

Polityka zatrudnienia w Hiszpanii (1975-2000): czy kraje Europy Środkowej i Wschodniej mogą skorzystać z doświadczeń hiszpańskich^{*}

Juan F. Jimeno

1. Wstęp

W artykule omówiono doświadczenia Hiszpanii w zakresie usprawniania gospodarki i polityki zatrudnienia w ćwierćwieczu kończącym wiek XX, wyprowadzając pewne wnioski dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej (dalej „krajów akcesyjnych”) kandydujących do członkostwa Unii Europejskiej. Na pierwszy rzut oka wydaje się, iż scenariusz wejścia Hiszpanii do UE w roku 1986 różni się w wielu punktach od scenariuszy wejścia w przyszłości krajów akcesyjnych. Na przykład luka w poziomie dochodu na mieszkańca i wydajności pracy, jaka w roku 1986 dzieliła Hiszpanię od średniej UE była mniejsza od analogicznej różnicy obecnie notowanej dla krajów akcesyjnych^[1]. Wiadomo jednak, że podobnie jak w przypadku Hiszpanii rozszerzenie UE wpłynie w sposób zasadniczy na rynki towarów i pracy w krajach akcesyjnych i wymusi poważną realokację zasobów pracy – nastąpi przepływ ludzi z dziedzin kapitałochłonnych do pracochłonnych, i z rolnictwa i przemysłu przetwórczego do sektora usług. Analiza efektów ekonomicznych alternatywnych opcji politycznych zajmujących się procesem zmian pracy wymaganych w związku z akcesją może zatem skorzystać z hiszpańskich doświadczeń w tym zakresie.

W punkcie 2 krótko omówiono strukturę instytucjonalną i ewolucję polityki społeczno-ekonomicznej w Hiszpanii w ostatnim ćwierćwieczu. W punkcie 3 przedstawiono wskaźniki makroekonomiczne i tendencje rynku pracy w Hiszpanii w okresie 1975-2000. Punkt 4 jest komentarzem do roli instytucji rynku pracy i polityki społecznej w procesie reform ekonomicznych i integracji. Punkt 5 poświęcony jest wnioskowi wynikającemu z doświadczeń hiszpańskich a przydatnym dla krajów akcesyjnych w perspektywie ich przyszłego członkostwa w UE.

2. Hiszpańska polityka społeczna i zatrudnienie

2.1. Polityka społeczna

W połowie lat 70-tych Hiszpania była krajem o stosunkowo zacofanej gospodarce, z niedorozwojem polityki społecznej. Podstawowe elementy infrastruktury społecznej dostarczające pewnych dóbr społecznych stworzono co prawda już w latach 60-tych i na początku lat 70-tych, jednak cel powszechnej dostępności niektórych dóbr społecznych (w tym ochrony zdrowia i oświaty) osiągnięty został dopiero w latach 80-tych. System ubezpieczeń społecznych (świadczeń emerytalnych i rentowych, zasiłków dla bezrobotnych) zbudowany był na zasadach korporacjonistycznych, co w wielu przypadkach uzależniało je od branży, do której się odnosiły, powodowało organizacyjne rozproszenie i nieefektywne zarządzanie (Guillén, 1997).

Reformy polityczne końca lat 70-tych i przebudowa gospodarki rozpoczęta w roku 1975 wywołała społeczne zapotrzebowanie na przyjęcie modelu „nowoczesnego państwa dobrobytu”, co zrealizowano w latach 80-tych i 90-tych. Udział wydatków publicznych na ubezpieczenia społeczne w produkcie krajowym brutto wzrósł z ok. 15% z końca lat 70-tych do ponad 20% w połowie lat 90-tych, co wciąż jeszcze sytuuje Hiszpanię poniżej średniej dla całego obszaru UE.

