

*Reformy zwiększające zatrudnienie
osób w wieku 55+ w Bułgarii*

Dawid Samoń

Reformy zwiększające zatrudnienie osób w wieku 55+ w Bułgarii

Synteza

- W latach 2000-2009 w Bułgarii współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata wzrósł z 21% do 46%, tym samym doganiając średnią dla państw członkowskich UE (w 2000 r. był najniższy).
- Głównymi czynnikami, które spowodowały tak duży wzrost zatrudnienia wśród osób w wieku okołoemerytalnym były i) podniesienie wieku emerytalnego z 55 do 60 lat dla kobiet, z 60 do 63 lat dla mężczyzn oraz ii) ograniczenie przywileju przechodzenia na tzw. wcześniejsze emerytury z 20% do 6% ubezpieczonych.
- Silny wzrost gospodarczy w ostatniej dekadzie przyczynił się do zwiększenia poziomu zatrudnienia wśród osób starszych. W latach 2000-2009 dynamika PKB sięgała średnio 4,6% rocznie.
- Ze względu na dużą heterogeniczność kohorty w wieku 55-64 lata nie była ona grupą priorytetową polityki rynku pracy. Działania były skierowane raczej do: i) permanentnie bezrobotnych, ii) mniejszości narodowych, iii) osób z podstawowym wykształceniem oraz iv) osób młodych (w wieku 15-24 lata).
- Mimo braku szczególnego zainteresowania analizowaną grupą wiekową na kanwie polityki pracy, dynamika wzrostu współczynnika zatrudnienia dla grupy wiekowej 55-64 lata była wyższa niż w przypadku całego społeczeństwa i grupy osób młodych.
- Wzrostowi poziomu zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym nie towarzyszyło zwiększenie różnicy w zatrudnieniu mężczyzn i kobiet. Wręcz odwrotnie, luka w poziomie zatrudnienia pomiędzy płciami zmalała o 1/5.

1. Cel analizy

Stopa zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym¹ w Bułgarii w latach 2000-2009 wzrosła o ponad 120%. Współczynnik zatrudnienia osób starszych² w 2000 r. wynosił niecałe 21% populacji w wieku 55 – 64 lata, ten sam współczynnik w 2009 r. oscylował już wokół poziomu 46%. Celem poniższej analizy jest zidentyfikowanie czynników, które doprowadziły do tak dużego wzrostu poziomu zatrudnienia w tej grupie wiekowej oraz przedstawienie skutków wzrostu tego współczynnika dla gospodarki.

2. Sytuacja wyjściowa

Bułgaria cechuje się malejącą wielkością populacji. W latach 1990-2000 liczba mieszkańców tego kraju zmniejszyła się o blisko 7% (z 8,767 mln do 8,191 mln). W tym okresie udział osób w wieku 55-64 lata w całej populacji zmniejszył się z 13% (1,117 mln) do 11% (927 tys.) w 2000 r.

Oczekiwane długości życia osób w wieku 55 i 64 lata w 1990 r. to odpowiednio 21,39 lat i 14,66 lat. Od roku 1990 właściwie nie odnotowano wzrostu dalszej oczekiwanej długości życia w wieku 55 i 64 lata (21,4 lat i 14,8 lat w 2000 r.). Również oczekiwana długość życia w momencie narodzin nie wzrosła znacząco (71,21 lat w 1990 r. oraz 71,6 lat w 2000 r.)

Ponad połowa (53,3%) populacji 55+ w 2000 r. nie posiadała przynajmniej średniego wykształcenia, podczas gdy średnia dla populacji w wieku produkcyjnym wynosiła 36%. Wykształcenie wyższe w 2000 r. posiadało 14,2% populacji 55+ w porównaniu do 15,7% populacji w wieku produkcyjnym. Powyższe wskaźniki nie odbiegały znacznie od średniej dla krajów członkowskich UE.

2.1 Rynek pracy

- Współczynnik zatrudnienia³ w Bułgarii w 2000 r. populacji w wieku 15-64 lata (51,5%) był najniższy wśród obecnych członków Unii Europejskiej (średnia dla UE – 62,1%).
- Natomiast wśród osób starszych (55-64 lata) wyniósł 22,1%, co było wynikiem znacznie poniżej średniej dla UE (36,8%).

Mówiąc o współczynniku zatrudnienia wśród osób w wieku 55-64 lata należy mieć na uwadze ustawowy minimalny wiek emerytalny. Takowy w Bułgarii w roku 2000 wynosił 60 lat dla mężczyzn oraz 55 lat dla kobiet. W celu pokazania, jak faktycznie wyglądała sytuacja na rynku pracy w ostatnich latach przed przejściem na emeryturę, postępuję się innymi przedziałami wiekowymi. Dla mężczyzn będzie to 50-59 lat oraz 50-

Współczynnik zatrudnienia w Bułgarii w 2000 r. należał do najniższych w UE.

¹ Osoby w wieku 55-64 lata.

² Jw.

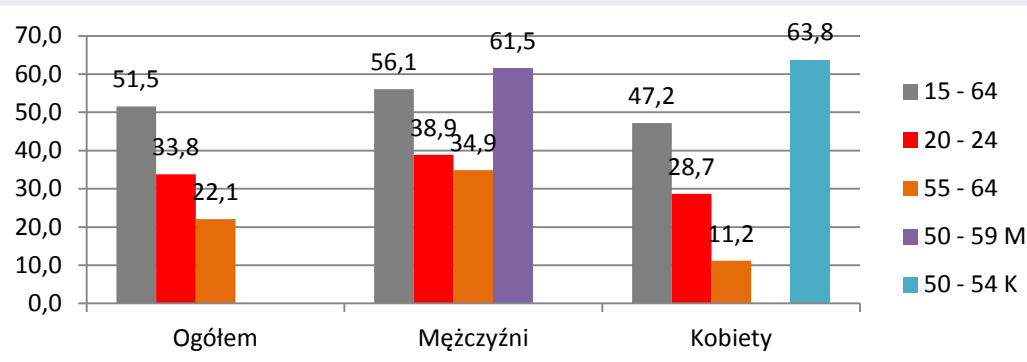
³ Stosunek liczby pracujących w danej grupie wiekowej do wielkości całej populacji w danej grupie wiekowej.

54 w przypadku kobiet.

- Współczynnik zatrudnienia dla mężczyzn w wieku 50-59 lat wyniósł 61,5%, co jest wynikiem prawie dwukrotnie wyższym niż dla grupy wiekowej 55-64 lata (34,9%), (średnia UE – 72%).
- Współczynnik zatrudnienia dla kobiet w wieku 50-54 wyniósł aż 63,8%, co jest wynikiem prawie sześciokrotnie wyższym niż dla grupy wiekowej 55-64 lata (11,2%), (średnia UE – 58,9%).

Wykres 1.

Współczynnik zatrudnienia w 2000 r. (proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat

Współczynnik aktywności zawodowej w Bułgarii w 2000 r. również należał do najniższych w UE.

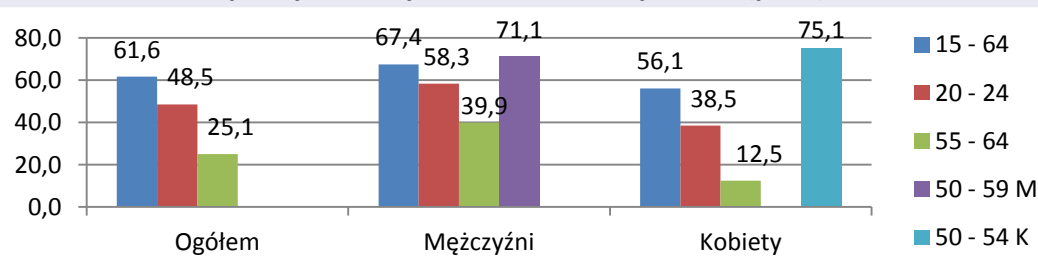
- Współczynnik aktywności zawodowej⁴ populacji w wieku produkcyjnym w Bułgarii w 2000 r. (61,6%) należał do jednych z najniższych w UE (średnia - 68,5%).
- Udział starszych Bułgarów⁵ w podaży pracy również należał do jednych z najniższych w UE (25,1% w Bułgarii, 39,7% średnia w UE).

