



Izabela Ostoj

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Ekonomii
Katedra Ekonomii
izabela.ostoj@ue.katowice.pl

PLAN REFORM GOSPODARCZYCH NA UKRAINIE NA LATA 2015-2018 A BEZROBOCIE I MATERIALNE ZABEZPIECZENIE OSÓB BEZROBOTNYCH

Streszczenie: W latach 2014-2015 Ukraina stanęła przed koniecznością przeprowadzenia głębokich reform gospodarczych według scenariusza Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Można się spodziewać, że część z nich doprowadzi do redukcji zatrudnienia i zmiany jego struktury. Ukraina jak dotąd dysponuje dobrze funkcjonującym systemem ubezpieczeń na wypadek bezrobocia. Do tej pory bezrobocie kształtowało się jednak na niskim poziomie. W naturalny sposób rodzą się pytania, czy ten system sprawdzi się w warunkach prognozowanego wzrostu bezrobocia, a także, jakie zmiany w nim należałoby rozważyć. Jest to kwestia istotna ze względu na społeczne skutki planowanych reform oraz możliwość uzyskania społecznej akceptacji dla ich kontynuacji.

Słowa kluczowe: Ukraina, reformy, bezrobocie, ubezpieczenia na wypadek bezrobocia.

Wprowadzenie

W wyniku wydarzeń politycznych, jakie nastąpiły na Ukrainie w 2014 r., nowy rząd Ukrainy zdecydował się na przyjęcie pomocy finansowej ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), co pociągnęło za sobą konieczność przeprowadzenia głębokich reform gospodarczych w relatywnie krótkim czasie. Można przewidywać, że doprowadzą one do wzrostu bezrobocia w tym kraju. Ukraina dysponuje systemem ubezpieczeń na wypadek bezrobocia, uchodzącym za sprawnie funkcjonujący i wydolny finansowo [Маршавін, 2014]. Należy jednak pamiętać, że dotychczasowy przebieg procesu transformacji na Ukrainie przebiegał w warunkach niskiego, jawnego, rejestrowanego bezrobocia,

dlatego zarówno rządzący, jak i społeczeństwo nie mają doświadczenia w jego ograniczaniu, a istniejące rozwiązania instytucjonalne mogą się okazać niewystarczające wobec perspektywy jego wzrostu. Celem artykułu jest ocena funkcjonującego na Ukrainie systemu materialnych zabezpieczeń dla bezrobotnych z punktu widzenia realnego zagrożenia wzrostem bezrobocia w tym kraju. Dostarczono w nim argumentów na potwierdzenie tezy, iż system ten będzie wymagał korekty. Sformułowano także rekomendacje dotyczące wybranych rozwiązań.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej scharakteryzowano krótko program reform gospodarczych na Ukrainie, ogłoszony w marcu 2015 r. W drugiej przedstawiono dotychczasową oraz przewidywaną sytuację na ukraińskim rynku pracy ze względu na skalę korzystania z zasiłków dla bezrobotnych. W trzeciej części scharakteryzowano zasady wypłat zasiłków z systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia ze wskazaniem na jego słabości, których usunięcie pomogłoby doprowadzić do poprawy jego wydolności. W artykule wykorzystano literaturę przedmiotu, publikacje MFW, dane statystyczne Państwowego Urzędu Statystycznego Ukrainy i Państwowego Urzędu Zatrudnienia Ukrainy, obowiązujące przepisy regulujące zatrudnienie oraz materialne zabezpieczenie osób bezrobotnych w tym kraju.

