

Bratysława, Słowacja

EWA LAIFEROWA

*Długotrwałe bezrobocie w kontekście
rozwoju rynku pracy w Słowacji*

Long-lasting unemployment in the context
of labour market development in Slovakia

Rynek pracy, przedstawiający nieodłączną część gospodarki rynkowej, kształtuje się w Słowacji od początku lat dziewięćdziesiątych. Problem rozwoju rynku pracy oraz związany z nim problem bezrobocia należy rozpatrywać w związku z innymi problemami gospodarczymi i społecznymi, które występują w Słowacji w szóstym roku jej samodzielności, a także w związku z odpowiednimi trendami globalnymi, które widoczne są również w polityce gospodarczej i w polityce zatrudnienia innych krajów w skali światowej.

Sygnaly ostrzegawcze, które dotyczą bezrobocia, nadchodzą współcześnie bezpośrednio z ILO. W raporcie *World Employment Report* z roku 1998 ILO podaje następujące dane:

- 1 miliard ludzi, co przedstawia 33% ludności świata zdolnej do pracy, pozostaje bez pracy lub jest zatrudnionych tylko częściowo,
- w krajach gospodarczo rozwiniętych oczekuje się w tym roku wzrostu liczby bezrobotnych do 150 milionów osób wobec 120 milionów w roku 1995,
- bezrobocie postrzegane jest dzisiaj jako „ponura i trudna do akceptacji strona globalizacji gospodarki”,
- Europa Środkowa i Wschodnia „podskoczyła” z zerowego oficjalnie poziomu bezrobocia na średnio 9-procentowe bezrobocie (przy tym tylko w Czeskiej Republice i na Węgrzech rejestrowany jest powrót do wartości pensji realnych z poziomu roku 1989) (tab. 1),

– pośród najbardziej rozwiniętych krajów świata tylko USA, Wielka Brytania i Kanada zarejestrowały w poprzednim okresie spadek bezrobocia.

W jakim kierunku postępuje współcześnie rozwój rynku pracy w Słowacji, w jaki sposób reaguje na wpływy zewnętrzne i wewnętrzne oraz jakie szczególne miejsce ma w tym kontekście długotrwałe bezrobocie?

RYNEK PRACY I POLITYKA ZATRUDNIENIA

Podstawowe zadania polityki rynku pracy w Słowacji zawarte w celach polityki zatrudnienia zostały sformułowane już w pierwszej *Ustawie o zatrudnieniu* w roku 1991 jako „osiągnięcie pełnego i wydajnego zatrudnienia w warunkach wolnego wyboru pracy”. W początkach funkcjonowania ustawy pojawiła się wątpliwość co do tego, w jaki sposób należy rozumieć określenie „pełne zatrudnienie” oraz kolejne problemy:

1. Wolny wybór pracy zawiera oprócz prawa do pracy również prawo rezygnacji z pracy, to znaczy możliwość niepracowania.

2. Pojęcie zatrudnienia wydajnego odrzuca „zatrudnienie socjalne” i zmienia bezrobocie ukryte na bezrobocie jawne (A. Homola 1995, s. 50). I chociaż wspomniana ustawa uległa już czterokrotnej zmianie, po raz ostatni w 1996 roku, to problemy bezrobocia nie zostały rozwiązane.

Utrudnia ich rozstrzygnięcie brak zwartej koncepcji restrukturalizacji gospodarki słowackiej, określającej ramy polityki gospodarczej i nadającej jasny kierunek polityce rynku pracy. (Niejasny jest do tej pory program nowego rządu słowackiego). Wynika z tego, że istniejący rynek pracy nie przedstawia na razie systemowej części składowej koncepcji przekształceń sfery gospodarczej i socjalnej, ale reaguje w zasadzie tylko na aktualne problemy powstające w związku z prywatyzacją, której metody nie zawsze są w ramach tak zwanej „dużej prywatyzacji” zupełnie przejrzyste, na koniunkturalne wahania wzrostu gospodarczego w poszczególnych gałęziach, a także na ich różne socjalne i regionalne skutki.

