE.

Po upadku rządu Mečiar odkryto, że finanse publiczne są w opłakanym stanie, ponieważ prowadził on kreatywną księgowość.

Stabilizacja finansów publicznych opierała się na redukcji wydatków rządowych i wprowadzeniu cła importowego.

pejską). Wyłoniona wskutek wyborów koalicja – składająca się z chadeków pod przewodnictwem Mikuláša Dzurindy (SDK), postkomunistów (SDL) i partii mniejszości węgierskiej (SMK) – utworzyła większościowy rząd, choć ze względu na obecność postkomunistów szybkie wprowadzenie głębokich reform musiało zostać opóźnione na późniejszy okres (drugą kadencję). Pomimo niespójności programowej koalicjantów, koalicja przetrwała głównie dzięki wspólnemu celowi jakim było przygotowanie kraju na wejście do UE (Győrffy 2008).

By odzyskać utracone zaufanie inwestorów zagranicznych i innych instytucji kredytowych, rząd wprowadził pakiet oszczędnościowy w celu stabilizacji finansów publicznych, które – jak się okazało – znajdują się w gorszym stanie niż pierwotnie zakładano, co było skutkiem kreatywnej księgowości za czasów rządu Mečiar. W tym celu zredukowano część wydatków rządowych, wprowadzono 7-proc. cło importowe, co spowodowało wzrost dochodów budżetowych oraz zmniejszyło deficyt na rachunku obrotów bieżących (Suster 2004). Rząd zachęcał również inwestorów zagranicznych zwolnieniami podatkowymi i celnymi oraz sprywatyzował banki i większość państwowych monopolii. Reformy te, mimo iż nie były popularne, zaś stopa bezrobocia osiągnęła szczyt w 1999 r., kiedy to wyniosła 19,8 proc., były jednak konieczne, gdyż dzięki nim rząd przywrócił zaufanie inwestorów zagranicznych do gospodarki słowackiej oraz przyspieszył negocjacje członkowskie z UE. We wrześniu 2000 r. Słowacja została przyjęta do OECD. Oznaczało to – wraz z napływem FDI, będącym przejawem wzrostu zaufania do słowackiej gospodarki – duży sukces propagandowy koalicji rządowej, dzięki któremu Dzurinda wygrał wybory w 2002 r. Koalicja, która w ich wyniku powstała była spójna pod względem ideologicznym (bez postkomunistów), dzięki czemu możliwe było szybkie przeprowadzenie śmiałych reform (Győrffy 2008). W trakcie kolejnej kadencji Dzurindy, w listopadzie 2002 r. na szczycie NATO w Pradze podjęto decyzję o zaproszeniu Słowacji do członkostwa. Została ona włączona w struktury Sojuszu 29.03.2004 r., zaś z początkiem maja tego samego roku Słowacja – podobnie jak pozostałe kraje regionu – wstąpiła do UE. Wybory, które odbyły się w 2006 r. przyniosły zwycięstwo populistycznej partii SMER kierowanej przez R. Fico. Dzurinda wystąpił wprawdzie z propozycją utworzenia koalicji rządowej wraz z ludowcami V. Mečiar, jednak ci propozycję współpracy odrzucili, przyłączając się do zwycięskiego SMERu.

Tytułem uzupełnienia warto dodać, że słowacki parlament jest jednoizbowy (Rada Narodowa) i składa się ze 150 posłów wybieranych w pięcioprzymiotnikowych wyborach na 4-letnią kadencję. Wyniki wyborów parlamentarnych w latach 1998-2006 zamieszczone zostały w poniższej tabeli.

Tabela 1. Wyniki wyborów do Rady Narodowej

wybory do Rady Narodowej w 1998 r. (frekwencja 84,0 proc.)			
ustępujący premier: V. Mečiar (HZDS); gabinet utworzył: M. Dzurinda (SDK)			
partia	poparcie [%]	mandaty	uwagi
Ruch na rzecz Demokratycznej Słowacji	27,0	43	partia V. Mečiar