Interesująco przedstawia się struktura wydatków na ubezpieczenia społeczne wynikających z rosnącego zakresu świadczeń społecznych w Hiszpanii (Tab. 1). Nawet w obecnej korzystnej fazie cyklu – na zasiłki dla bezrobotnych przeznaczają się aż 2% PKB, i to mimo reform z lat 1992 i 1993, które ograniczyły zakres uprawnień do zasiłków i z jednoczesnym skróceniem okresu płacenia (zasiłki dla bezrobotnych pochłonęły w roku 1991 4,1% PKB, w roku 1993 aż 5,2%). Emerytury kosztują państwo blisko 9% PKB, o 1 punkt procentowy ponad poziom z roku 1990. Programy wcześniejszych emeryturę, często wprowadzane w związku z redukcją zatrudnienia w branżach zanikających bądź modernizowanych, stanowiły główny czynnik wpływający na zmianę finansowania emerytur. Drugim elementem ubezpieczeń społecznych wykazujących silny wzrost w dekadzie lat 90-tych były zasiłki chorobowe – wzrosły one z 5,7% PKB w roku 1990 do 6,2% PKB w roku 1998. Natomiast wydatki na dodatki mieszkaniowe, zasiłki rodzinne i pomoc społeczną są znacznie poniżej średniej UE.

Tabela 1. Struktura wydatków na ubezpieczenia społeczne w Hiszpanii w latach 1990-1998

--	--	--	--	--

% PKB	1990	1995	1998
Ogółem	20,40	22,82	21,56
Ubezpieczenia społeczne	19,90	22,10	21,06
Chorobowe	5,70	6,40	6,16
Renty	1,50	1,63	1,61
Emerytury	7,60	8,80	8,85
Renty rodzinne	0,90	0,95	0,90
Zasiłki rodzinne	0,30	0,38	0,43
Zasiłki dla bezrobotnych	3,60	3,67	2,87
Dodatki mieszkaniowe	0,10	0,14	0,07
Pomoc społeczna	0,10	0,13	0,17

Źródło: EUROSTAT, ESSPROS.

Głównym źródłem zasilania ubezpieczeń społecznych są w Hiszpanii składki. Dane Tab. 2 pokazują, iż składki na ubezpieczenia społeczne kształtowały się mniej więcej na niezmiennym poziomie 14% PKB do początku lat 90-tych, po czym rosły osiągając w roku 1994 poziom 16% PKB. Od tego czasu utrzymują się na poziomie ok. 15% PKB. W odróżnieniu od pozostałych krajów UE w Hiszpanii składki na ubezpieczenia społeczne są bardzo nierówno dzielone pomiędzy pracodawców i pracowników (płacących odpowiednio 75% i 25%). Wzrost wydatków na ubezpieczenia społeczne od roku 1990 (o 1,2% PKB) finansowany był podwyższaniem składek (o ok. 0,7% PKB), głównie płaconych przez pracowników, a także przez zwiększanie dofinansowania z budżetu (o 0,6% PKB). Fakt iż to ostatnie osiągnęło poziom trzykrotnie wyższy niż na początku lat 80-tych odzwierciedla tendencję do upowszechnienia ubezpieczenia społecznego na wszystkich, a także rosnące znaczenie systemu podatkowego w finansowaniu polityki społecznej. Łączny wzrost wysokości składek, obciążeń podatkowych pracy oraz podatków pośrednich złożył się na znaczący przyrost tzw. klina podatkowego, który zdaniem niektórych autorów jest jednym z głównych czynników odpowiedzialnych za wzrost bezrobocia (Daveri i Tabellini, 2000).

Tabela 2. Wyплаты z tytułu ubezpieczeń społecznych (jako % PKB) w Hiszpanii w latach 1990-1998

	1980	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998
Składki rzeczywiście płacone przez pracodawców	9,1	8,4	9,1	9,9	9,0	9,3	9,4	9,3
Składki teoretycznie płacone przez pracodawców	2,5	2,2	2,1	2,5	2,3	2,3	2,2	2,1
Składki płacone przez pracowników	2,8	2,9	2,9	3,6	3,3	3,5	3,5	3,4
Składki na ubezpieczenia społeczne ogółem	14,4	13,5	14,1	16,0	14,6	15,1	15,1	14,8
Składki po weryfikacji udziału	0,8	0,6	0,5	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4
Dofinansowanie składek z budżetu	2,9	5,0	5,4	6,8	6,8	6,2	6,0	6,0
Inne	0,2	0,3	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7

Źródło: *Anuario de Estadísticas Laborales*, 1998, Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych Hiszpanii.