1. Program reform MFW dla Ukrainy z marca 2015 r. a przewidywane zmiany zatrudnienia

Reformy gospodarcze wdrażane na Ukrainie od początku lat 90. XX w., realizowane w złożonych warunkach politycznych i społecznych, nie zdołały stworzyć stabilnych podstaw sprawnie funkcjonującej gospodarki rynkowej [szerzej: Ostoj, 2011, s. 118-137]. Proeuropejskie aspiracje Ukrainy wyzwoliły na nowo potrzebę przeprowadzenia głębokich zmian. Uzgodniony w lutym, a ogłoszony przez MFW w marcu 2015 r., program reform dla Ukrainy zastąpił poprzedni – z kwietnia 2014 r., którego realizacja była oceniana jako zadowalająca. Przygotowanie nowych założeń było jednak konieczne ze względu na drastyczne pogorszenie kondycji gospodarki w związku z konfliktem zbrojnym na wschodzie Ukrainy. Uznano wówczas, że nowa sytuacja uzasadnia zwiększenie skali pomocy do 17,5 mld USD z MFW, co dało możliwość wynegocjowania wsparcia od innych instytucji kredytowych i stworzyło szansę na podniesienie kwoty dofinansowania do 40 mld USD, ale wymagało też przyspieszenia tempa wdrażanych reform [IMF, 2015, s. 6]. Nowy czteroletni program na lata 2015-2018 został ukierunkowany na ustabilizowanie sytuacji gospodarczej na Ukra-

inie i stworzenie podstaw dla wejścia tego kraju na ścieżkę wzrostu gospodarczego w średnim okresie.

Do głównych celów należało:

- a) zapewnienie stabilności finansowej,
- b) wzmocnienie finansów publicznych,
- c) przyspieszenie reform strukturalnych [IMF, 2015, s. 1-2].

W ramach pierwszego celu skoncentrowano się na polityce monetarnej nakierowanej na stabilność cen, uelastycznienie kursu wymiany waluty krajowej w celu uodpornienia gospodarki na wstrząsy zewnętrzne, a także na wzmocnieniu systemu bankowego. Cel drugi zakładał redukcję wydatków publicznych, której głównym elementem stała się reforma sektora energetycznego. W tym obszarze uwzględniono konieczność ochrony grup o najniższych dochodach w związku z przewidywanym wzrostem cen gazu i energii cieplnej. Przewidziano również uproszczenie systemu podatkowego i redukcję pozapłacowych kosztów pracy. Reformy strukturalne miały być podporządkowane dążeniu do poprawy klimatu wspomagającego rozwój przedsiębiorczości i inwestycji, m.in. poprzez podniesienie jakości rządów, obejmujące walkę z korupcją, zmiany prawa, deregulację oraz reformę administracji podatkowej, a także reformę przedsiębiorstw państwowych.

W dziedzinie wydatków na cele społeczne w programie MFW skoncentrowano się na pomocy gospodarstwom domowym w postaci dopłat do rachunków za gaz i energię ciepłą, w związku z zakładanym wzrostem cen gazu dla gospodarstw domowych średnio o 284%, a cen ogrzewania o 67% od kwietnia 2015 r. [IMF, 2015, s. 29].

W programie założono redukcję zatrudnienia w sferze budżetowej o 3%, w tym o 20% w administracji państwowej, oraz przewidziano racjonalizację zatrudnienia w edukacji i ochronie zdrowia. W efekcie spodziewano się wzrostu stopy bezrobocia w 2015 r. do 11,5%. Zaplanowano także wzrost wydatków na zasiłki dla bezrobotnych o 15% w 2015 r. w porównaniu z poprzednim rokiem [IMF, 2015, s. 25-26]. MFW założył wzrost stopy bezrobocia do wyżej określonego poziomu (czyli o ok. 2 p.p. względem 2014 r.), posługując się miarą bezrobocia zalecaną przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP), co nie oddaje skali możliwego wzrostu obciążenia funduszu, z którego są wypłacane zasiłki dla bezrobotnych. Są one bowiem przyznawane i wypłacane osobom, którym status bezrobotnego jest nadawany według krajowej definicji bezrobocia rejestrowanego. Stopa bezrobocia rejestrowanego na Ukrainie wcześniej i nadal (wiosną 2015 r.) była relatywnie niska, co przekładało się także na małą skalę wypłat zasiłków. Problem praktycznie nie był analizowany z punktu widzenia prawdopodobnego wzrostu liczby zarejestrowanych bezrobotnych i narastania obciążeń funduszu, z którego są wypłacane zasiłki.