(HZDS)			
Słowacka Koalicja Demokratyczna (SDK) ¹⁹	26,3	42	partia M. Dzurindy
Partia Demokratycznej Lewicy (SDL)	14,7	23	
Partia Koalicji Węgierskiej (SMK)	9,1	15	
Słowacka Partia Narodowa (SNS)	9,1	14	
Partia Porozumienie Obywatelskie	8,0	13	
wybory do Rady Narodowej w 2002 r. (frekwencja 70,1 proc.)			
ustępujący premier: M. Dzurinda (SDK); gabinet utworzył: M. Dzurinda (SDKU-DS)			
Partia Ludowa – Ruch dla Demokratycznej Słowacji (HZDS-LS)	19,5	36	partia V. Mečiara
Słowacka Unia Chrześcijańska i Demokratyczna (SDKU ²⁰ -DS)	15,1	28	partia M. Dzurindy
Partia Socjaldemokratyczna (SMER)	13,5	25	partia R. Fico
Partia Węgierskiej Koalicji (SMK)	11,2	20	
Chrześcijański Ruch Demokratyczny (KDH)	8,3	15	
Sojusz Nowych Obywateli	8	15	
Słowacka Partia Komunistyczna (SKK)	6,3	11	
wybory do Rady Narodowej w 2006 r. (frekwencja 54,7 proc.)			
ustępujący premier: M. Dzurinda (SDKU-DS); gabinet utworzył: R. Fico (SMER)			
Partia Socjaldemokratyczna (SMER)	29,1	50	partia R. Fico
Słowacka Unia Chrześcijańska i Demokratyczna – Partia Demokratyczna (SDKU-DS.)	18,4	31	partia M. Dzurindy
Słowacka Partia Narodowa (SNS)	11,7	20	
Partia Węgierskiej Koalicji (SMK)	11,7	20	
Partia Ludowa – Ruch na rzecz Demokratycznej Słowacji (HZDS-LS)	8,8	15	partia V. Mečiara
Chrześcijański Ruch Demokratyczny (KDH)	8,3	14	

Uwaga: Na niebiesko i czerwono oznaczone zostały partie współtworzące koalicję rządową.

O pozycji Rady Narodowej w słowackim porządku konstytucyjnym świadczy fakt, że w konstytucji jest ona wymieniana przed prezydentem i rządem. Istotnie, Rada Narodowa posiada kompetencje ustawodawcze i ustrojodawcze (w tym prawo odwołania prezydenta republiki). Do jej zadań, podobnie jak Sejmu w Polsce, należy uchwalanie budżetu, udzielanie wotum zaufania (lub nieufności) rządowi (lub poszczególnym ministrom) oraz wyrażanie zgody na ratyfikację umów międzynarodowych. Rada Narodowa może odwołać prezydenta większością 3/5 głosów, po czym przeprowadzane jest ogólnokrajowe referendum.

Prezydent republiki pełni głównie funkcje reprezentacyjne. Wybierany jest – na mocy poprawki z 1999 r. – w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję i –

¹⁹ Powstała z połączenia: KDH, DS., Unii Demokratycznej (DU), Socjaldemokratycznej Partii Słowacji (SDSS) i Słowackiej Partii Zielonych (SDK). Przewodniczącym koalicji został M. Dzurinda.

²⁰ SDKU powstała w styczniu 2000 r. z inicjatywy ówczesnego premiera M. Dzurindy.

6.

Szybkie wprowadzenie głębokich reform jest możliwe jedynie gdy koalicja rządowa jest spójna programowo.

Do wzrostu gospodarczego przyczyniło się uelastycznienie rynku pracy i uszczelnienie systemu zasiłków socjalnych...

...a także deregulacja oraz konsolidacja finansów publicznych.

Z doświadczeń słowackich płyną dla Polski trzy wnioski:

podobnie jak w Polsce – przysługuje mu prawo do jednej konsekwentnej reelekcji. Prezydent ratyfikuje umowy międzynarodowe, na wniosek Rady Narodowej mianuje i odwołuje premiera i ministrów oraz ma prawo weta zawieszającego w stosunku do przedłożonych mu do podpisu ustaw. Nie przysługuje mu jednak – w przeciwieństwie do polskiego odpowiednika – prawo inicjatywy ustawodawczej.

