

Stagnacja praw społeczno-ekonomicznych



W 2007 roku, kiedy to Bułgaria stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, rząd poległ w spełnianiu powierzonej mu misji, tj. stworzeniu spójnej polityki dotyczącej lepszej ochrony praw obywatelskich, a w szczególności praw społeczno-ekonomicznych, włączania grup defaworyzowanych oraz zwiększania dostępu do edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej, zakwaterowania oraz lepszego standardu życia. Jedynym natychmiastowym efektem członkostwa w UE jest rosnący apetyty na „bardziej efektywne” wykorzystywanie funduszy strukturalnych UE. Za pozytywne następstwo członkostwa w Unii należy natomiast uznać fakt, że koncepcja współpracy rozwojowej staje się w coraz większym stopniu bliska rządowi, a społeczeństwo zaznajamia się z ideą akcji społecznych.

The Bulgarian Gender Research Foundation
w współpracy z the Bulgarian-European Partnership
Association

W zeszłym roku Bułgaria po raz pierwszy funkcjonowała jako pełnoprawny członek UE. Niemniej jednak, działania rządu wskazują na to, że kwestia wdrażania praw człowieka, gwarantowanych przez Konstytucję, a także działania zgodnie z odpowiednimi międzynarodowymi instrumentami nie stanowią priorytetu. Co więcej, korupcja, nieudolność sądów i niska efektywność administracji nadal wywierają negatywny wpływ na prawa człowieka oraz mechanizmy ich wdrażania. Czynniki te wyraźnie ograniczają prawa społeczno-ekonomiczne Bułgarów, a także utrudniają wzrost zarobków do poziomu obecnie istniejącego w innych krajach UE.

W 2007 roku rządowi nie udało się stworzyć spójnej polityki lepszej ochrony praw swych obywateli, w szczególności praw społeczno-ekonomicznych, włączania grup defaworyzowanych oraz zwiększania dostępu do edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej, zakwaterowania i lepszego standardu życia. Zdecydowanie więcej uwagi rząd poświęcił absorbowaniu funduszy strukturalnych. Na przykład, jesienią 2007 wybory do władz lokalnych przekształciły się w zaciętą bitwę o dostęp do tychże funduszy, a skala korupcji z nimi związana była absolutnie bezprecedensowa. Jak podaje „Raport o prawach człowieka”, opracowany przez Departamentu Stanu USA, masowe „kupowanie głosów” stanowiło poważne naruszenie praw człowieka. Według obliczeń the Center Study of Democracy, około 100 000 Euro zostało w tym czasie rozproszonych. Pieniądże pochodziły z kręgów biznesowych i zorganizowanej przestępczości poszukujących dostępu do unijnych funduszy.

Kiedy obywatele starają się dociekać swoich praw, rząd nie uznaje skarg, a nawet je odrzuca, opierając się na przekonaniu, że Bułgaria jest teraz członkiem UE i wprowadzono wiele regulacji, które chronią prawa człowieka, a także mniej lub bardziej zharmonizowano bułgarskie prawo ze standardami UE. Jednak rząd nie jest zainteresowany realizowaniem tych praw w praktyce, ani też uporaniem się z faktem, że Bułgaria znajduje się na szarym końcu rankingu standardu życia UE. Według danych pochodzących z EUROSTAT 2008, PKB na osobę w Bułgarii jest najniższe w UE, znacznie poniżej innych wschodnioeuropejskich krajów: 2764 Euro w Bułgarii w porównaniu do 3667 Euro w Rumunii,

13834 Euro na Słowenii, 6385 Euro w Polsce, 9758 Euro w Czechach, 8794 na Węgrzech, 7082 Euro na Słowacji, 8208 Euro w Estonii, 6020 na Litwie i 5642 na Łotwie.

Pozytywny wpływ utworzonych w 2004 roku państwowych instytucji praw człowieka – Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Komisji ds. Ochrony Przeciw Dyskryminacji, nie zrekompensuje braku adekwatnych państwowych działań, skierowanych na realizowanie praw społeczno-ekonomicznych. O braku zaangażowania rządu we wdrażanie międzynarodowych standardów praw człowieka świadczy alarmująca liczba zaległych raportów, które rząd powinien złożyć do Komitetów ONZ, monitorujących przestrzeganie konwencji. Rząd nie przedstawił dwóch zaległych raportów do Komitetu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych (ECOSOC), trzech raportów do Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Wobec Kobiet (CEDAW) oraz pięciu raportów dotyczących realizacji Konwencji ONZ ds. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (CERD) (w końcu jednak, w lutym 2008 przedstawiono skonsolidowany raport CERD).