2. Bezrobocie a skala korzystania z zasiłków dla bezrobotnych

Statystyki bezrobocia na Ukrainie są oparte na krajowej definicji bezrobocia rejestrowanego, ale równoległe publikowane są dane gromadzone zgodnie z zaleceniami MOP. Ustawa o zatrudnieniu ludności [Закон України Про зайнятість населення, stan na 5.03.2015] definiuje bezrobotnego (art. 1) jako osobę w wieku od 15 do 70 lat, która z powodu braku pracy nie uzyskuje wynagrodzenia lub innych przewidzianych prawem dochodów stanowiących źródło utrzymania, jednocześnie gotową i zdolną do podjęcia pracy. Te ogólne warunki konkretyzuje art. 43 przywołanej ustawy, który stanowi, że status osoby bezrobotnej może uzyskać osoba w wieku produkcyjnym, do momentu nabycia uprawnień emerytalnych, która złożyła wniosek o rejestrację do odpowiedniego urzędu realizującego politykę zatrudnienia i nie ma dla niej odpowiedniej pracy, od pierwszego dnia rejestracji oraz niezależnie od jej miejsca zameldowania i przebywania. Jako osoby w wieku produkcyjnym traktuje się te, które ukończyły 16 lat i są zdolne do pracy, natomiast status osoby bezrobotnej może także uzyskać osoba młodsza, która była zatrudniona, ale straciła pracę w związku ze zmianami w procesie produkcji lub organizacji pracy, a zwłaszcza z zaprzestaniem działalności przedsiębiorstwa lub zmianą profilu jego działalności oraz redukcją zatrudnienia. Warto dodać, że ukraińskie przepisy stawiają wiele ograniczeń w uznawaniu pracy za odpowiednią. Brane są pod uwagę m.in. poziom wykształcenia, zawód, specjalność, kwalifikacje, płaca, która nie powinna być niższa od poprzednio otrzymywanej, dogodne warunki dojazdu do pracy i wiele innych (art. 46).

Według zaleceń MOP bezrobocie dotyczy osób w wieku 15-70 lat, które w okresie badanego tygodnia nie pracowały, ale były zdolne do podjęcia pracy w ciągu dwóch tygodni od tygodnia przeprowadzania badania i podejmowały aktywne działania w celu znalezienia pracy w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie (włącznie z tygodniem przeprowadzania badania) [ILO, 2015]. Odpowiednie dane ilustrujące liczbę bezrobotnych i stopę bezrobocia w dwóch omówionych wyżej ujęciach przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1. Bezrobocie rejestrowane i według zaleceń MOP na Ukrainie w latach 2010-2015

Rok	Bezrobocie rejestrowane		Bezrobocie według metodologii MOP	
	Liczba bezrobotnych (tys. osób, na koniec okresu)	Stopa bezrobocia	Liczba bezrobotnych (tys. osób, średnio w okresie)	Stopa bezrobocia
2010	544,9	2,0	1713,9	8,2
2011	482,8	1,8	1661,9	8,0
2012	506,8	1,8	1589,8	7,6
2013	487,7	1,8	1510,4	7,3
2014	512,2	1,9	1847,6	9,3
2015 (luty)	523,1	2,0	b.d.	b.d.

Źródło: [Держстат України [2015]; Державна Служба Зайнятості, 2015].