2.2. Ramy instytucjonalne rynku pracy

Obecny kształt instytucji rynku pracy wprowadzono w roku 1980 z wejściem w życie ustawy o tzw. „Statutach pracowniczych” (*Ley del Estatuto de los Trabajadores*). Oto główne cechy instytucjonalnej oprawy stosunków na rynku pracy [2]:

- i) Zasada negocjacji zbiorowych na szczeblu branży bądź prowincji jako sposób ustalania wynagrodzeń, czasu pracy, i innych warunków zatrudnienia, uzupełnianych negocjacjami na innych szczeblach (krajowym, przedsiębiorstwa). Umowy zbiorowe są obowiązujące z mocy prawa i mają zastosowanie we wszystkich przedsiębiorstwach i pracowników w zakresie branżowym bądź terytorialnym ustanowionym w umowie. W przedsiębiorstwach drogą głosowania wybiera się związki zawodowe, które mają prowadzić negocjacje w imieniu pracowników. Zakres obowiązywania postanowień umów zbiorowych jest stosunkowo wysoki (rzędu 80%), dlatego umowy zbiorowe wyznaczają de facto jakby drugi poziom wynagrodzeń ponad ustawowym poziomem płac minimalnych (Dolado, Felgueroso, Jimeno, 1997).
- ii) Wysoki poziom ochrony pracowników przeciwko zwolnieniu, co m.in. przyczynia się do osłabienia funkcjonalnej i geograficznej mobilności pracowniczej. Typowe umowy o pracę w pełnym wymiarze godzin uzależniają koszt zwolnienia pracownika zależnie od stażu pracy i przyczyn zwolnienia. W przypadku zwolnień indywidualnych „uzasadnionych” (czy „nieuzasadnionych”) – o tym czy zwolnienie jest czy nie jest „uzasadnione” decydują sądy pracy – odprawa wynosi odpowiednio 20-dniowemu wynagrodzeniu (45-dniowemu w przypadku zwolnienia uznanego za nieuzasadnione) za każdy rok stażu pracy, maksymalnie do wysokości 12-miesięcznego (42-miesięcznego) wynagrodzenia. Zwolnienia grupowe wymagają zgody władz, które jej udzielają z zasady tylko wówczas gdy uzgodnienia w tej sprawie zostały wcześniej osiągnięte przez pracodawcę z reprezentacją pracowników. Odprawy w przypadku zwolnień grupowych są zwykle wyższe niż poziom odpraw w przypadku „nieuzasadnionych” zwolnień indywidualnych.
- iii) Dualizm rynku pracy w wyniku rozpoczętego w roku 1984 liberalizowania przepisów dotyczących umów o pracę na czas określony. Zamiast pójść na liberalizację ochrony zatrudnienia w pełnym zakresie władze hiszpańskie zdecydowały na tzw. „uelastycznianie marginalne”, co polegało na dopuszczeniu możliwości stosowania umów czasowych dla wszelkich rodzajach zatrudnienia, a nie tylko w przypadku pracy sezonowej czy pracy tymczasowej. W rezultacie udział umów o pracę na czas określony znacznie wzrósł – do poziomu ponad 30% na początku lat 90-tych [3]. W ostatnich kilku latach przepisy dotyczące rynku pracy reformowano trzykrotnie (w latach 1994, 1997 i 2001) zmieniając liberalizację z roku 1984 i zmniejszając udział umów o na czas określony. W roku 1994 rozszerzono w przepisach dotyczących ochrony zatrudnienia katalog przypadków zwolnień „uzasadnionych” zaostrzając jednocześnie warunki stosowania umów czasowych. W roku 1997 organizacja pracodawców (CEOE) i dwie największe centrale związkowe (UGT i CCOO) osiągnęły porozumienie w sprawie reformy systemu umów o pracę i negocjacji zbiorowych. Głównym elementem reformy było wprowadzenie nowej umowy na czas nieoznaczony o niższym poziomie kosztów zwolnienia w przypadkach „nieuzasadnionych” (równowartość 33-dniowego wynagrodzenia za każdy rok stażu pracy do maksimum 33-miesięcznego wynagrodzenia). Ten nowy typ umowy można stosować w większości przypadków osób nowo zatrudnianych z wyjątkiem mężczyzn w wieku 30-45 lat pozostających bez pracy przez okres poniżej 1 roku. Nowe uregulowanie doprowadziło do znacznego zmniejszenia kosztów zwolnień (był to pierwszy w ogóle przypadek zgody związków na tego rodzaju zwolnienia), co uznano za warunek niezbędny do stymulowania tworzenia miejsc pracy z przede wszystkim zmniejszenia udziału umów o pracę czasową. Władze porozumienie to poparły zapewniając znaczne dofinansowanie podpisywanych nowego rodzaju umów i zastępowanie umów na czas określony umowami na czas nieoznaczony. Dofinansowanie polegało na zmniejszeniu należnej składki o 40-60% przez okres dwóch lat, zależnie od kryteriów spełnianych przez pracownika. Nowa umowa miała w założeniu obowiązywać do maja 2001 roku. Jednak w marcu br. Po negocjacjach ze związkami zawodowymi i związkami pracodawców z myślą o dalszej reformie prawa pracy władze jednostronnie zarówno rozszerzyły możliwość zawierania nowego typu umów na inne grupy pracownicze nie spełniające dotychczas obowiązujących kryteriów, jak i przedłużyły okres ich obowiązywania na dalszą przyszłość.