Wykonując podobny zabieg, jak w przypadku współczynnika zatrudnienia, otrzymujemy współczynniki aktywności faktycznie w ostatnich latach przed przejściem na emeryturę.

- Współczynniki aktywności dla mężczyzn w wieku 50-59 lata wyniósł 71,1%.
- Natomiast dla kobiet w wieku 50-54 lata wyniósł on 75,1%.

Wykres 2.

Współczynnik aktywności zawodowej 2000 r. (proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat

⁴ Stosunek liczby osób należących do podaży pracy (zatrudnieni i bezrobotni) w danej grupie wiekowej do wielkości całej populacji w danej grupie wiekowej.

⁵ Osoby w wieku 55-64 lata.

- Stopa bezrobocia⁶ na koniec 2000 r. w Bułgarii wynosiła 16,4% populacji tworzącej podaży na rynku pracy. Wskaźnik ten był tylko wyższy na Słowacji (18,2%) oraz w Polsce (16,6%), (średnia UE - 9,4%).
- Stopę bezrobocia wśród osób w wieku 55 – 64 lata wyniosła 12,2% (średnia UE 7,3%).

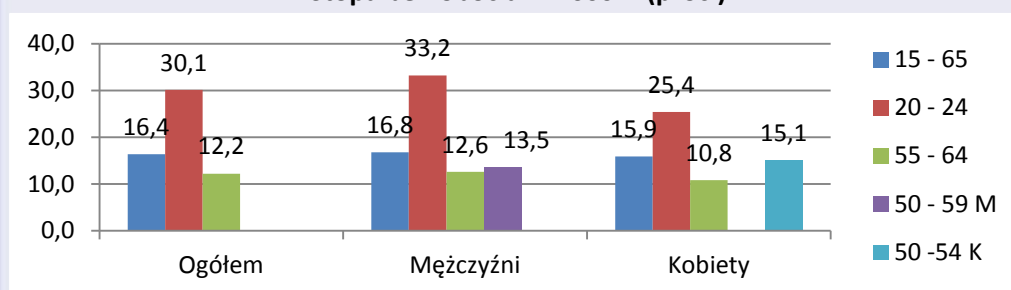
Stopa bezrobocia była prawie dwukrotnie wyższa niż średnia w UE.

Posługując się po raz kolejny zabiegiem urzeczywistnienia grupy wiekowej w tzw. wieku około emerytalnym, otrzymujemy, że stopa bezrobocia w tak zdefiniowanych grupach wiekowych była wyższa w obu przypadkach.

- Stopa bezrobocia dla mężczyzn w wieku 50-59 lat wyniosła 13,5%, (średnia UE – 7%).
- Natomiast dla kobiet w wieku 50-54 lat wyniosła 15,1% (średnia UE -7,4%).

Wykres 3.

Stopa bezrobocia w 2000 r. (proc.)



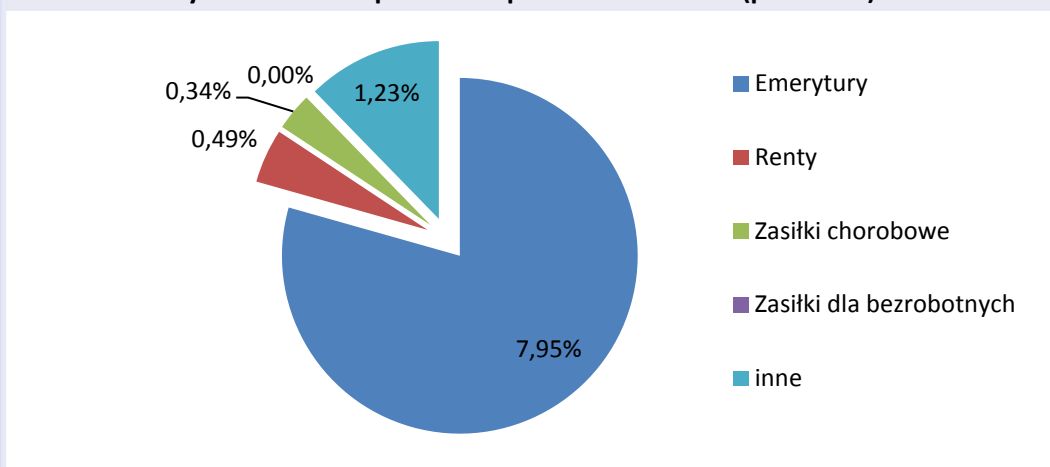
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat

2.2 Finanse Publiczne

Wydatki sektora finansów publicznych na zabezpieczenie społeczne w 2000 r. stanowiły 10,2% PKB, co było najniższym poziomem w całej UE (średnia dla UE – 25,3%). Lwią część wydatków stanowiła wypłata świadczeń emerytalnych (7,95% PKB). Wydatki związane z rentami z tytułu niezdolności do pracy miały równowartość 0,49% PKB. Wydatki na zasiłki chorobowe wyniosły 0,34% PKB.

Wykres 4.

Wydatki na zabezpieczenie społeczne w 2000 r. (proc. PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat

⁶ Stosunek liczby osób bezrobotnych w danej grupie wiekowej do liczby osób aktywnych na rynku pracy (należących do podaży pracy) w danej grupie wiekowej.

2.3 Czynniki ograniczające zatrudnienie osób w wieku 55-64 lata

Głównymi czynnikami powodującymi niski poziom zatrudnienia wśród osób w wieku 55-64 lata były:

- niski ustawowy minimalny wiek emerytalny,
- łatwość uzyskania tzw. wcześniejszej emerytury,
- kurcząca się gospodarka,
- łatwość uzyskania świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy,
- nieefektywna polityka rynku pracy oraz
- system kształtowania się płac.

Przed 2000 r. minimalny wiek emerytalny wynosił odpowiednio 55 lat dla kobiet oraz 60 lat dla mężczyzn.

Przed rokiem 2000 system emerytalny w Bułgarii składał się wyłącznie z filaru repartycyjnego. Minimalny ustawowy wiek emerytalny wynosił 55 lat dla kobiet oraz 60 lat dla mężczyzn.

Wcześniejsze przejście na emeryturę było uzależnione od przynależności do kategorii zawodowej. W Bułgarii istnieją trzy kategorie zawodowe: i) I – szczególnie niebezpieczne zawody, takie jak prace pod ziemią, w powietrzu lub pod wodą; ii) II – szczególnie niezdrowe zawody np. cyrkowcy, akrobaci, tancerze baletowi; iii) III – pozostałe zawody. Pracujący w I i II kategorii zawodowej są upoważnieni do pobierania wcześniejszego świadczenia emerytalnego odpowiednio 8 i 5 lat przed ustawowym minimalnym wiekiem emerytalnym. W tych przypadkach zatem minimalny wiek emerytalny wynosił odpowiednio 52 i 55 lat dla mężczyzn oraz 47 i 50 lat dla kobiet. Pracownicy z III kategorii zawodowej generalnie nie byli upoważnieni do pobierania wcześniejszego świadczenia emerytalnego.

Wcześniejsze świadczenia emerytalne na początku analizowanego okresu były bardzo rozpowszechnione.

W rzeczywistości jednak wcześniejsze świadczenia otrzymywali nie tylko byli pracownicy tych dwóch szczególnych grup zawodowych, ale również innych np. nauczyciele i kierownicy. Szacuje się, że w 1996 r. około 30% pracowników było upoważnionych do pobierania wcześniejszego świadczenia emerytalnego. Korzystano wtedy często z możliwości wcześniejszej dezaktywizacji, a decyzje o kontynuowaniu pracy były nieliczne. Taki stan rzeczy spowodowany był transformacją gospodarczą, która niejako wymusiła przyspieszoną wymianę pokoleniową na rynku pracy.