Dane zaprezentowane w tab. 1 pokazują znaczne rozbieżności dotyczące rozmiarów bezrobocia na Ukrainie w zależności od przyjętej definicji bezrobotnego. Warto dodać, że różnice w skali bezrobocia wyrażonego za pomocą różnych metod, są zjawiskiem normalnym, przykładowo w Polsce na koniec 2014 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych wynosiła 1825,2 tys., stopa bezrobocia rejestrowanego – 11,5%, stopa bezrobocia według BAEL – 8,1% (realizowane zgodnie z zaleceniami MOP), a liczba bezrobotnych – 1410 tys. [GUS, 2015a, 2015b]. Zwykle jednak badanie ankietowe, jakim jest badanie wykonywane według zaleceń MOP, ujawnia bezrobocie niższe od rejestrowanego i jest też uznawane za bardziej wiarygodne źródło informacji ze względu na występowanie zjawiska fikcyjnego rejestrowania się osób pracujących nielegalnie lub niezamierzających pracować z powodu korzyści płynących z faktu takiej rejestracji. Na Ukrainie różnice te kształtują się odmiennie i są obecne w statystykach od lat 90. XX w. Z danych zawartych w tab. 1 wynika, że o oficjalny status bezrobotnego stara się jedynie ok. 30% osób faktycznie niepracujących, zdolnych i gotowych do podjęcia pracy. Można wskazać co najmniej kilka przyczyn tego zjawiska. Problemem na Ukrainie było, i do pewnego stopnia jest nadal, zjawisko wstrzymywania się przedsiębiorstw od zwolnień pracowników oraz utrzymywanie ich na wielomiesięcznych bezpłatnych urlopowach z fikcyjnym statusem osoby zatrudnionej. Osoby te nie pracują i nie osiągają dochodu, ale nie rezygnują z pracy w nadziei na poprawę sytuacji przedsiębiorstwa, zwłaszcza że inne firmy działają podobnie [Tkacz, 2005, s. 476]. Główną przyczyną wstrzymywania się pracodawców przed zwolnieniami pracowników jest nadmierna prawna ochrona zatrudnienia, a szczególnie wysokie koszty zwolnień [Максимова, 2014, s. 22]. Według Kodeksu praw o pracy Ukrainy pracownikowi zwalnianemu przysługuje odprawa w zależności od okoliczności zwolnienia, np. w przypadku odmowy przyjęcia propozycji przeniesienia pracownika do innej miejscowości w ramach przedsiębiorstwa albo rezygnacji z kontynuowania pracy ze względu na istotne zmiany warunków umowy lub zmianę organizacji pracy, reorganizację przedsiębiorstwa, konieczną redukcję pracowników, brak odpowiednich kwalifikacji pracownika lub upadłość przedsiębiorstwa – nie mniejsza niż jedno średniomiesięczne wynagrodzenie, a w przypadku naruszenia przez pracodawcę umowy o pracę lub złamania warunków układu zbiorowego pracy – nie mniej niż średnie wynagrodzenie za okres 3 miesięcy. Jednocześnie przewidziano nie krótszy niż dwumiesięczny okres wypowiedzenia [Кодекс законів про працю України, art. 44 i art. 49]. W społeczeństwie powszechny jest także lęk przed bezrobociem przy słabej pozycji związków zawodowych, co sprzyja obniżaniu płac realnych i utrzymywaniu nadmiernego zatrudnienia w przedsię-

biorstwach. Pracownicy pozbawieni wynagrodzenia albo doświadczający spadku siły nabywczej koncentrują się na zdobyciu dodatkowego zajęcia, najczęściej nielegalnego, natomiast rzadko rezygnują z oficjalnego miejsca pracy [Aslund, 2010, s. 120-121]. Przykładowo, w 2013 r. 23,6% wszystkich pracujących funkcjonowało w nieformalnym sektorze gospodarki [Держстат України]. Wobec wysokich kosztów zwolnień, pracodawcy dążący do racjonalizacji zatrudnienia coraz częściej uciekają się do obniżek wynagrodzeń i podnoszenia wymagań wobec pracowników, dających pretekst do zwolnień z ich winy. Coraz powszechniejsze staje się także stosowanie umów na czas określony przy nowych przyjęciach [Максимова, 2014, s. 22].

Wśród Ukraińców utrwalił się ponadto pogląd, że oferty pracy pochodzące z urzędów zatrudnienia cechuje niska jakość, co sprawia, że niewielu z nich liczy na faktyczną pomoc w znalezieniu dobrej pracy tą drogą [Yeleyko, 2006, s. 556]. Sprawia to, że jako bezrobotne rejestrują się głównie osoby mające szansę na uzyskanie zasiłku dla bezrobotnych i tylko na czas korzystania z niego. Potwierdzają to dane dotyczące liczby osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych. Na koniec 2013 r. było to 402057 osób, czyli ok. 82,4% zarejestrowanych bezrobotnych, na koniec 2014 r. – odpowiednio 408396 osób, co stanowiło 79,7% osób posiadających status bezrobotnego [Держстат України, 2015].