Tak więc proces reformy przepisów ochrony pracy w Hiszpanii w okresie ostatnich dwóch dekad przedstawia się w skrócie następująco. Hiszpania, mająca uprzednio bardzo rygorystyczny system ochrony pracy i przepisy dotyczące negocjacji zbiorowych takie, które faworyzowały umowy podlegające ustaleniom umów zbiorowych – zmieniła w roku 1984 te regulacje liberalizując zasady stosowania umów czasowych dla prac innych niż sezonowe, jednocześnie zachowując ochronę umów na czas nieoznaczony. Gdy udział umów o pracę czasową zaczął szybko rosnać, kilkakrotnie lat 90-tych podjęto próby zreformowania sytuacji w kierunku bardziej zrównoważonej wzajemnej proporcji pomiędzy oboma typami umów – mianowicie przez ograniczanie stosowania umów czasowych i zmniejszanie kosztów zwalniania osób mających umowy o pracę na czas nieoznaczony. Mimo jednak intencji tych zmian polegającej na zmniejszeniu udziału pracowników na umowach czasowych – ta grupa pracowników wciąż jeszcze stanowi ponad 30% ogółu zatrudnionych. W odróżnieniu od reform regulacji dotyczących ochrony zatrudnienia – system zbiorowych negocjacji wynagrodzeń datujący się jeszcze na rok 1980 pozostał zasadniczo niezmienny [4].