Destruktywna dla rynku pracy była kurcząca się gospodarka. W okresie 1990-1999 r. PKB Bułgarii spadał średnio o 5,3% rocznie. Co w sumie doprowadziło, że realny PKB w 1999 r. był o prawie 37% mniejszy niż ten odnotowany w 1990 r. Przy tak niekorzystnej sytuacji gospodarczej bardzo trudno było znaleźć pracę. Pracodawcy nie byli chętni do inwestowania w większe moce produkcyjne, m.in. również w nowych pracowników. Kurcząca się gospodarka nie sprzyjała zatrudnieniu. W latach 1997-2000 odnotowano ujemne przyrosty zatrudnienia rzędu kilku procent. (1997 - 3,1%; 1998 - 1,0%; 1999 - 4,3%; 2000 - 2,4%).

Łatwość uzyskania świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy hamowała wzrost zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym. Szczególnie „łakomym

Osoby starsze ze względu na dużą heterogeniczność grupy przez długi czas nie stanowiły priorytetu w polityce rynku pracy.

kąskiem” była możliwość równoległego pobierania świadczenia rentowego i emerytalnego. W latach 2000-2005 liczba osób pobierających te świadczenia równoległe wzrosła o ponad 2/3 (z około 196 tys. osób w 2000 r. do około 332 tys. osób w 2005 r.).

Kohorta osób w wieku 55-64 lata przez długi czas nie była priorytetem polityki rynku pracy. Po pierwsze, Bułgarzy głównie skupiali się na sytuacji osób młodych (15-24 lata). Po drugie, osoby w wieku okołoemerytalnym stanowią heterogeniczną grupę. Stąd polityka rynku pracy nie była skierowana bezpośrednio do tej grupy, a raczej do takich grup, jak permanentnie bezrobotni (powyżej 1 roku), mniejszości narodowe, osoby z podstawowym wykształceniem.

W Bułgarii obowiązywał obligatoryjny dodatek do pensji za wysługę lat. Pracodawca był zobligowany przez prawo do podwyżki płacy pracownika o 0,6% za każdy rok trwania pracy. Podwyżka była niezależna od rodzaju wykonywania pracy, tym samym nie była premią za doświadczenie w danym zawodzie. Pracownik, który przepracował np. 20 lat (niezależnie w jakim i w ilu zawodach/miejscach pracy) otrzymywał automatycznie wyższe wynagrodzenie niż osoba z 10 letnim stażem pracy zatrudniona na tym samym stanowisku.

3.

Analiza wprowadzonych reform i ich skutków

Wzrost poziomu zatrudnienia wśród grupy wiekowej 55-64 lata w analizowanym okresie spowodowany był głównie poprzez::

- reformę systemu emerytalnego,
- stabilny wzrost gospodarczy,
- ograniczenie przyznawania świadczeń rentowych z tytułu niezdolności do pracy,
- efektywną politykę rynku pracy,
- liczne programy rynku pracy mające na celu podniesienia poziomu zatrudnienia w analizowanej grupie wiekowej,
- zmiany w systemie kształtowania się płac.

3.1 Rynek pracy

Najważniejszą reformą mającą wpływ na rynek pracy dla osób w wieku okołoemerytalnym była reforma systemu emerytalnego, która weszła w życie w 2000 r. Reforma ta miała pozytywny wpływ na zatrudnienie osób w wieku 55+ poprzez:

- podwyższenie ustawowego minimalnego wieku emerytalnego

Ustawowy minimalny wiek emerytalny został podwyższony dla kobiet z 55 do 60 lat do 2009 r.(o 6 miesięcy rocznie) oraz z 60 do 63 lat do 2006 r. dla mężczyzn (o 6 miesięcy rocznie). Stopniowe podwyższanie minimalnego wieku emerytalnego dotyczyło wszystkich roczników.

W 2000 r. zatwierdzono podwyższenie minimalnego wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet oraz 63 dla mężczyzn.

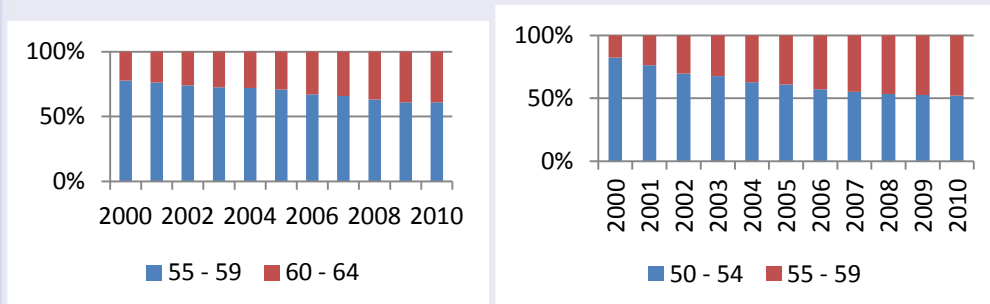
Minimalny wiek emerytalny podwyższano w tempie 6 miesięcy rocznie.

Wpływ podwyższenia ustawowego minimalnego wieku emerytalnego na zatrudnienie jest dobrze widoczny, gdy przyjrzeć się zmianom w strukturze zatrudnienia. Dla mężczyzn grupę wiekową 55-64 lata należy rozbić na dwie subgrupy: 55-59 lat oraz 60-64 lata. Jak pokazałem wcześniej, współczynnik zatrudnienia dla subgrupy 55-59 lat był dużo wyższy niż dla grupy 55-64 lata (co było spowodowane głównie poprzez minimalny wiek emerytalny, który wynosił 60 lat). Podwyższenie ustawowego minimalnego wieku emerytalnego dla mężczyzn (do 63 lat) spowodowało znaczne zwiększenie poziomu zatrudnienia w tej grupie wiekowej 60-64 lata.

Współczynnik zatrudnienia wzrósł z 15,7% w 2000 r. do 41,4% w 2009 r. Wzrost ten odzwierciedlony jest w strukturze zatrudnienia w grupie 55-64 lata, gdzie w analizowanym okresie udział grupy wiekowej 60-64 lata w zatrudnieniu wzrósł z poziomu około 20% (w 2000 r.) do prawie 40% (w 2009 r.), tak więc zwiększając się dwukrotnie. Analogiczne rozumowanie należy przeprowadzić w przypadku kobiet z zastrzeżeniem co do analizowanych grup wiekowych. Grupa wiekowa, której należy się przyjrzeć, to w przypadku kobiet 50-59 lat, która powinna zostać rozbita na dwie subgrupy: 50-54 lata oraz 55-59 lat. Wniosek jest jeszcze bardziej wyraźny niż w przypadku mężczyzn - udział wcześniej „wyłączonej” subgrupy wzrósł z niecałych 20% (w 2000 r.) do prawie 50% (w 2009 r.), czyli ponad dwukrotnie.

Wykres 5.

Struktura zatrudnienia mężczyzn (55-64) oraz kobiet (50-59)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat

- ograniczenie przywileju tzw. wcześniejszej emerytury

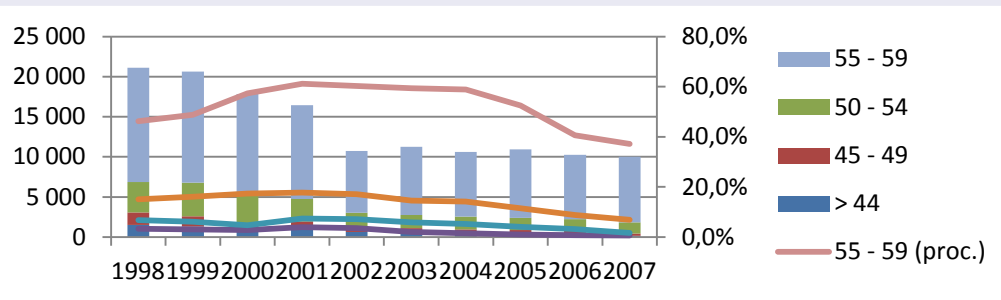
Zdecydowanie ograniczono przywilej wcześniejszej emerytury.