Wnioski

Ze względu na parlamentarno-gabinetowy system rządów, specyfiką słowackiej polityki jest, podobnie jak w Polsce, przymus tworzenia koalicji rządowej. Zahamowanie reform w trakcie pierwszej kadencji wynikało przede wszystkim z faktu tworzenia przez partie reformatorów koalicji z postkomunistami. W drugiej kadencji, koalicja rządowa była spójna pod względem ideologicznym, co umożliwiło wprowadzenie głębokich zmian w bardzo krótkim (1-1,5 roku od wyborów) czasie. Partia M. Dzurindy nie wygrała żadnych wyborów, a mimo to przez dwie kolejne kadencje (1998-2002 i 2002-2006) pełnił on funkcję premiera. Świadczy to o jego sprawności jako polityka, pod którego przywództwem blok partii reformatorskich mógł realizować swój program.

Słowacja pod rządami premiera Dzurindy stała się – przede wszystkim podczas drugiej kadencji – swoistym laboratorium reform. Na uznanie zasługuje kompleksowy charakter wprowadzanych zmian oraz śmiałe reformy ze szczególnym uwzględnieniem reformy systemu emerytalnego opartej na formule trzyfilarowej oraz bardzo szybkim tempem podwyższania i zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (do 9 miesięcy w skali roku, tj. trzykrotnie szybciej niż w Polsce). Nie bez znaczenia dla dynamiki wzrostu gospodarczego było również uszczelnienie systemu zasiłków socjalnych oraz zreformowanie kodeksu pracy w znacznym stopniu uelastyczniającego słowacki rynek pracy.

Za słowackim sukcesem stoją – obok wspomnianych powyżej reform rynku pracy, systemu zabezpieczenia społecznego i systemu emerytalnego – także reformy deregulacyjne i konsolidujące finanse publiczne, jak np. uproszczenie procedury rejestracji przedsiębiorstw, zmniejszenie wymogów stawianych małym i średnim przedsiębiorstwom do uzyskania kredytu, wprowadzenie jednolitej stawki PIT i likwidacja niemal wszystkich ulg i zwolnień podatkowych.

Kwantyfikacja ilościowa poszczególnych reform jest utrudniona co najmniej z dwu powodów. Po pierwsze, większość reform wprowadzana była w tym samym momencie czasowym, co – przy założeniu wzajemnych interakcji pomiędzy instytucjami rynku pracy – utrudnia wyizolowanie ich wpływu na rynek pracy. Po drugie, reformy wprowadzone zostały stosunkowo niedawno, co oznacza, że ich ostateczne skutki dla rynku pracy i sektora finansów publicznych poznamy dopiero w przyszłości. W odniesieniu do reformy systemu emerytalnego czy zmian w funkcjonowaniu rynku pracy można jednak już teraz zaobserwować pozytywne zmiany (jak np. zwiększenie aktywności zawodowej osób w wieku okołoemerytalnym). Istnieją jednak uzasadnione obawy, że zamierzone skutki reform nie zostaną nigdy osiągnięte ze względu na antyreformy wprowadzane przez kolejny gabinet, utworzony przez

1. wprowadzane reformy powinny mieć kompleksowy charakter;

2. zwiększeniu powinno ulec tempo podnoszenia wieku emerytalnego;

3. głębokie reformy powinny zostać przeprowadzone w okresie dobrej koniunktury, a nie w obliczu recesji.

populistycznego premiera Roberta Fico.

Z doświadczeń słowackich płyną dla Polski trzy fundamentalne wnioski. Po pierwsze, ze względu na wzajemne oddziaływanie na siebie instytucji rynku pracy (wielkości płacy minimalnej, długości i wysokości zasiłków dla bezrobotnych, systemu zachęt do wcześniejszej dezaktywizacji, siły związków zawodowych, (nie)elastycznego rynku pracy), konieczne jest wprowadzanie kompleksowych reform, których skutki będą utrzymane przez dłuższy czas. Wprowadzanie pojedynczych reform prowadzi do rozmycia ich skutków i skrócenia pozytywnego wpływu na tempo wzrostu gospodarczego. Konieczne jest zatem wprowadzanie pakietów reform. Po drugie, jednym z narzędzi służących zreformowaniu słowackiego systemu emerytalnego (a przez to służącym podwyższeniu dynamiki wzrostu gospodarczego m.in. przez zwiększenie podaży pracy) było bardzo szybkie (do 9 miesięcy w skali roku) podwyższanie i zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Mimo iż docelowo ma on wynosić 62 lata, należy spodziewać się dalszego jego podwyższania w przyszłości. Wreszcie po trzecie, o odwadze reformatorów świadczy moment wprowadzania zmian. Głębokie reformy należy przeprowadzać w okresie dobrej koniunktury, aby skrócić w przyszłości długość recesji i zmniejszyć jej negatywne skutki, nie zaś gdy rząd jest postawiony „pod ścianą”.