Reformy zalecone Ukrainie przez MFW zostały ukierunkowane na zdecydowaną poprawę efektywności gospodarowania. Minister finansów Ukrainy już w marcu 2015 r. zapowiedział prywatyzację „wszystkiego co można sprywatyzować” [Maciejewicz, 2015], co stanowi także zapowiedź zmian wielkości i struktury zatrudnienia. Na dzień 1 kwietnia 2015 r. na Ukrainie istniały 4034 przedsiębiorstwa państwowe [Держстат України, 2015], których problem ten może dotyczyć. Na redukcję zatrudnienia może też wpłynąć wzrost obciążeń ukierunkowanych na poszerzenie bazy podatkowej, m.in. poprzez powszechne wprowadzenie kas, a także stopniowa zmiana postaw pracodawców poszukujących sposobów na racjonalizację zatrudnienia bez ponoszenia nadmiernych kosztów zwolnień pracowników. Wzrost bezrobocia, zwłaszcza rejestrowanego, należy uznać za wysoce prawdopodobny, podobnie jak wzrost wydatków na zasiłki dla bezrobotnych.

3. Zasady i skala wypłat zasiłków z systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia

Na Ukrainie kwestie wypłat zasiłków dla bezrobotnych reguluje ustawa o powszechnym obowiązkowym ubezpieczeniu społecznym na wypadek bezrobocia z 2000 r., która była wielokrotnie nowelizowana [Закон України Про

загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття]. Artykuł uwzględnia stan przepisów na marzec 2015 r. Ubezpieczenia na wypadek bezrobocia na Ukrainie funkcjonują na zasadach (art. 3):

- a) gwarantowania przez państwo realizacji praw osób ubezpieczonych;
- b) obowiązkowego charakteru ubezpieczenia osób pracujących na podstawie umów o pracę, kontraktów oraz innych form dopuszczonych prawem, pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych, wojskowych (z wyjątkiem odbywających okresową służbę wojskową), samozatrudniających się osób (jak np. twórcy), przedsiębiorców oraz dobrowolności ubezpieczenia osób pracujących za granicą oraz prowadzących gospodarstwo rolne na własny użytek lub farmerskie;
- c) celowego wykorzystania środków z ubezpieczeń na wypadek bezrobocia;
- d) solidarności i subsydiarności;
- e) obowiązkowego finansowania przez Fundusz ubezpieczeń na wypadek bezrobocia wydatków, związanych z przyznaniem materialnego zabezpieczenia osobom bezrobotnym, przewidzianych prawem;
- f) zapewnienia parytetu przedstawicielom pracowników i pracodawcom w zarządzaniu ubezpieczeniami na wypadek bezrobocia;
- g) zróżnicowania wysokości zasiłku w zależności od stażu ubezpieczenia oraz czasu trwania bezrobocia;
- h) określania warunków funkcjonowania ubezpieczeń na wypadek bezrobocia w drodze ustawy.

Zgodnie z przepisami prawo do zabezpieczeń (materialnego i usług rynku pracy) z tytułu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia zasadniczo jest przynależne osobom ubezpieczonym. Rozciąga się jednak także na absolwentów szkół, osoby, które przerwały naukę lub zakończyły odbywanie służby wojskowej i które jednocześnie potrzebują wsparcia w znalezieniu pierwszej pracy oraz zarejestrowały się jako bezrobotne.