Ponadto, rządowa polityka względem prawa do edukacji oraz pracy, szczególnie jeśli chodzi o mniejszości etniczne oraz gender, również wskazuje na brak zaangażowania oraz poszanowania dla praw człowieka.

Edukacja – przeoczone prawo

Rządowa polityka zdaje się nie uwzględniać znaczącej roli, jaką pełni edukacja, jak również faktu, że dostęp do niej stanowi podstawowe prawo społeczne i ekonomiczne, a także znaczenia edukacji dla realizowania innych praw człowieka. Odpowiednia edukacja chroni obywateli przed biedą i wyzyskiem. Instytut statystyczny UNESCO – Global Education Digest 2006 odnotował postępującą zmianę w finansowaniu edukacji: z publicznej na prywatną oraz zachęcanie szkół do tego, by polegały na własnych źródłach finansowania podczas okresu przejściowego. Rosnące koszty związane z edukacją zredukowały liczbę uczniów powyżej obowiązkowych czterech lat edukacji do 87%.¹ Tak jak w przypadku innych krajów z regionu, edukacja uległa zróżnicowaniu. Osoby z niskim przychodem lub jego brakiem nie są w stanie kontynuować nauki. W konsekwencji, ta reforma

doprowadziła do wykluczenia ekonomicznego grup defaworyzowanych, o specyficznych korzeniach etnicznych. Ten problem na poziomie systemowym nie może zostać rozwiązany jedynie poprzez wsparcie finansowe w formie darmowych podręczników czy posiłków.

Ten negatywny trwający od dwóch lat trend dciera do coraz większej liczby szkół, które zostają zamykane lub zawieszają działalność. W ciągu ostatnich 10 lat, ponad 1500 szkół zostało zamkniętych, a 13000 nauczycieli i 8000 personelu pomocniczego zostało zwolnionych (dane Związku Zawodowego Nauczycieli).

Brak efektywnego sposobu integrowania dzieci i studentów wywodzących się z grup mniejszościowych pozostaje znaczącym problemem praw człowieka. Plan Strategii i Działania Ministerstwa Edukacji i Nauki z 2004 roku, którego celem była edukacyjna integracja dzieci i studentów z mniejszości etnicznych oraz Narodowy Program dla Rozwoju Edukacji Szkolnej i Przeszkolonej oraz Przygotowań (2006-2015) nie osiągnęły żadnych pozytywnych rezultatów. Równie nieefektywny okazał się Narodowy Plan Ministerstwa Edukacji i Nauki z 2004 roku dotyczący integracji dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi i/lub chorobami przewlekłymi w edukacji publicznej, opracowany przez Centrum dla Edukacji i Integracji Dzieci i Uczniów z Mniejszości Etnicznych oraz specjalnego Komitetu Konsultacyjnego – doradczego ciała Ministerstwa, powstałego w maju 2006 w Ministerstwie Edukacji.

Trendy zidentyfikowane w poprzednich latach przez cały czas się utrzymują: w 2004 roku, kiedy to 95% dziewcząt i 96% chłopców zostało zapisanych do szkoły podstawowej, tylko 46,2% dzieci romskich ukończyło edukację. Całkowity odsetek dzieci kończących szkołę średnią to 87% dziewcząt i 90% chłopców, ale tylko 7,4% dzieci romskich. Odsetek osób zapisujących się do szkół wyższych to 41%, jednak już tylko 0,2% Romów.²

Romskie kobiety kończą szkoły średnio cztery do pięciu razy rzadziej niż romscy mężczyźni. Pomimo że ta różnica między płciami w umiejętności czytania i pisania jest nadal ignorowana, zlikwidowanie jej wydaje się kluczowe dla realizowania praw człowieka, dzieci i kobiet.

² Źródłem danych jest UNESCO Institute for Statistics oraz raport Monitoring Education for Roma – raport statystyczny dla Europy środkowej, wschodniej oraz wschodnio-południowej opracowany przez Open Society Institute, Education Support Programme, Grudzień 2006.

¹ OECD (2003). Reviews of National Policies for Education: South East Europe, Vol. 1, Paris, s. 176-178.

Te niepokojące statystyki odzwierciedlają niski odsetek PKB przeznaczany na edukację: 3,9% w 2007 roku i planowane 4,22% w 2008. Ten nieznaczny wzrost jest spowodowany strajkiem nauczycieli jesienią 2007. Było to bezprecedensowe wydarzenie, gdyż nauczyciele z całego kraju strajkowali przez 40 dni, domagając się lepszych płac i zwiększenia nakładów na edukację. Dodatkowym rezultatem tego strajku jest planowany wzrost w połowie 2008 roku średniej pensji nauczyciela do 650 BGN (około 325 Euro).