Bibliografia

- [1] Boeri T., van Ours J. (2011), *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, Wolters Kluwer.
- [2] Dolado J., Kramarz F., Machin S., Manning A., Margolis D., Teuling C. (1996), *The economic impact of minimum wages in Europe*, *Economic Policy*, 23, s. 317-372.
- [3] Fisher S., Gould J. Haughton T. (2007), *Slovakia's Neoliberal Turn*, *Europe-Asia Studies*. 59 (6): 977-998.
- [4] Goliaš P. (2005), *Pension Reform in Slovakia*, Institute for Economic and Social Reforms (INEKO).
- [5] Goliaš P., Kičina R. (2005), *Slovak tax reform: one year after*, Institute for Economic and Social Reforms (INEKO).
- [6] Goliaš P., Kičina R. (2007), *Experience of the 2003-2004 Labour Market Reform in Slovakia*, Institute for Economic and Social Reforms (INEKO).
- [7] Guzikowski M. (2011), *Reformujący Holender, czyli jak wydatki na renty zmniejszyć o połowę, na zasiłki dla bezrobotnych – prawie czterokrotnie i pracować o trzy lata dłużej?*, *Analiza FOR 14/2011*.
- [8] Gyórfy D. (2008), *Structural Change without Trust: Reform Cycles in Hungary nad Slovakia*, TIGER Working Paper Series No.112.
- [9] IMF (2005), *Slovak Republic: Selected Issues and Statistical Appendix*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- [10] Jurajda Š., Mathernová K. (2004), *How to Overhaul the Labor Market: Political Economy of Recent Czech and Slovak Reforms*.
- [11] Malova D. (2009), *Slovakia export report*, Sustainable Governance Indicators 2009.
- [12] Marcincin A. (2000), *Enterprise Restructuring*, [w:] Marcincin A., Beblavy M. (red.) *Economic Policy in Slovakia 1990-1999*, Institute for Economic and Social Reforms (INEKO), str. 320-357.
- [13] Mathernová K. (2002), *A Reformer's Lessons: The Case of the Slovak Republic*, *Law in Transition*, Autumn issue, EBRD.
- [14] Moore D. (2005), *Slovakia's 2004 Tax and Welfare Reforms*, IMF Working Paper No. 05/133.
- [15] Morvay K. (2000), *Overall Macroeconomic Development*, [w:] Marcincin A., Beblavy M. (red.), *Economic Policy in Slovakia 1990-1999*, Institute for Economic and Social Reforms (INEKO), str. 18-59.
- [16] Neumark D., Wascher W. (2007), *Minimum wages and employment*, IZA DP No. 2570.
- [17] Oravec J. (2006), *What Can We Learn From Slovakia's Transition?*, Center for International Private Enterprise.
- [18] Suster M. (2004), *Developments of Slovakia's Economy since 1990*, [w:] Sergi B. S., Bagatelas W. T. (red.), *The Slovak Economy and EU Membership*, IURA, str. 48-85.
- [19] Tóth Z. (2012), *The Painful Learning Process of Market Economy: Comparative Analysis of the Economic Policies of Slovakia and Hungary from the Change of Regimes Up to Our Days*, *American International Journal of Contemporary Research*, Vol. 2 No. 4, April 2012.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza. Misją FOR jest zmieniać świadomość Polaków oraz obowiązujące i planowane prawo w kierunku wolnościowym. Naszym celem jest skutecznie chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

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 umożliwia 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 autorów analizy

Mateusz Guzikowski

e-mail: mateusz.guzikowski@for.org.pl

Dominika Pawłowska

e-mail: dominika.pawlowska@for.org.pl