Ustawa traktuje zasiłek dla bezrobotnych jako podstawową formę ich materialnego zabezpieczenia. Przewiduje także możliwość uzyskania jednorazowego świadczenia, w postaci skumulowanego zasiłku, na uruchomienie przez bezrobotnego działalności gospodarczej. Z Funduszu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia finansowane są także działania zapobiegające wystąpieniu zdarzeń podlegających ubezpieczeniu, np. finansowanie wydatków na wynagrodzenia, związanych z przeniesieniem pracownika na inne stanowisko pracy (za jego zgodą), zapobiegających jego zwolnieniu, przez okres do 6 miesięcy, z obietnicą utrzymania podstawowego miejsca pracy lub sfinansowania wydatków związanych z przekwalifikowaniem albo podniesieniem kwalifikacji pracowników zagrożonych zwolnieniem w związku z reorganizacją lub zmianą profilu działalności przedsiębiorstwa, w celu ochrony

miejsce pracy. Dążenie do zachowania miejsc pracy jest zasadą dominującą w obowiązujących przepisach, a Fundusz ubezpieczeń na wypadek bezrobocia jest źródłem finansowania zarówno pasywnej, jak i aktywnej polityki rynku pracy.

Prawo do zasiłku dla bezrobotnych przysługuje osobom, które w ciągu 12 miesięcy poprzedzających rejestrację osoby bezrobotnej, miały co najmniej 6-miesięczny staż ubezpieczeniowy. Prawo przewiduje także uprawnienia dla osób, których staż ubezpieczeniowy jest krótszy niż 6 miesięcy, a nawet w przypadkach zwolnień dyscyplinarnych (np. nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy). Mają one prawo do zasiłku dla bezrobotnych w jego minimalnym wymiarze, ustanowionym przez fundusz. Zasiłek wypłacany jest od 8. dnia od daty rejestracji, jednak osobom, które same zrezygnowały z pracy bez ważnych przyczyn, jest wypłacany dopiero od 91. dnia pozostawania bez pracy.

Długość okresu wypłaty zasiłku nie może przekroczyć 360 dni w ciągu dwóch lat (do 180 dni dla osób o niepełnym stażu ubezpieczeniowym lub bezrobotnych absolwentów szkół), maksymalnie 90 dni dla osób zwolnionych z własnej winy lub na własną prośbę, natomiast dla osób w wieku przedemerytalnym – do 720 dni. Przysługująca łączna kwota zasiłku może być wypłacona jednorazowo w celu rozpoczęcia przez bezrobotnego działalności gospodarczej, jeżeli jest to uzasadnione sytuacją na rynku pracy (nie ma dla tych osób odpowiednich miejsc pracy, z wyjątkiem absolwentów podejmujących pracę po raz pierwszy) [art. 22 i 35].

Dla osób ubezpieczonych wysokość zasiłku wyrażona jest jako procent średniego miesięcznego wynagrodzenia uzyskiwanego wcześniej przez osobę bezrobotną, zależnie od stażu ubezpieczeniowego (ale nie niższa niż ustalona przez fundusz minimalna kwota zasiłku). Przy stażu ubezpieczeniowym do 2 lat wysokość zasiłku wynosi 50% średniego wynagrodzenia, od 2 do 6 lat – 55%; od 6 do 10 lat – 60%, ponad 10 lat – 70%. Wysokość zasiłku zmienia się jednak w zależności od długości okresu pozostawania bez pracy, przez pierwsze 90 dni wypłacana jest pełna kwota zasiłku (100%), przez kolejne 90 dni – 80% i przez dalszy okres – 70% wyliczonej kwoty zasiłku. Zasiłek dla bezrobotnych nie może jednak być wyższy od czterokrotności określonych przepisami minimalnych kosztów życia, ani też niższy od 80% tej wielkości dla osób ubezpieczonych [art. 23]. „Minimalne koszty życia” to minimalny dochód, który powinien zabezpieczyć normalne funkcjonowanie jednostki pod względem fizjologicznym, zdrowotnym, społecznym i kulturalnym; jego odpowiednikiem w Polsce może być minimum socjalne liczone przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Średnia wysokość zasiłku dla bezrobotnych wynosiła w 2013 r. 1172,0 hryw., a w 2014 r. – 1231,5 hryw, przy płacy minimalnej na poziomie 1147 hryw. w 2013 r. (od stycznia do listopada, od grudnia – 1218 hryw.) i 1218 hryw. w 2014 r. oraz