Zdecydowanie ograniczono również krąg osób upoważnionych do pobierania wcześniejszego świadczenia emerytalnego z 20% do 6% ubezpieczonych. Od czasów reformy emerytalnej tylko pracownicy należący do I lub II kategorii zawodowej mogą ubiegać się o wcześniejsze świadczenie emerytalne. Co więcej, w tym celu poziom składki emerytalnej w tych kategoriach zawodowych jest wyższy niż w III kategorii zawodowej.

Na poniższych wykresach widoczny jest znaczący spadek napływu nowych wczesnych emerytów w liczbach bezwzględnych (ok. 17 tys. w 2000 r. - mężczyźni, 8 tys. - kobiety, do 10 tys. w 2007 r. - mężczyźni oraz 2 tys. - kobiety). Również udział przedwczesnych emerytów w napływie nowych emerytów w analizowanym okresie znacznie zmalał (z ok. 55% do ok. 35% - mężczyźni oraz z ok. 25% do 10% - kobiety).

Wykres 6.

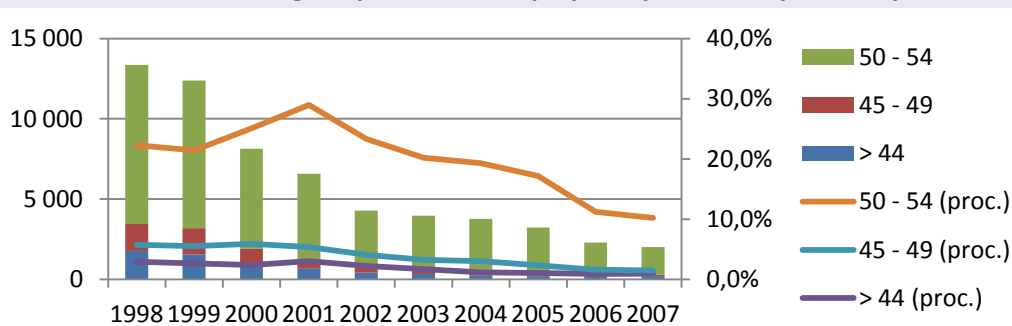
Liczba nowo przyznanych emerytur (mężczyźni) dla poszczególnych grup wiekowych oraz ich udział w ogólnej liczbie nowo przyznanych wczesnych emerytur



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Statistical Reference Book, National Social Security Institute of Bulgaria

Wykres 7.

Liczba nowo przyznanych emerytur (kobiety) dla poszczególnych grup wiekowych oraz ich udział w ogólnej liczbie nowo przyznanych wczesnych emerytur



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Statistical Reference Book, National Social Security Institute of Bulgaria

Podwyższenie ustawowego minimalnego wieku emerytalnego oraz ograniczenie przechodzenia na tzw. wcześniejszą emeryturę podniosło efektywny wiek opuszczania rynku pracy. Dla mężczyzn nastąpił wzrost efektywnego wieku emerytalnego z 58,2 do 64,2 lat, dla kobiet natomiast z 54,9 do 61 lat. Warto uwagi są dwa fakty: i) po pierwsze, efektywny wiek opuszczania rynku pracy dla mężczyzn wzrósł powyżej średniej dla krajów OECD (63,9 lat), ii) po drugie, efektywny wiek opuszczania rynku pracy dla kobiet przewyższył ustawowy minimalny wiek emerytalny (60 lat), co nie jest zjawiskiem częstym .

Obniżenie składki emerytalnej zmniejszyło koszty zatrudnienia.

- obniżenie poziomu składki emerytalnej oraz zmniejszenia poziomu obciążeń dla pracodawcy z tytułu składki emerytalnej

Ważną zmianą z punktu widzenia rynku pracy jest obniżenie poziomu odprowadzanej składki emerytalnej z 32% do 29% płacy brutto w 2001 r. Obniżanie poziomu składki emerytalnej było kontynuowane w późniejszych latach tak, że w 2006 r. wynosiła ona 26%, a w 2009 r. było to 18%. Obniżenie poziomu składki emerytalnej wraz ze zmniejszeniem obciążenia nią pracodawcy z 80% w 2000 r. do 60% w 2009 r. przyczyniło się znaczenie do zmniejszenia poziomu pozapłacowych kosztów

zatrudnienia. W wyniku między innymi tego, klin podatkowy spadł o prawie 5 pkt. proc. (40% w 2000 r.). Co z kolei jest zachętą do tworzenia nowych miejsc pracy, tym samym zwiększając również zatrudnienie wśród osób w wieku okołoemerytalnym.

Tabela 1.

Składka emerytalna dla III kategorii zawodowej

Rok	Razem	NOI	↓	II filar	↑	Podział składki pracodawca : pracownik
2000	32%	32%		0%		80:20
2001	29%	29%	-3%	0%		80:20
2002	29%	27%	-2%	2%	+2%	75:25
2003	29%	27%		2%		75:25
2004	29%	26%	-1%	3%	+1%	75:25
2005	29%	26%		3%		70:30
2006	23%	19%	-6%; -1%	4%	+1%	65:35
2007	22%	17%	-1%; -1%	5%	+1%	65:35
2008	22%	17%		5%		60:40
2009	18%	13%	-4%	5%		60:40

Opracowanie: M. Suchowiejko

Szybki wzrost gospodarczy pozwolił na powstawanie nowych miejsc pracy.

Kolejnym ważnym czynnikiem, który przyczynił się do wzrostu zatrudnienia wśród osób w wieku 55-64 była ustabilizowana na dość wysokim poziomie dynamika PKB w analizowanym okresie (4,6% rocznie). Ożywienie i rozwój gospodarki pozwoliło na tworzenie więcej nowych miejsc pracy. Średnia dynamika wzrostu zatrudnienia wyniosła w latach 2000-2008 ponad 1,5% rok do roku. Nowopowstałe przedsiębiorstwa z sektora MiŚ (małych i średnich przedsiębiorstw) zaczęły tworzyć więcej nowych miejsc pracy. Z czasem stały się one na tyle dynamiczne, że z nadwyżką pokrywały malejącą liczbę miejsc pracy w prywatyzowanym i restrukturyzowanym sektorze publicznym.

Niski poziom stopy zatrudnienia w całym społeczeństwie, jak i w grupie osób w wieku 55-64 lata w latach 90. poprzedniego stulecia był spowodowany załamaniem rozwoju gospodarczego (spowodowanym transformacją gospodarczą). Sektor prywatny nie był jeszcze na tyle wydolny, dynamiczny i rozwinięty, by zapewnić nowe miejsca pracy dla masowo zwalnianych osób w sektorze przedsiębiorstw państwowych.

W celu zahamowania gwałtownego przyrostu liczby beneficjentów rent z tytułu niezdolności do pracy, rząd wprowadził zmiany do Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych. Poprawki wzmocniły kontrolę nad przyznawaniem świadczeń. Od 1 stycznia 2005 r. przyznanie nowego świadczenia musi być zatwierdzone przez specjalną komisję medyczną przy regionalnych jednostkach Narodowego Instytutu Ubezpieczeń Społecznych (*National Social Security Institute*).

Polityka rynku pracy do 2000 r. w Bułgarii była marginalizowana. Dopiero w 2000 r. zaprezentowano pierwszy „Narodowy plan działania w sferze zatrudnienia” (*National Employment Action Plan*). W dokumencie przedstawiono plany działań dotyczące polityki rynku pracy. Brakowało jednak propozycji dotyczących grupy osób w wieku okołoemerytalnym. Dopiero w NEAP z 2002 r. został poruszony temat zatrudnienia ludzi w wieku 55-64 lata. Sekcja zatytułowana „Rozwój polityki elastycznej dezaktywizacji na rynku pracy” (*Development of Active Ageing Policy*) traktuje o rozwoju szkoleń zawodowych dla osób w wieku okołoemerytalnym.