W ramach strategii zwalczania zjawiska bezrobocia za pośrednictwem rynku pracy ukształtowały się stopniowo dwa podstawowe programy polityczne:

1. Bierna polityka zatrudnienia, której podstawowym instrumentem jest współcześnie udzielanie zapomóg bezrobotnym; ich źródłem są opłaty ubezpieczeniowe na wypadek utraty pracy.

2. Aktywna polityka zatrudnienia, to znaczy interwencja państwa po stronie podaży lub popytu pracy, która ma na celu wyrównywanie albo przynajmniej łagodzenie nierówności na rynku pracy. Wykonawcami tej polityki są przede wszystkim Urzędy Pracy, których działalnością kieruje Ministerstwo Pracy, Spraw Socjalnych i Rodziny, koordynatorem jest zaś Narodowy Urząd Pracy powstały w roku 1997. Aktywna polityka zatrudnienia skierowana jest przede wszystkim na stymulację popytu pracy, względnie na jego substytucję (A. Homola 1995). Do jej

instrumentów zaliczamy przekwalifikowanie ludzi poszukujących pracy, popieranie tworzenia miejsc pracy korzystnych społecznie, wspieranie zatrudnienia niektórych grup obywateli, działanie na rzecz utrzymania miejsc pracy, budowanie projektów rozwoju zatrudnienia oraz wspomaganie zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

DŁUGOTRWAŁE BEZROBOCIE Z PUNKTU WIDZENIA SOCJOLOGII

Bezrobotni stanowią szczególną kategorię ludzi na rynku pracy. Obserwując dynamikę i strukturę bezrobocia, zauważamy jego nieustanny, chociaż nieliniowy, wzrost w liczbach bezwzględnych (tab. 1). Według badań Narodowego Urzędu Pracy, w drugim kwartale 1998 roku było w Słowacji 289 400 zarejestrowanych bezrobotnych, czyli 11,7% ludności aktywnej zawodowo. Liczba ta przedstawia wzrost o 4,7% w porównaniu z tym samym okresem roku 1997. Dane, które podaje „The Economist Intelligence Unit”, wskazują jednak aż 13% średnią miarę bezrobocia w roku 1997 wobec 12,8% w roku 1996 i 13,1% w roku 1995. Szczególnie wysoki stopień bezrobocia występuje w grupie młodych ludzi, gdyż co trzeci bezrobotny jest w wieku poniżej 25 lat (32%). Słowację charakteryzuje stosunkowo wysoki stopień bezrobocia już od roku 1991, kiedy byliśmy świadkami lawinowego wzrostu bezrobocia – od 1,5% bezrobotnych na początku roku do 11,8% pod koniec roku 1991. Ten wzrost bezrobocia nastąpił na skutek rozpoczęcia restrukturalizacji niektórych znaczących gałęzi gospodarki, między innymi przemysłu zbrojeniowego, w połączeniu ze spadkiem zatrudnienia w produkcji rolniczej. W następnych latach stopa bezrobocia ustaliła się w granicach od 11 do 14% ludności zdolnej do pracy (tab. 2).

Innym zjawiskiem charakterystycznym dla Słowacji jest wysoki odsetek ludzi długotrwałe bezrobotnych (tab. 2): pod koniec 1998 roku 53% bezrobotnych należało do kategorii chronicznie bezrobotnych (pozostających dłużej niż 1 rok bez pracy), jednocześnie co trzeci bezrobotny pozostawał bez pracy dłużej niż 5 lat. Trzeba jednak wspomnieć o istnieniu wyraźnych różnic regionalnych. Najmniej dotknięty jest region Bratysławy, gdzie występuje raczej bezrobocie strukturalne, związane z problemem przystosowania do podaży pracy. W pozostałych regionach przeważa bezrobocie cykliczne, w najwyższym stopniu w południowej i wschodniej Słowacji. W niektórych powiatach sięga do 25% (Rimavská Sobota, Trebišov), lokalnie jednak osiąga nawet 50% (I. Radicová, red. 1998, s. 156). We wspomnianych regionach rośnie bezrobocie, zarówno w stosunku do poziomu bezrobocia w ogóle, jak i pod względem przedłużania się okresu bezrobocia. Społecznym wynikiem tej tendencji jest postępująca marginalizacja regionów tworzących ciągłą linię na południu, na wschodzie i na północy Słowacji (Čadca–Dolný Kubin, Svidník–Bardejov–Poprad).