przy średnim wynagrodzeniu w gospodarce na poziomie 3265 hryw. w 2013 r. i 3480 hryw. w 2014 r. W ustawie budżetowej na 2015 r. płaca minimalna została ustanowiona na poziomie 1218 hryw., od grudnia 2015 r. wzrosła do 1378 hryw. Płaca minimalna jest równa poziomowi minimalnych kosztów życia dla osoby w wieku produkcyjnym [Держстат України 2013, 2014; Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік»]. Minimalna kwota zasiłku dla bezrobotnych, wypłacana osobom z niepełnym stażem ubezpieczeniowym i w innych wcześniej wymienionych przypadkach, w okresie od 2012 r. do grudnia 2015 r., została ustalona na poziomie 544 hryw.

Dostępne dane dotyczące Funduszu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia potwierdzają dotychczasową wypłacalność funduszu, którego wydatki w 2010 r. stanowiły 92%, natomiast w 2011 r. – 94% dochodów z danego roku, choć dostępność danych na ten temat jest ograniczona. Zagrożenie wzrostem obciążenia funduszu było już sygnalizowane na początku 2015 r. Liczba osób objętych ubezpieczeniem w styczniu 2015 r. wynosiła 10334 tys. i była o 13,3% niższa w porównaniu ze styczniem 2014 r. Dodatkowo, pracodawcy zgłaszali zamiar przeprowadzenia w pierwszych miesiącach 2015 r. zwolnień grupowych ok. 60 tys. osób (z czego 27% w administracji państwowej) [Державна Служба Зайнятості].

Podsumowanie

Reformy zalecone Ukrainie przez MFW wymagają poprawy efektywności gospodarowania, co nie będzie możliwe bez odpowiedniej realokacji czynnika pracy. Wynika z tego realne zagrożenie wzrostem bezrobocia, w tym także rejestrowanego i realnego obciążenia Funduszu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia. Problem ten jest w zasadzie pomijany w prognozach rozwoju sytuacji społeczno-gospodarczej na Ukrainie. Jest to obszar społecznie wrażliwy, wymagający odpowiedniego przygotowania. Można w odniesieniu do niego sformułować określone rekomendacje.

W scharakteryzowanym wyżej systemie ubezpieczeń na wypadek bezrobocia na Ukrainie widoczna jest próba połączenia dochodowej – osłonowej funkcji zasiłku dla bezrobotnych, z funkcją motywacyjną, jakie równolegle powinien on pełnić, jednak z wyraźną przewagą funkcji dochodowej.

System wypłat zasiłków dla bezrobotnych, biorąc pod uwagę kryteria ich przyznawania oraz poziom względny (np. w porównaniu z płacą minimalną), jest stosunkowo hojny, ale przy relatywnie niskim poziomie wynagrodzeń (w porównaniach międzynarodowych) zasiłki i tak są oceniane jako niskie. Jed-

nakże w miarę racjonalizacji zatrudnienia oraz wzrostu przeciętnego poziomu wynagrodzeń należy wziąć pod uwagę korektę powiązania wysokości zasiłku z poziomem osiąganego wcześniej wynagrodzenia, a także powiązania najniższego zasiłku z wysokością minimalnych kosztów życia, które jednocześnie stanowią podstawę do ustalania wysokości płacy minimalnej; zwłaszcza że w analizowanych latach maksymalna wysokość zasiłku dla bezrobotnych przewyższała poziom przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.

Okres wypłaty zasiłku również można uznać za stosunkowo długi, co może osłabiać motywację do poszukiwania pracy. Prawo do zasiłku rozciąga się częściowo na osoby nieubezpieczone. Dopuszcza się wypłatę zasiłku, nawet gdy utrata pracy nastąpiła z winy osoby ubezpieczonej. Słuszność tego typu rozwiązań budzi wątpliwości. Wydaje się, że są to uprawnienia, które w pierwszej kolejności mogą podlegać redukcji, z tym że w przypadku absolwentów czy powracających ze służby wojskowej należałoby rozważyć formy aktywizacji, np. dofinansowanych z funduszu staży zawodowych zamiast półrocznego okresu wypłaty zasiłku. Wydaje się, że zasadne byłoby też ułatwienie przekształcania zasiłku w jednorazową pomoc na podjęcie działalności gospodarczej, która powinna być wspierana.