Pomimo zgody na podwyżki, rząd, który nie jest przyzwyczajony do społecznej presji, zaakceptował pakiet propozycji dalszych reform edukacji, które będą karać akcje społeczne. Będzie to szło w parze z wprowadzeniem wymogu wydajności i konkurencyjności placówek oraz finansowania tego sektora na tej podstawie. Od 2008 roku rząd będzie dystrybuował fundusze do szkół poprzez władze lokalne, a te będą musiały zarządzać ich ograniczoną liczbą w sposób najlepszy jaki potrafią. Pensje nauczycieli będą zależeć od „wydajności” ich pracy, a także od zdolności menadżerskich dyrektorów szkół. „Niewydajne” szkoły zostaną zamknięte, a nauczyciele będą jeszcze bardziej niepewni swoich pensji i ogólnego statusu.

Również w tej dziedzinie kwestia płci jest zupełnie zaniedbana. Ponad 80% nauczycieli to kobiety. Poprzez swą politykę, państwo marginalizuje tę grupę. Sektor edukacji to przykład jaskrawej segregacji płciowej na rynku pracy oraz dyskryminacji ze względu na płeć.

Nieefektywna polityka gwarantowania prawa do pracy

Programy i projekty wdrożone w ciągu ostatnich 15 lat miały bardzo nikły wpływ na poprawę sytuacji Romów w społeczeństwie. Ochrona i integracja mniejszości pozostaje palącym problemem od kiedy Bułgaria dołączyła do UE. Według oficjalnych statystyk 87% romskich domostw żyje poniżej poziomu ubóstwa za jedyne 102 BGN (80 USD) miesięcznie (od 1 stycznia 2009 próg ubóstwa zostanie podniesiony do BGN 166 – 133 USD). Długość życia wśród Romów jest o 5 – 6 lat krótsza niż innych bułgarskich grup, a śmiertelność wśród dzieci jest dwa razy wyższa niż średnia krajowa.³ Mimo iż Romowie prowadzą osiadły tryb życia, większość z nich nie posiada ziemi, domów ani też regularnego przychodu.

Podczas pierwszego roku akcesji do UE, instytucje państwowe, partie polityczne oraz organizacje pozarządowe poświęciły nieco więcej uwagi problemom Romów. Główny zarzut wobec rządu, wysuwany również przez Komisję Europejską, to brak realizacji regulacji prawnych w praktyce oraz brak adekwatnej koordynacji, finansowania i strategicznego podejścia przy wdrażaniu odpowiednich programów. Pomimo pewnych działań skierowanych na polepszenie warunków życia Romów w ostatnich dwóch – trzech latach, najbardziej poważne problemy nadal pozostają. Romowie często są bez

pracy, żyją w biedzie, bez dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej.

W 2006 roku Komitet Doradczy Rady Europy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych wyraził zaniepokojenie dyskryminacją i wykluczeniem Romów z rynku pracy.⁴ W regionach, w których zamieszkuje duża populacja Romów, 65% do 75% dorosłych Romów pozostaje bez pracy. Odsetek niepracujących mężczyzn to 49% i aż 71% w przypadku kobiet, co odzwierciedla różnicę w traktowaniu płci na rynku pracy oraz brak polityki rządowej rozwijającej ten problem.

Niski poziom edukacji i przygotowania zawodowego jest głównym czynnikiem, wpływającym na bezrobocie i izolację.⁵ Dopóki ta sytuacja nie zostanie poprawiona, romscy pracownicy nadal będą niewykwalifikowani i bez przygotowania, czyli niekonkurencyjni.⁶

Sytuacja ta ukazuje niedoskonałość Narodowego Programu Poprawy Standardów Życia Romów na lata 2005-2015 (jego głównym celem jest zapewnienie Romom prawa do zakwaterowania), przyjętego w marcu 2006 przez Radę Ministrów. Inne inicjatywy promujące szkolenia, zatrudnienie i możliwość tworzenia własnego biznesu, takie jak Narodowy Plan Działania w Dekadzie Integracji Romów, także nie przyniosły żadnych rezultatów.

Jednym z powodów porażki rządu, jak podaje raport „Stan Mniejszości na Świecie 2007” (State of the World’s Minorities 2007)⁷ był brak udziału Romów w tworzeniu planów działań bezpośrednio do nich kierowanych. Powołanie 27 ekspertów Państwowej Rady Współpracy przy Problemach Etnicznych i Demograficznych we władzach regionalnych nie przyniosło żadnych efektów, tak samo jak nominacja ekspertów do połowy z 264 bułgarskich samorządów.⁸