Tabela 1. Zarejestrowani bezrobotni w latach 1990–1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Średnia liczba zarejestrowanych bezrobotnych	14 296	169 059	285 511	323 216	366 168	349 821	324 278	336 661
Średnia miara bezrobocia na podstawie liczby zarejestrowanych bezrobotnych (%)	0,6	6,6	11,4	12,7	14,4	13,8	12,6	12,9
Średnia liczba osób pobierających zapomogi dla bezrobotnych	7996	124 624	119 205	112 409	91 143	76 590	85 241	83 939

Źródło: Narodowy Urząd Pracy, Republika Słowacka.

Tabela 2. Zarejestrowani długotrwale bezrobotni

Stan na koniec roku	1994	1995	1996	1997
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	371 481	33 291	329 749	347 753
w tym: długotrwale zarejestrowani (dłużej niż rok)	167 998	148 690	138 545	131 724
z tego: długotrwale zarejestrowani (dłużej niż rok)	81 954	93 498	85 050	76 803

Źródło: Narodowy Urząd Pracy, Republika Słowacka.

Na ogół są to regiony z przewagą produkcji rolniczej, chociaż w przypadku Słowacji Środkowej większy jest udział przemysłu. Problem ten nabiera wyraźnie narodowościowego charakteru, gdyż w tych regionach żyją mniejszości narodowe: Węgrzy, Polacy, Ukraińcy, Rusini i Romowie. W związku z tym widoczna jest potrzeba poszerzenia współpracy ponadgranicznej. Problemy ekonomiczne i socjalne regionów po obu stronach granicy z Polską, Węgrami i Ukrainą są bowiem prawie identyczne. Szczególne problemy cywilizacyjne i socjalne związane są z zatrudnieniem Romów w tych regionach. Jest to ludność o najniższym stopniu wykształcenia i bez kwalifikacji zawodowych, co powoduje bardzo wysoki poziom bezrobocia Romów w kategorii długotrwałego bezrobocia, skazanych na datki socjalne i w kategorii ludzi żyjących poniżej granicy ubóstwa (L. Faltan, P. Gajdoš, J. Pašiak 1995, s. 79–80). W wyniku tej sytuacji jest prawdopodobnie organizowana emigracja Romów ze Słowacji do Wielkiej Brytanii i innych krajów Europy Zachodniej, co spowodowało w październiku 1998 ponowienie obowiązku wizowego dla obywateli Republiki Słowackiej podróżujących do W. Brytanii i Irlandii. Wysoki stopień bezrobocia i bezrobocie długotrwale prowadzi również do alienacji społecznej i dotyczy w Słowacji przede wszystkim Romów, mło-

dych ludzi bez przygotowania zawodowego, robotników niekwalifikowanych, bezrobotnych z obniżoną zdolnością do pracy, bezrobotnych w starszym wieku i przed odejściem na emeryturę. Kombinacja czynników regionalnych i grupowych prowadzi do powstawania „grup obiektywnie niezdolnych do zatrudnienia”. Trzeba jednak podkreślić, że duża część grupy długotrwałe bezrobotnych to ludzie dobrowolnie nie pracujący, osoby dobrowolnie nie zatrudnione, które rozwiązały umowę o pracę bez poważnego powodu lub też nigdy nie pracowały (I. Radicová, red. 1998, s. 157) i które świadomie i dobrowolnie pozostają w sytuacji marginalności społecznej.