3. Wskaźniki makroekonomiczne a tendencje na rynku pracy

3.1. PKB na mieszkańca i wydajność pracy

Jak wspomniano – w drugiej połowie lat 70-tych i na początku lat 80-tych hiszpański wskaźnik PKB na mieszkańca spadł poniżej granicy 70% poziomu średniej UE. Od akcesji do UE w roku 1986 i do roku 1996 Hiszpania zdołała podnieść swój PKB na mieszkańca z ok. 70% do ok. 75%. Od roku 1996 Hiszpania wykazuje się tempem wzrostu wyższym od przeciętnego, i obecnie hiszpański PKB przekroczył 80% wskaźnika dla całej UE. Ewolucja PKB na mieszkańca ukrywa pewne istotne różnice w stosunku do UE jeśli chodzi o drugi wskaźnik – wydajność pracy (mierzoną jako stosunek wartości PKB na pracownika), a także jeśli chodzi o wielkość zatrudnienia. Hiszpania w okresie lat 1975-1986 bardzo szybko potrafiła skrócić dystans w zakresie wydajności pracy w stosunku do UE, jednak po roku 1986 wskaźnik ten ustabilizował się na poziomie ok. 95% średniego UE. Rozbieżności wskaźników PKB na mieszkańca i wydajności wynikają oczywiście ze wskaźników zatrudnienia (rozumianych jako udział pracujących w liczbie ludzi w wieku produkcyjnym). W krajach „Piętnastki” UE średni wskaźnik zatrudnienia spadł z 65% w roku 1975 do ok. 60% w roku 1996, ponownie podnosząc się prawie do 65% w roku 2000. W Hiszpanii wskaźnik zatrudnienia w okresie 1975-1985 spadł znacznie silniej (z 57,6% w roku 1975 do poziomu poniżej 45% w roku 1996), szybko jednak podnosząc się w drugiej połowie lat 90-tych do obecnego poziomu 57%.

3.2. Fundusze UE

Unia Europejska przypisuje wysoką rangę polityce regionalnej jako instrumentowi pomagającemu umacniać spójność krajów członkowskich i stymulować rozwój gospodarczy regionów zacofanych. Niezależnie od bezpośrednich inwestycji zagranicznych niektóre kraje członkowskie od roku 1986 korzystają więc ze środków UE na poprawę infrastruktury technicznej i podnoszenie kwalifikacji pracowników. Z danych Tab. 3 widać, iż wartość funduszy strukturalnych UE, z których Hiszpania obecnie korzysta stanowi ok. 1% PKB tego kraju, a wskaźnik ten od początku lat 90-tych rośnie. W wartości inwestycji ogółem fundusze strukturalne stanowią istotny i zwiększający się odsetek akumulacji kapitału.

Tabela 3. Wypłaty z funduszy strukturalnych i funduszy kohezyjnych jako odsetek PKB w Hiszpanii w latach 1986-1996

	Fundusze regionalne	Europejski Fundusz Strukturalny	Inne fundusze strukturalne	Fundusze kohezyjne
1986	0,13	0,07		
1987	0,14	0,12		
1988	0,19	0,14		
1989	0,28	0,14		
1990	0,36	0,16		
1991	0,35	0,16		
1992	0,45	0,18		
1993	0,43	0,20		0,10
1994	0,33	0,16		0,10
1995	0,71	0,27	0,04	0,26
1996	0,46	0,39	0,06	0,24

Źródło: Domenech, Maudes, Varela (1998).

3.3. Bezrobocie a inflacja

Przyglądając się krzywom dynamiki bezrobocia i inflacji w Hiszpanii w latach 1975-2000 widać, że bezrobocie w

połowie lat 70-tych rosło – był to okres bezpośrednio po tzw. szoku naftowym, a jednocześnie okres transformacji politycznej kraju – utrzymując się na wysokim poziomie do połowy lat 80-tych. Od tego czasu wskaźnik bezrobocia wykazuje wahania analogiczne do średniego wskaźnika dla UE jako całości, z tą różnicą, iż na znacznie wyższym poziomie i z tendencją do zmniejszenia tej różnicy wskaźnika bezrobocia w okresie ostatnich trzech lat.

Inflacja natomiast, po drastycznym skoku po szoku naftowym na początku lat 70-tych, zaczął w Hiszpanii spadać pod koniec lat 70-tych – choć działo się to z wyższego poziomu i w wolniejszym tempie niż w głównych krajach członkowskich UE. Hiszpanii zmniejszenie poziomu inflacji z 10% do 2% zajęło 15 lat, a kojarzone to jest ze wzrostem bezrobocia o 13 punktów procentowych. Ostatnio różnica poziomu inflacji w stosunku do średniej dla UE wzrosła do poziomu 2 punktów.