„Prawo o promocji zatrudnienia” (*Employment Promotion Law*), które weszło w życie z początkiem 2002 r., wprowadziło możliwość ubiegania się przez pracodawców o subsydiowanie płac. O subsydium może ubiegać się pracodawca, który zatrudnił bezrobotną kobietę w wieku 50+ lub bezrobotnego mężczyznę w wieku 55+ na okres przynajmniej 2 lat. Przyznawane subsydia są w wysokości płacy minimalnej, a okres ich trwania wynosi 1 rok.

Poprawki do „Prawa o promocji zatrudnienia” z 2003 r. pozwoliły na zwiększenie zachęt i możliwości do kontynuowania edukacji wśród dorosłych zarówno tych zatrudnionych, jak i bezrobotnych. Pracodawcy są zachęceni do tworzenia nowych miejsc pracy w celu nauczania zawodu, zapewniania rozwoju kwalifikacji zawodowych poprzez praktykę.

Dodatkową zachętą do zatrudniania osób w wieku okołoemerytalnym jest możliwość uzyskania ulg podatkowych. Od 2003 r. istnieje możliwość odliczenia od zysku wysokości płacy i składki na ubezpieczenie społeczne, jeśli pracodawca zdecyduje się na zatrudnienie osoby w wieku 50+ na okres przynajmniej 1 roku.

W Bułgarii w okresie 2000-2009 r. wprowadzono wiele różnych programów mających na celu aktywizację i zwiększenie zatrudnienia w społeczeństwie. Poniżej przedstawiam najważniejsze z nich w odniesieniu do grupy wiekowej 55-64 lata.

- Charakterystycznym działaniem skierowanym dla bezrobotnych kobiet w wieku 50+ jest program *Back to Work*. W ramach *Back to Work* kobiety otrzymały wsparcie dla aktywnego uczestnictwa na rynku pracy poprzez konsultacje i szkolenia zawodowe zgodne z ich poprzednim miejscem na rynku pracy. Około 200 osób w 2005 r. skorzystało z tego rodzaju pomocy powrotu na rynek pracy. Koszty programu są szacowane na 120 tys. euro.
- Kolejnym program, który na celu ma zwiększenie zatrudnienia wśród osób w wieku 55+ jest *Overcoming the Poverty*. Działanie zostało wdrożone w 13 najbiedniejszych gminach. Celem jest promocja zatrudnienia poprzez kursy czytania, szkolenia zawodowe, subsydiowanie płacy oraz promowanie samozatrudnienia. Grupą docelową programu są bezrobotni analfabeci oraz ci bez kwalifikacji zawodowych. Projekt stworzył zatrudnienie w rolnictwie, turystyce, ekologii, przetwórstwie oraz w instytucjach świadczących opiekę

W analizowanym okresie wprowadzono wiele różnych programów aktywizacji zawodowej.

społeczną. Pracodawcy, którzy zatrudnili pracownika z grupy docelowej na przynajmniej 6 miesięcy mogli się starać o subsydiowanie części płacy i składek na ubezpieczenie społeczne maksymalnie do 12 miesięcy. Dodatkowo, władze lokalne mogą zapewnić ziemię i inną infrastrukturę potrzebną do realizacji projektu. Dzięki *Overcoming the Poverty* w 2005 r. zostało utworzonych około 700 nowych miejsc pracy oraz około 500 osób zostało przeszkolone.

- Innym działaniem była promocja szkolenia zawodowego i zatrudnienia wśród starszych osób (*promotion of vocational training for older people and employment*). W ramach tego projektu organizowanego przez Agencję Zatrudnienia osoby w wieku okołoemerytalnym miały możliwość odbycia szkolenia z podstaw obsługi komputera oraz przedsiębiorczości. W programie wzięło udział około 200 osób, a finansowanie wyniosło około 200 tys. BGN.
- Projekt SANE dał możliwość zatrudnienia osób w sektorze instytucji pomocy społecznej. Grupą priorytetową tego projektu były osoby w wieku 50+.
- Program *Active Services at Labour Market* ma na celu powtórny integrację i powrót na rynek pracy bezrobotnych w wieku 50+. Dzięki temu działaniu osoby z grupy docelowej mają szansę podwyższyć swój poziom produktywności i zmniejszyć lub całkowicie uniezależnić się od pomocy socjalnej. W zakres programu wchodzi: pomoc przy poszukiwaniu pracy, usługi przekwalifikowanie zawodowego oraz planowanie rozwoju ekonomicznego na poziomie lokalnym.

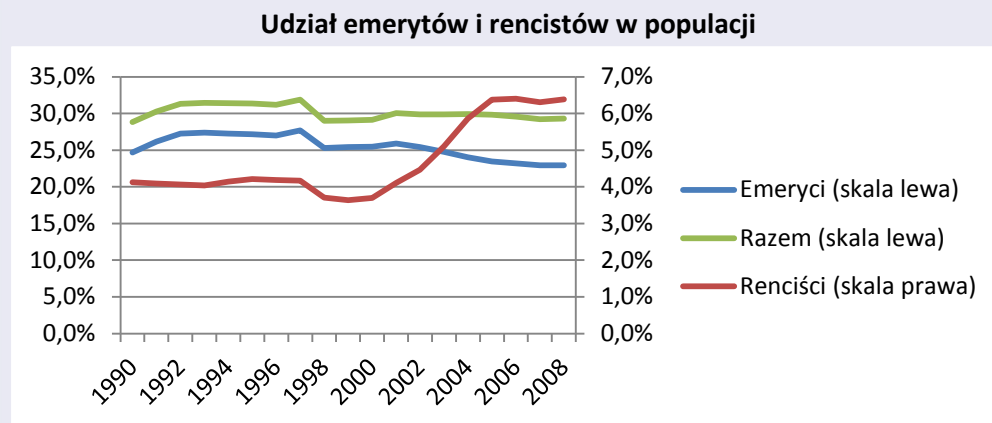
Wraz z początkiem 2007 r. zniesiono obowiązkowy dodatek do pensji za wystugę lat. O zniesienie dodatku od kilku lat ubiegały się związki pracodawców. Stary dodatek został zastąpiony nowym narzędziem, które wiąże dodatkową płacę z rzeczywistym doświadczeniem w danym zawodzie/branży. Nowy dodatek przysługuje tylko tym pracownikom, którzy pracują w tym samym lub podobnym zawodzie.

3.2 Finanse publiczne

Dzięki wprowadzonym zmianom w systemie emerytalnym możliwa była redukcja wydatków publicznych na ten cel. Podwyższenie ustawowego minimalnego wieku emerytalnego oraz ograniczenie możliwości korzystania z przywileju tzw. wcześniejszych emerytur pozwoliło obniżyć wydatki z 7,95% w 2000 r. do 6,74% PKB w 2011 r.. Liczba emerytów została ograniczona z 1,98 mln w 2000 r. do 1,62 mln w 2008 r., udział emerytów w populacji spadł z 25,5% w 2000 r. do 23% w 2008 r. Jednak z drugiej strony wzrosła liczba osób pobierających świadczenie rentowe, udział tych osób w całej populacji prawie się podwoił (z 3,7% w 2000 r. do 6,4% w 2008 r.). W ten sposób udział osób pobierających świadczenie emerytalne lub rentowe pozostał na stabilnym poziomie (ok. 29,5%).

Przeprowadzone reformy pozwoliły na zmniejszenie wydatków publicznych na ten cel.