Znany jest fakt, że ludzie długotrwałe bezrobotni stwarzają swoiste typy kultury (P. Mareš 1994). Różnorodność tych subkultur warunkuje siłę czy słabość poszczególnych grup bezrobotnych oraz charakter ich związków społecznych. W tych warunkach przeważa w Słowacji „fatalistyczna kultura” ludzi odizolowanych i alienowanych społecznie, uzależnionych od państwa, jego instytucji i reguł. W kulturze tej dominuje zamknięte społecznie środowisko jednostek zależnych od zapomóg państwowych lub zapomóg pobieranych od organizacji charytatywnych, jednostek zrezygnowanych i nie aspirujących do uzyskania pracy ani wyższego stopnia konsumpcji. Ich czas jest w większości słabo strukturyzowany i wypełniony działaniem. Inne typy kultur, które opisują Engbersen, Schuyt i Timmer (1990) – indywidualistyczna i egalitarna, są w Słowacji o wiele rzadsze, co jest spowodowane osobliwościami i tradycjami występującymi na zapleczu socjokulturowym długotrwałe bezrobotnych.

Wyjątkowo dużym problemem, i nie tylko w Słowacji, jest długotrwałe bezrobocie młodych ludzi. Młodzi bezrobotni współkształtowani stylem życia, obniżającą się stopą życiową, rosnącą alienacją społeczną, wykazują tendencję do ograniczania udziału w życiu publicznym, angażowania się w procesy przejścia do nowego systemu społecznego (L. Macháček 1998, s. 14). Część z nich żyje we własnej subkulturze bezrobocia, będącej wyrazem podejścia do zjawiska marginalizacji społecznej. W Słowacji rozróżnić można cztery subkultury młodych bezrobotnych:

- a) odizolowanych i odrzuconych (utracili pracę w wyniku reorganizacji przedsiębiorstw lub ich rozwiązania i domagają się należnych im świadczeń),
- b) pełnych inicjatywy, poszukujących jakiegokolwiek zatrudnienia (pożądane jest poparcie dla ich przejścia na nowe miejsca pracy),
- c) młodych dziewcząt i kobiet (pożądane są dla nich stosowne zapomogi i poparcie w pełnieniu tradycyjnych ról społecznych związanych z opiekowaniem się dziećmi oraz starymi ludźmi w rodzinie),
- d) pozornie bezrobotnych pracujących na czarno (pracujących albo prowadzących interesy w kraju lub za granicą lub wyłudzających zapomogi, co wymaga surowego i szybkiego ukarania) (L. Macháček 1998, s. 16).

Interesujące informacje o długotrwale bezrobotnych przyniosły badania ich tożsamości społecznej, przeprowadzone w ramach badań nad historią biedy w Słowacji. Oparte są na metodach analizy jakościowej i na analizie historii rodzinnych, opowiadań autobiograficznych długotrwale bezrobotnych i ich krewnych (Z. Kusá, B. Valentšikova 1996). Wyniki wskazują na osvajanie się z nową rolą bezrobotnego na podstawie „gospodarki moralnej”, z której wyprowadzają poczucie własnej godności osobistej. To nowe źródło tożsamości społecznej umożliwia im przyjęcie radykalnej zmiany w ich historii życiowej oraz marginalny status społeczny. Analiza opowiadań autobiograficznych wskazuje na to, że stałe zatrudnienie utraciło miejsce w oczekiwaniach codziennego myślenia długotrwale bezrobotnych (Z. Kusá, B. Valentšikova 1996, s. 548). Badacze zwracają uwagę na zjawisko znikania zatrudnienia jako części składowej wzoru normatywnego normalnej biografii oraz na uzyskiwanie akceptacji osobistej bezrobotnego w roli członka rodziny dzięki jego działalności na korzyść potrzeb rodziny w ramach gospodarki moralnej. Część składowa tej akceptacji jest doraźną, pragmatyczną kalkulacją korzyści i strat związanych z zatrudnieniem się albo pozostaniem na datkach socjalnych (Z. Kusá, B. Valentšikova 1996, s. 554).