Konieczne jest również przeniesienie punktu ciężkości w obowiązujących przepisach z rozwiązań nastwionych na utrzymanie istniejących miejsc pracy na te, które stymulują realokację czynnika pracy, skracające potencjalny okres pozostawania bez pracy. W tym kontekście problem stanowi też definicja pracy odpowiedniej ograniczająca prowadzenie skutecznej polityki zatrudnienia. Należałoby rozważyć poszerzenie jej definicji o kwalifikacje i umiejętności wystarczające do podjęcia danej pracy, np. w przypadku przedłużającego się bezrobocia.

Wyżej wymienione efekty można, przynajmniej częściowo, osiągnąć poprzez wprowadzenie specjalnych rozwiązań przejściowych, dla których łatwiej będzie zdobyć społeczną akceptację i relatywnie szybko je wdrożyć.

Literatura

- Aslund A. (2010), *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- GUS (2015a), *Monitoring rynku pracy*, IV kwartał 2014, www.stat.gov.pl (dostęp: 8.04.2015).
- GUS (2015b), *Roczne wskaźniki makroekonomiczne*, www.stat.gov.pl (dostęp: 8.04.2015).
- ILO (2015), *Sources and Methods: Labour Statistics. Ukraine*. http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3_NEW/E/SSM3.html (dostęp: 2.04.2015).
- International Monetary Fund (2015), *Ukraine*, IMF Country Report No. 15/69.

- Maciejewicz P. (2015), *Ukraina – terapia szokowa*, „Gazeta Wyborcza” 14-15 marca.
- Ostoj I. (2011), *Europejskie kraje spóźnionej transformacji systemowej* [w:] S. Swadźba (red.), *Systemy gospodarcze. Analiza porównawcza*, Wydawnictwo UE, Katowice.
- Tkacz A. (2005), *Ekonomiczne zachowanie gospodarstw domowych i wzrost ekonomiczny na Ukrainie*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, nr 6.
- Yeleyko I. (2006), *Analiza porównawcza doskonalenia państwowej polityki zatrudnienia na przykładzie Polski i Ukrainy*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, nr 8.
- Державна Служба Зайнятості, <http://www.dcz.gov.ua/control/uk/index> (dostęp: 11.04.2015).
- Держстат України, <http://www.ukrstat.gov.ua/> (dostęp: 2.04.2015 r.).
- Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28.12.2014 р. № 80-VIII. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T140080.html
- Закон України Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 22, ст.171) (stan na marzec 2015), <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1533-14/print1427805781399155> (dostęp: 2.04.2015 r.).
- Закон України Про зайнятість населення, (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 24, ст.243) (stan na 5.03.2015), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (dostęp: 5.04.2015).
- Кодекс законів про працю України Закон № 322-VIII від 10.12.71 ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375 (stan na 5.03.2015), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (dostęp: 2.04.2015).
- Максимова Н.М., *Удосконалення трудового законодавства як важливий фактор модернізації інституційного забезпечення ринку праці України*, „Ринок праці та занятість населення” 2014, №1.
- Маршавін Ю.М., *Особливості організації державного соціального страхування на випадок безробіття в умовах соціально-економічної нестабільності*, „Ринок праці та зайнятість населення” 2014, №4.

THE UKRAINE'S ECONOMY REFORMS FOR 2015-2018 CONFRONTED WITH UNEMPLOYMENT AND MATERIAL SUPPORT FOR UNEMPLOYED

Summary: In 2014 and 2015 Ukraine was required to implement thorough economic reforms, according to the scenario by International Monetary Fund. One could expect that some of them will lead to decrease in employment and change its structure. Ukraine has had a thriving employment insurance system. However, the employment rates used to be rather low. A natural question is, will this system withstand in highly probable conditions of growing unemployment and what kind of improvement changes should be regarded in this extent. It seems to be an important issue as the reforms are going to affect social conditions and their outcome may rely on general social acceptance.

Keywords: Ukraine, reforms, unemployment, unemployment insurance.