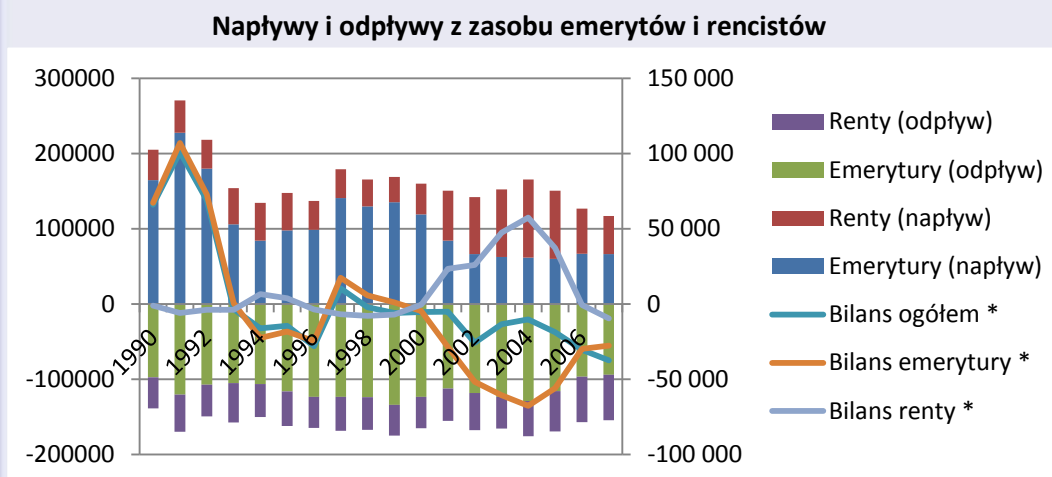
Wykres 8.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Statistical Reference Book, National Social Security Institute of Bulgaria

W analizowanym okresie odnotowano silny odpływ z zasobu emerytów, ale z drugiej strony również silne napływy do zasobu rencistów.

Wykres 9.



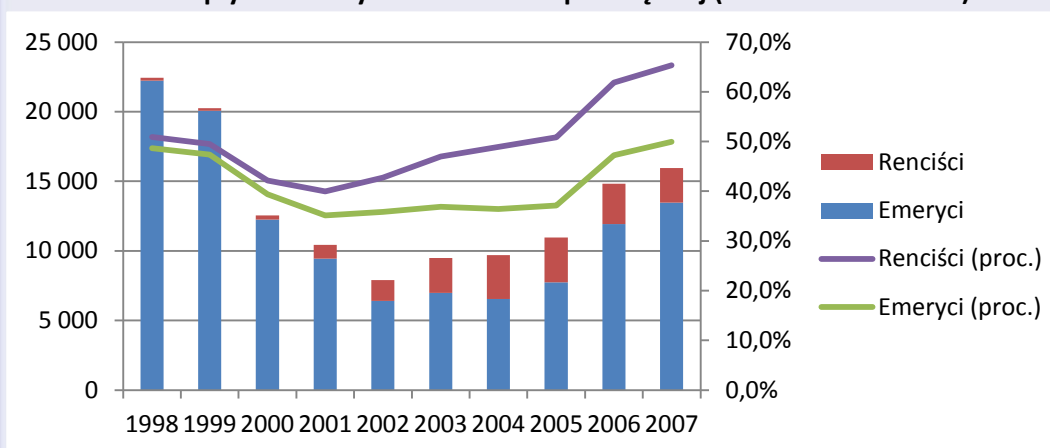
* skala prawa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Statistical Reference Book, National Social Security Institute of Bulgaria

Duża część wzrostu napływu nowych rencistów daje się tłumaczyć poprzez wzrost napływu rencistów płci męskiej w wieku 60-64 lata oraz płci kobiecej w wieku 55-64 lata. Są to grupy wiekowe, które przed reformą (2000 r.) były uprawnione do pobierania świadczenia emerytalnego, tak więc nie pobierały już świadczenia rentowego. Wraz z podwyższeniem ustawowego minimalnego wieku emerytalnego liczna grupa osób wcale nie pozostała dłużej na rynku pracy, a raczej przesunęła się do zasobu rencistów.

Wykres 10.

Napływy emerytów i rencistów płci męskiej w wieku 60-64 lata oraz ich procentowy udział w napływie emerytów i rencistów płci męskiej (dane skumulowane)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Statistical Reference Book, National Social Security Institute of Bulgaria

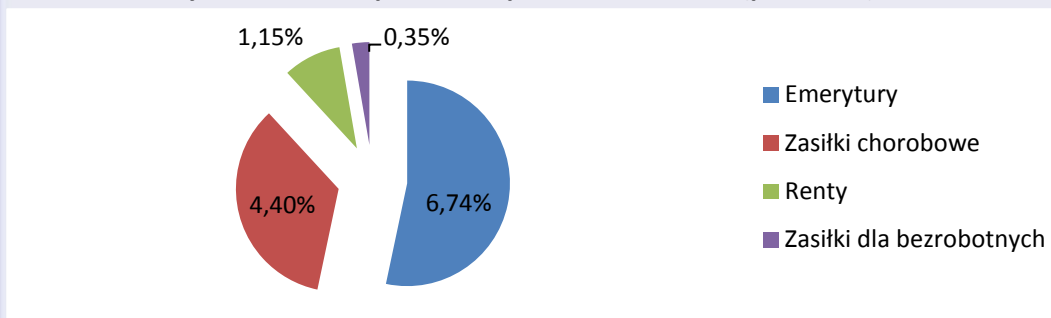
Mimo poczynionych starań w kierunku zmniejszenia ilości przyznawanych świadczeń rentowych z tytułu niezdolności do pracy, a tym samym zwiększenia ich efektywności, wydatki na ten cel wzrosły ponad dwukrotnie. Udział osób pobierających świadczenia rentowe w całej populacji wynosił 3,7% w 2000 r. W 2008 r. wskaźnik ten wzrósł aż do 6,4%. Wzrost tego wskaźnika w dużym stopniu wyjaśnia rosnącą wielkość napływu nowych rencistów w wieku 55-64 w przypadku mężczyzn oraz 55-59 w przypadku kobiet. Osoby należące do tych grup wiekowych przed 2000 r. rzadko kiedy pobierały świadczenie rentowe, ponieważ były upoważnione do pobierania świadczenia emerytalnego, jednak wraz z podwyższeniem minimalnego wieku emerytalnego oraz ograniczeniem wcześniejszych przywilejów emerytalnych możliwość przejścia na emeryturę dla osób z powyższych grup wiekowych została znacznie ograniczona.

Dość liczna grupa osób rozwiązała ten „problem” poprzez przejście na rentę (co było możliwe dzięki nieszczelnemu systemowi przyznawania świadczeń rentowych). Liczba nowych rencistów (mężczyzn) w wieku 55-64 lata wzrosła z ok. 2,5 tys. w 2000 r. do prawie 6,5 tys. w 2007 r., przejściowo osiągając nawet 10 tys. w 2004 r. Udział tej grupy wiekowej w napływie nowych rencistów wzrósł z 24,2% w 2000 r. do 42% w 2007 r. W przypadku kobiet było to 0,5 tys. w 2000 r. oraz 4,5 tys. w 2007 r., jeśli chodzi o strukturę było to odpowiednio 5,4% w 2000 r. oraz 26,8% w 2007 r. Na podstawie tych danych można stwierdzić, że osoby w wieku 55-64 lata przyczyniły się w dużym stopniu do wzrostu wydatków publicznych na świadczenia rentowe.

Niepokojąca może być wzrostowa tendencja w poziomie wydatków na zasiłki chorobowe (prawie 13-krotny wzrost, co może być spowodowane uszczelnieniem systemu emerytalnego przy braku uszczelnienia systemu przyznawania zwolnień lekarskich). Należy zwiększyć przejrzystość i zmniejszyć korupcję w branży zwolnień lekarskich, tak, aby nie obciążały one zanedo budżetu państwa, a trafiały do naprawdę chorych osób.

Wykres 11.

Wydatki na zabezpieczenie społeczne w 2008 r. (proc. PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat

4.