Zjawisko długotrwałego bezrobocia jako problem społeczny razem z jego strukturą i złożonością zajmuje istotne miejsce w rzeczywistości krajów postkomunistycznych. Oczywiście, nie wystarczą tylko konstatacje jego istnienia, ale konieczne jest poszukiwanie efektywnych instrumentów i strategii zwalczania bezrobocia, a szczególnie bezrobocia długotrwałego. Takie jest zadanie stojące nie tylko przed polityką, ale również przed naukami społecznymi, a jego znaczenie zrozumieć musi również społeczeństwo i pomóc w różny sposób procesom zmian.

LITERATURA

- Faltan L., Gajdoš P., Pašiak J., 1995, *Sociálna marginalita uzemi Slovenska (Marginalność społeczna słowackich regionów)*, Bratislava, SPACE 1995.
- Homola A., 1995, *Politika trhu práce a dlhodobá nezamestnanosi (Polityka rynku pracy i długotrwale bezrobocie)*, „Sociológia” 27, nr 1–2.
- ILO World Employment Report*, 1998.
- Koncept transformácie sociálnej sfery na Slovensku (Koncepcja transformacji sfery społecznej w Słowacji)*, Ministerstvo Práce, Sociálnych vecí a rodiny SR, Bratislava 1996.
- Kusá Z., Valentšiková B., 1996, *Sociálna identita dlhodobo nezamestnaných (Tożsamość społeczna długotrwale bezrobotnych)*, „Sociológia” 28, nr 6.
- Macháček L., 1998, *Dlhodobo nezamestnaná mládež v Európe a na Slovensku (Młodzież długotrwale bezrobotna w Europie i w Słowacji)*, Sociologický ústav SAV, Bratislava.
- Mareš P., 1994, *Nezamestnanost jako sociální problém (Bezrobocie jako problem społeczny)*, Sociologické nakladatelství, Praga.

- Radićová I. [red.], 1998, *Sociálna politika na Slovensku (Polityka socjalna w Słowacji)*, SPACE, Bratysława.
- Statistická ročenka, 1996 (Rocznik Statystyczny)*, SUSR, Bratysława 1997.
- The Economist Intelligence Unit*, Slovakia, Second Quarter, EIU, Londyn 1998.
- Zákon NR SR c. 1/1991 zb. o zamestnanosti (Ustawa Rady Narodowej SR Nr 1/1991 Zb. o zatrudnieniu).
- Zákon NR SR c. 387/1996 zb. o zamestnanosti (Ustawa Rady Narodowej SR Nr 38/1996 Zb. o zatrudnieniu).
- Záverecná analýza systému vzdelávania a rekvalifikácii nezamestnaných v Slovenskej republike (Analiza końcowa systemu kształcenia i rekwalifikacji bezrobotnych w Republice Słowackiej)* [w:] Projekt EU PHARE SR 9408-01/3/0011, Bratysława 1998.

SUMMARY

The labour market has been developing in Slovakia since the 1990s. The principal task of the labour market policy in Slovakia is to achieve full employment under the conditions of free choice of jobs. Slovakia has been characterized by a comparatively high unemployment rate since as early as 1991.

In order to counteract unemployment through the labour market, two main political programmes were formulated: 1. a passive employment policy, 2. an active employment policy. These programmes are very important because the number of the unemployed in Slovakia has been steadily growing. A particularly high unemployment rate is found among young people, who limit, for that reason, their participation in political life and in the processes of transition to the new social system.

Admittedly, studies show that the unemployed accept their social status more and more often and they are likewise accepted by their environment, especially by their families. However, long-lasting unemployment is a serious social problem and it is necessary to find ways to counteract it. This is an urgent task both for politics and social sciences.