3.4. Branżowa struktura bezrobocia

Wraz ze wzrostem bezrobocia w latach 80-tych i 90-tych istotne zmiany zachodziły w rozkładzie zatrudnienia według branż (Tab. 4). Od 1975 roku udział rolnictwa w zatrudnieniu ogółem zmniejszył się prawie o 15 punktów procentowych, udział przemysłu z kolei spadł z 28,2% do 20,2%. Natomiast udział usług w zatrudnieniu ogółem zwiększył się o ponad 20 punktów procentowych – głównie dzięki ekspansji usług publicznych (w większości w sektorze publicznym). Udział budownictwa w zatrudnieniu – po silnym spadku w okresie lat 1975-1985 – powrócił do poziomu z roku 1975. Tak więc branżowa struktura zatrudnienia wykazuje zbieżność z analogicznymi wskaźnikami dla UE jako całości, choć pewne różnice (zwłaszcza nieco wyższe udziały rolnictwa i budownictwa w zatrudnieniu ogółem) wciąż są widoczne^[5].

Tabela 4. Branżowa struktura bezrobocia w Hiszpanii w latach 1980-1996

	1975	1980	1985	1990	1995	1999
Zatrudnienie (w tys.)	12 692	11 551	10 637	12 578	12 049	13 801
Pracujący na własny rachunek (%)	30,2	30,9	31,7	26,6	26,0	21,8
Rolnictwo (%)	22,1	19,3	18,3	11,8	9,2	7,4
Przemysł *) (%)	28,2	27,0	24,4	23,7	20,6	20,2
Budownictwo (%)	10,0	9,0	7,3	9,7	9,4	10,6
Usługi (%)	39,7	44,7	49,7	54,8	60,6	61,9
Usługi publiczne (%)	14,5	17,9	21,2	23,3	26,6	27,2

Źródło: OECD, Labor Force Statistics. Maudes, Varela (1998).

*) Obejmuje górnictwo, energetykę, gazownictwo i gospodarkę wodną.

3.5. Nierówności rozkładu zatrudnienia (bezrobocia)

Inną charakterystyczną cechą hiszpańskiego rynku pracy w okresie 20-lecia jest nierówny rozkład bezrobocia wśród różnych grup ludności. Z danych podanych w Tab. 5 wynika, że wskaźniki bezrobocia młodzieży i kobiet stale przewyższały poziom bezrobocia mężczyzn w głównym przedziale wieku. O ile od początku lat 80-tych różnica poziomu bezrobocia pomiędzy mężczyznami a kobietami stale rosła, relatywny wskaźnik bezrobocia młodzieży znacznie się w tym okresie zmniejszył^[6]. Zauważalny jest również wzrost bezrobocia wśród pracowników w wieku przedemerytalnym^[7].

Jeśli zaś chodzi o rozkład zatrudnienia – dwa najistotniejsze czynniki to wzrost wskaźnika zatrudnienia kobiet w przedziale wieku 25-54 lat (o 20 punktów procentowych od roku 1983) oraz spadek wskaźnika zatrudnienia mężczyzn w przedziale wieku 55-64 lat (o prawie 15 punktów procentowych w tym samym okresie). Niezależnie od czynników tradycyjnie już wpływających na zjawisko wzrostu udziału kobiet w rynku pracy^[8], większa obecność kobiet na rynku pracy ma w Hiszpanii dwie dodatkowe przyczyny. Po pierwsze – podobnie jak w innych krajach o tradycji katolickiej w Hiszpanii udział kobiet w rynku pracy utrzymywał się w latach 60-tych i 70-tych na poziomie bardzo niskim. Po drugie – od roku 1985 odnotowuje się spektakularne podnoszenie się poziomu wykształcenia populacji kobiet (zob. Dolado, Felgueroso i Jimeno, 2000), a także gwałtowny spadek

wskaźnika płodności (wskaźnik płodności spadł z poziomu niemal 3,0 jeszcze pod koniec lat 70-tych do ok. 1,1 obecnie). Jeśli chodzi o spadek wskaźnika zatrudnienia mężczyzn w wieku przedemerytalnym – główną przyczyną jest rozbudowa systemu wcześniejszego przechodzenia na emeryturę jako narzędzia regulacji poziomu zatrudnienia w branżach borykających się ze spadkiem popytu bądź znajdujących się w trakcie przebudowy modernizacyjnej.