Wyniki gospodarcze przed i po podjęciu reform

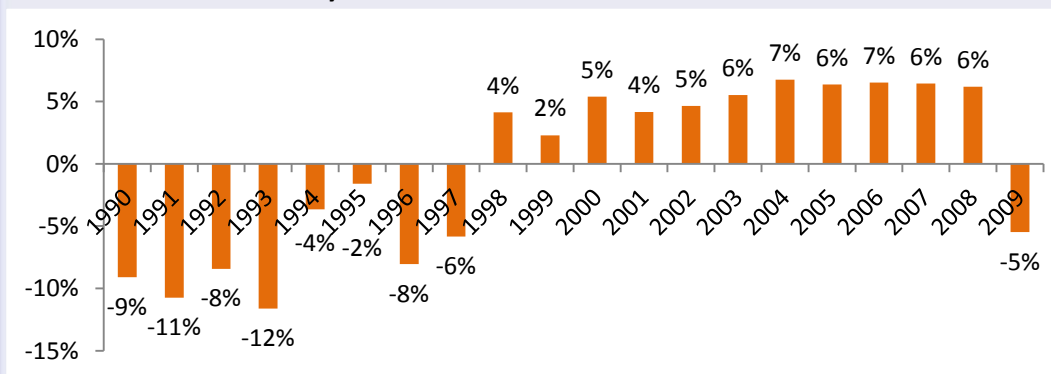
W analizowanym okresie gospodarka rozwijała się średnio 5% rocznie.

Wyniki gospodarcze w analizowanym okresie zdecydowanie poprawiły się. Dynamika PKB w latach 2000-2009 (5%) była zdecydowanie wyższa niż w latach 90 (-5%). Poziom inflacji również był znacznie niższy (średnio 7% w latach 2000-2009 w porównaniu do 188% w latach 90.).

Gospodarka Bułgarii na początku okresu transformacji (początek lat 90.) zanotowała duże spadki w poziomie produktu (ujemna dynamika wzrostu w latach 1990-1997). Wolnorynkowa gospodarka Bułgarii swoje pierwsze dodatnie tempo rozwoju zanotowała dopiero po zakończeniu kryzysu z lat 1996-1997 (spowodowany wybuchem hiperinflacji). W latach 2000-2009 PKB rósł przeciętnie w tempie 4,6% rocznie. Przerwę we wzroście gospodarczym przyniósł dopiero negatywny egzogeniczny szok w 2009 r.

Wykres 12.

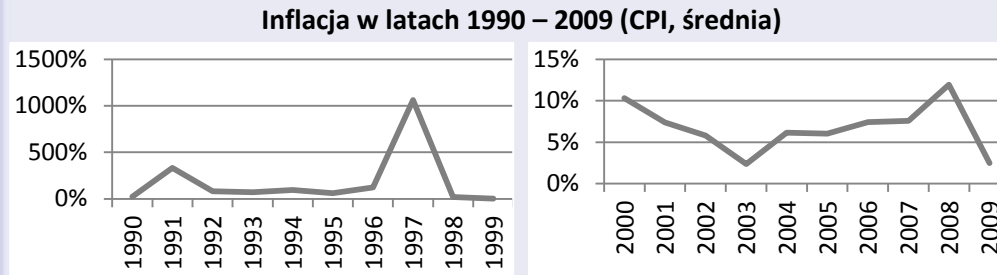
Dynamika PKB w latach 2000-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie IMF WEO

Dynamika cen w pierwszej dekadzie po transformacji była na bardzo wysokich poziomach. Dodatkowo, poziom inflacji gwałtownie wzrósł podczas kryzysu w latach 1996-1997, osiągając rekordowy poziom 1061%. Ustabilizowanie inflacji nastąpiło dopiero w XXI w. (wskutek wprowadzenia izby walutowej i spowodowanym tym importu inflacji). W latach 2000-2009 średni poziom inflacji wynosił 7%. Mimo znaczącego spadku poziomu dynamiki cen w pierwszej dekadzie obecnego stulecia w porównaniu do poprzedniego okresu, wskaźnik ten utrzymuje się na wysokim poziomie w porównaniu z innymi państwami członkowskim UE

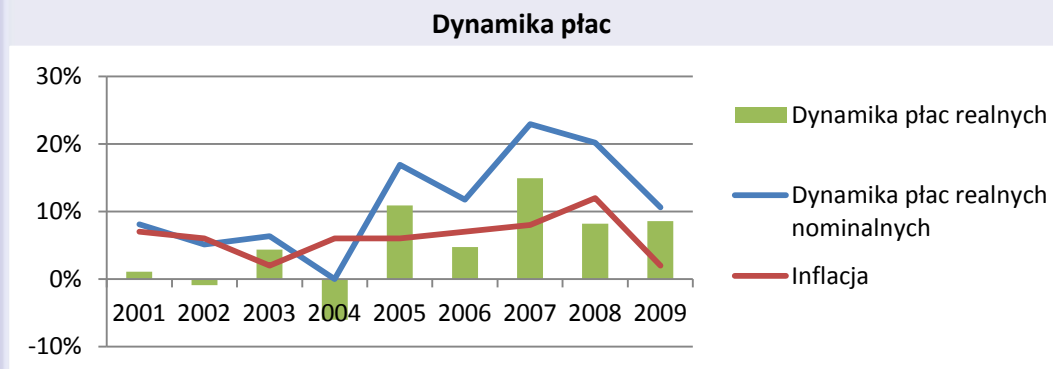
Wykres 13.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie IMF WEO

W okresie 2001-2009 płace w ujęciu nominalnym rosły w dość szybkim tempie średnio 11% rocznie. Jednak po uwzględnieniu wysokiego poziomu dynamiki cen, realnie płace rosły średnio 5% rocznie.

Wykres 14.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie National Statistical Institute of Bulgaria, IMF WEO

Współczynnik zatrudnienia w okresie 2000-2009 wzrósł dla wszystkich kategorii wiekowych. Zatrudnienie wśród szerokiej grupy w wieku produkcyjnym wzrosło o prawie ¼ zbliżając się w 2009 r. do średniej dla krajów członkowskich UE (odpowiednio 62,6% i 64,6%). Tym samym dystans dzielący Bułgarię od średniej unijnej zmalał z 11,8 pkt. proc. do 2 pkt. proc.

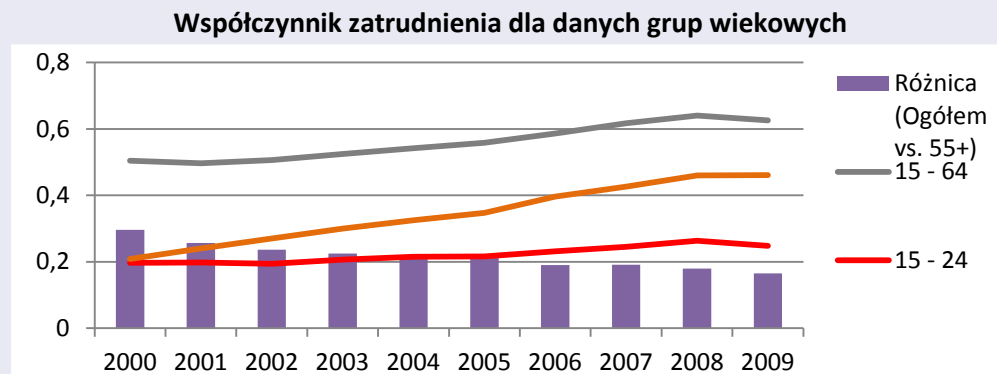
Współczynnik zatrudnienia w grupie wiekowej 55-64 lata wzrósł w analizowanym okresie o ponad 120%.

Porównanie z innymi krajami UE wypada jeszcze korzystniej dla Bułgarii w grupie wiekowej 55-64 lata. W badanym okresie współczynnik zatrudnienia dla tej kohorty wzrósł o ponad 120%. Analogiczny współczynnik dla UE w danym okresie zwiększył się o 1/5. Tym samym Bułgaria przez 10 lat zniwelowała całkowicie lukę, która dzieliła ją od średniej dla UE (w 2000 r. – 16,1 pkt. proc.).