Wyzwania i nowe trendy w ochronie praw człowieka

W 2007 roku rządowy budżet przewidywał wzrost wydatków o 3,8% PKB, a przewidywany wzrost w 2008 roku ponownie osiągnie dość wysoki poziom – 3%. Taka zdecydowana polityka została zarekomendowana przez Komisję Europejską, która zastępuje międzynarodowe instytucje finansowe pro-

wadzące monitoring w poprzednich latach. Komisja Europejska zarekomendowała Bułgarii gromadzenie środków uzyskanych z nadwyżek budżetowych oraz nieprzekraczanie planowanych wydatków. KE także nawołuje, by rząd nie ulegał naciskom inflacyjnym i sprawował ścisłą kontrolę nad podwyżkami płac, szczególnie w sektorze publicznym, a także podniósł efektywność publicznych wydatków poprzez wprowadzenie programów wydajnego zarządzania budżetem, bardziej rygorystycznego zarządzania administracją oraz przeprowadzenia reformy służby zdrowia. Oznacza to utrzymanie przychodu osób na jak najniższym poziomie co, jak deklaruje Konfederacja Niezależnych Związków Zawodowych, spowoduje dalszy brak „uspołecznienia wzrostu ekonomicznego”. Inwestycje publiczne w sektorze społecznym, jak edukacja czy zdrowie powszechne nadal będą zdecydowanie poniżej wymaganego poziomu, wynoszącego 5% do 6%.⁹ W rezultacie rozwój w kierunku osiągnięcia podstawowych praw człowieka zostanie zastopowany.

Nowe wyzwania i pozytywne impulsy powstały w związku z akcesją Bułgarii do UE: w połowie 2007 roku uchwalono Strategię Współpracy Rozwojowej.

Biorąc pod uwagę finansowe ograniczenia wymienione powyżej, planowana Oficjalna Pomoc Rozwojowa w wysokości 0,17% PKB w roku 2010 i 0,33% w 2015 wydaje się nierealna. Jednakże Bułgaria, jak zresztą wiele nowych państw członkowskich, jest zobowiązana do dostosowania się do polityki rozwojowej UE i zasad Deklaracji Paryskiej na temat efektywności pomocy. Głównym celem bułgarskiej Współpracy Rozwojowej będzie likwidowanie ubóstwa przez dobre zarządzanie państwem oraz ochrona praw człowieka i równego traktowania kobiet i mężczyzn. Unia Europejska przyznała priorytet krajom Europy południowo-wschodniej i regionowi Morza Czarnego. Jednocześnie, Bułgaria będzie wspierać inicjatywy rozwojowe w Afryce. Wśród głównych celów pomocy znajdują się: edukacja, reformy ekonomiczne, społeczne i zdrowotne, zróżnicowanie kulturowe i tolerancja, a także dbanie o środowisko naturalne. Międzyministerialna Rada ds. Międzynarodowej Współpracy Rozwojowej, która powstała w lipcu 2007, stworzy Politykę Współpracy Rozwojowej, a także będzie się zajmować rozmowami z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, mediami itp.

Innym pozytywnym efektem przystąpienia do UE było pojawienie się publicznych protestów, takich jak strajki służby zdrowia, pracowników transportu publicznego, nauczycieli i innych pracowników, pragnących godziwego wynagrodzenia za swoją pracę. Protestowały również grupy broniące środowiska naturalnego, szczególnie młodzi aktywiści. ■

³ Bulgarian Helsinki Committee. “Can a demographic policy be put in place?” W: Obektiv, Obektiv Discussion Club, Nr 131, Kwiecień 2006. Dostępne na: <www.bghelsinki.org/obektiv/2006/131/131-13.pdf>.

⁴ Opinia na temat Bułgarii przyjęta przez Komitet Doradczy Rady Europy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych w dniu 27 maja 2004, Strasbourg, 5 kwietnia 2006, dostępna na: <www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2_framework_convention_%28monitoring%29/2_monitoring_mechanism/4_opinions_of_the_advisory_committee/1_country_specific_opinions/1_first_cycle/1st_OP_Bulgaria_eng.asp#TopOfPage>.

⁵ Około 70% Romów nie ma wykształcenia zawodowego i może liczyć na zatrudnienie wyłącznie przy najbardziej uciążliwych pracach. Osiemdziesiąt procent ukończyło jedynie cztery bądź mniej lat nauki i ma trudności ze znalezieniem jakiegokolwiek pracy, szczególnie biorąc pod uwagę podwyższone wymogi dzisiejszego rynku pracy.

⁶ Regionalne biuro Friedrich Ebert Foundation w Sofii (Kwiecień 2007). “The Roma population in Bulgaria: the new challenges (Analytical report)”, Sofia.

⁷ Minority Rights Group International (2007). State of the World’s Minorities 2007, s. 101-102.

⁸ Dane pochodzą z National Council for Cooperation on Ethnic and Demographic Issues.

⁹ Opinia Konfederacji Niezależnych Związków Zawodowych na temat projektu budżetu na rok 2008.