Zatrudnienie osób w wieku okołoemerytalnym w Bułgarii rośnie szybciej niż zatrudnienie dla całego społeczeństwa. Z roku na rok luka między tymi dwoma grupami zmniejszała się. W 2009 r. różnica ta wynosiła 16,5 pkt. proc., tym samym zmniejszając się o prawie połowę.

Warto zauważyć, że w innej grupie z trudnościami na rynku pracy – osoby młode (w wieku 15-24 lata) poziom zatrudnienia nie wzrósł tak spektakularnie, jak w przypadku osób starszych (wzrost o 26%). Nie zbliżył się również tak znacząco do europejskiej średniej, jak w przypadku osób w wieku 55 – 64 lata.

Wykres 15.

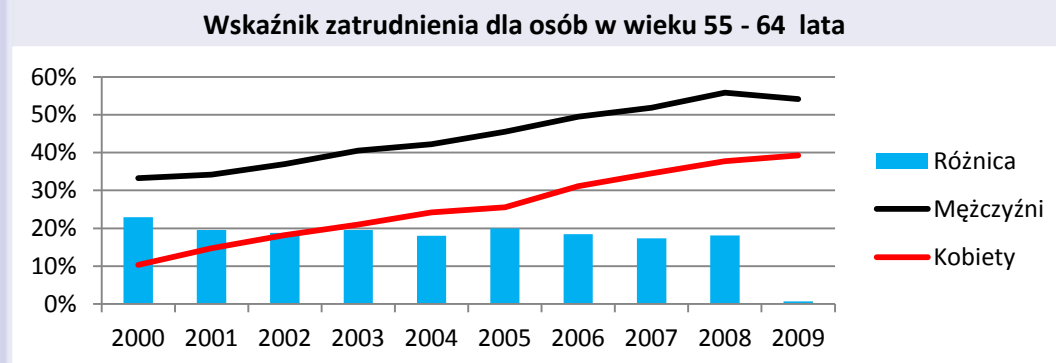


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat

Zmniejszono lukę w zatrudnieniu mężczyzn i kobiet.

Zarówno poziom zatrudnienia wśród mężczyzn, jak i wśród kobiet w danym okresie 2000-2009 wzrósł znacząco. Warty uwagi jest fakt, że zmiany, które miały miejsce podczas analizowanego okresu nie pogłębiły luki między zatrudnieniem mężczyzn a kobiet w wieku okołoemerytalnym. Różnica ta została znacząco zniwelowana z poziomu 22,9 pkt. proc. do 14,9 pkt. proc, czyli o ponad 1/5.

Wykres 16.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat

5.

Podsumowanie

Reasumując, poziom zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym w Bułgarii w latach 2000-2009 wzrósł o ponad 120%. Na początku analizowanego okresu współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata był najniższy w całej UE. W roku 2009 współczynnik ten przewyższył średnią dla wszystkich krajów członkowskich UE.

Głównym motorem wzrostu poziomu zatrudnienia wśród osób w wieku 55+ była reforma systemu emerytalnego, która podwyższyła ustawowy minimalny wiek emerytalny oraz ograniczyła przechodzenie na tzw. wcześniejszą emeryturę. Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na wzrost zatrudnienia w analizowanej grupie wiekowej był szybki i stabilny wzrost gospodarczy, który przyczynił się do kreacji nowych miejsc pracy. Również poprawiono efektywność polityki rynku pracy poprzez ograniczenie dostępu do świadczeń rentowych z tytułu niezdolności do pracy oraz liczne programy rynku pracy. Nie bez znaczenia było również zniesienie obowiązkowego dodatku do płacy za wysługę lat.

Bibliografia

- Beleva I., 2006, *Forecasting Skills and Labour Market Needs*, Bulgarian Academy of Sciences, Finlandia
- Beleva I., V. Tzanow, 2001, *Labour Market Flexibility and Employment Security: Bulgaria*, ILO, Genewa
- Bratoeva-Manoleva, 2009, *Bulgarian Labor Market in The Context of European Union Membership*
- Brodolini F. (red.), 2006, *Evaluating gender effects of the Bulgarian Employment Strategy*
- Council of Europe, 2008, *Revised European Social Charter*
- European Commission, 2009, *How demographic changes shape intergenerational solidarity, well – being, and social integration: A multilinks framework*, European Policy Brief
- European Commission, 2010, *Employment in Europe 2010*
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, *Employment and labour market policies for an ageing workforce and initiatives at the workplace National overview report: Bulgaria*
- Government of the Republic of Bulgaria, 2002, *Joint Assessment of Employment Priorities in Bulgaria*
- Government of the Republic of Bulgaria, 2007, *National Reform Programme (2007 – 2009)*
- Government of the Republic of Bulgaria, European Commission, 2005, *Joint Memorandum on Social Inclusion of the Republic of Bulgaria*, Bruksela
- Kolev A., 2003, *Joblessness and Precarious Work in Bulgaria: Addressing the Multiple Aspects of Vulnerability in the Labour Market*, World Bank
- Kotzeva M., B. Pauna, 2006, *Labour Markets Dynamics and Characteristics in Bulgaria and Romania – Challenges for a Successful Integration in the European Union*
- Mandl I, A. Dorr, T. Oberholzner, 2006, *Age and employment in the new Member States*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dania
- Markov N., R. Dobrinsky, 2005, *Competitive pressure, labour demand and wage formation in the Bulgarian corporate sector*, Centre for Economic and Strategic Research
- Ministry of Labor and Social Policy of the Republic of Bulgaria, 2003, *Employment Strategy*, Sofia
- Ministry of Labour and Social Policy of the Republic of Bulgaria, 2004, *Report on the Progress Made by the Republic of Bulgaria on the Joint Assessment of Employment Priorities*

- Ministry of Labour and Social Policy of the Republic of Bulgaria, 2005, *Second Report on the Progress Made by the Republic of Bulgaria on the Joint Assessment of Employment Priorities*
- NGO Anti – Poverty Information Centre, 2006, *Transnational Exchange for Active Ageing National Report: Bulgaria*
- OECD, 2008, *Bulgaria 2008*
- Palmer E., 2007, *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance*, World Bank, Waszyngton
- Pavlov N., 2006, *The Lisbon Strategy and the Flexibility of the Labor Market in Bulgaria – Realities and Challenges*, South – Eastern Europe Journal of Economics
- Poteraj J., 2007, *Pension system in Bulgaria*, Instytut Pracy i Polityki Społecznej
- Reed Specialist Recruitment, 2009, *Bulgaria – Salary and Labour Market Guide 09*
- Rutkowski J., 2003, *Why is Unemployment so High in Bulgaria?*, World Bank
- Simonazzi A., 2008, *Ageing and Employment: Old and New Challenges in a Global Crisis Scenario*
- United Nations, Economic Commission for Europe, 2011, *Age – friendly employment: policies and practices*
- Varshilova M., 2003, *Labor Market Problems in Bulgaria. Challenges of EU Accession in the Field of Labor Market, Social Policy and Labor Migration*, Center for Economic Development, Sofia
- VOIP, 2009, *Common Report on The Needs Analysis Carried Out Within The “VOIP” Project*
- Walsh K., M. Kotzeva, F. Dölle, R. Dorenbos, 2001, *Evaluation of the Net Impact of Active Labour Market Programmes in Bulgaria*, NEI Labour and Education, Rotterdam
- World Bank, 2005, *Bulgaria The Road to Successful EU Integration – The Policy Agenda*
- World Bank, 2007, *Accelerating Bulgaria’s Convergence: the Challenge of Raising Productivity*
- World Bank, 2008, *Bulgaria: Raising employment and human capital for growth and convergence*
- Zareva I., 2011, *Older People on the Labour market in Bulgaria. Possibilities for Promoting Active Ageing*, Central and Eastern European Online Library

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić Twoją 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

Dawid Samoń
e-mail: dawid.samon@for.org.pl