Tabela 5. Zatrudnienia i wskaźniki bezrobocia w Hiszpanii w latach 1980-1999

	1983			1990			1999		
	Razem	Mężczyźni	Kobiety	Razem	Mężczyźni	Kobiety	Razem	Mężczyźni	Kobiety
Wskaźniki bezrobocia									
Razem	17,0	15,6	20,5	16,1	11,8	24,4	15,9	11,1	23,2
15-24	37,6	33,7	43,7	30,1	23,2	39,7	28,5	21,7	37,3
25-54	11,5	11,5	11,6	13,1	9,3	20,6	13,9	9,2	21,0
55-64	7,4	8,8	2,9	8,1	8,4	7,2	9,9	9,4	11,2
Wskaźniki zatrudnienia									
Razem	49,5	71,7	27,6	51,1	71,0	31,6	53,8	69,6	38,3
15-24	35,9	45,2	25,9	38,3	47,4	28,7	33,9	41,3	26,2
25-54	56,1	83,6	29,4	61,1	85,5	37,2	65,6	84,2	47,6
55-64	41,3	65,2	19,7	36,8	57,2	18,1	34,9	52,4	19,1

Źródło: OECD, *Employment Outlook* (kilkuletni ciąg czasowy).

4. Jak Hiszpania przygotowała się do akcesji

Prezentacja polityki zatrudnienia i dynamiki wskaźników makroekonomicznych w Hiszpanii w okresie ostatniego kwartału wskazuje na następujące fakty:

- Przygotowanie się do członkostwa w Unii Europejskiej wymagało poważnych zmian w gospodarce hiszpańskiej, w wyniku których w okresie lat 1975-1985 doszło do utraty znacznej liczby miejsc pracy a także zasadniczej zmiany rozkładu zatrudnienia pomiędzy branżami i struktury zawodowej rynku pracy.
- Podniesiono koszt obsługi ubezpieczeń społecznych – dla częściowego chociaż sprostania rosnącej potrzebie ochrony zatrudnienia. W szczególności w celu zapewnienia środków utrzymania pracownikom bez zajęcia – rozszerzono zakres uprawnień do zasiłków a także okres ich wypłacania. Doprowadziło to do wysokiego poziomu bezrobocia długotrwałego i drastycznego spadku poziomu zatrudnienia wśród osób w wieku przedemerytalnym.
- Płace i inne warunki pracy określane były w ramach wieloszczeblowego, powszechnego, nieskoordynowanego systemu ustalania wynagrodzeń, co prowadziło do stosunkowo silnego usztywnienia płac realnych w skali zarówno makro, jak mikroekonomicznej.
- Restrykcyjny charakter regulacji prawnych zapewniających ochronę zatrudnienia nie zapobiegł silnej redukcji liczby miejsc pracy ani niszczeniu miejsc pracy w zanikających branżach gospodarki. Gdy wreszcie w roku 1984 zdecydowano się na reformę przepisów ochrony zatrudnienia – dokonano tego drogą liberalizacji umów o pracę na czas określony, co doprowadziło do dualizmu na rynku pracy. Skutkiem tego rozwiązania było to, że na początku lat 90-tych udział osób zatrudnionych na umowach na czas określony w ogólnej liczbie zatrudnionych przekroczył poziom 30%. Mimo że wprowadzenie „elastyczności marginalnej” przyczyniło się w drugiej połowie lat 80-tych do tworzenia miejsc pracy (Bentolila i Saint-Paul, 1992), rozwiązanie to wpłynęło również ujemnie na dynamikę płac i wydajności pracy (Dolado, Garcia-Serrano i Jimeno, 2001). Wprowadzane w dekadzie lat 90-tych reformy mające na celu przede wszystkim zmniejszanie udziału osób zatrudnionych na umowach na czas określony w ogólnej liczbie pracowników jak dotąd wyraźnego postępu nie przyniosły.

Ogólnie można powiedzieć, iż hiszpański system rozwiązań instytucjonalnych nie był odpowiednio przygotowany do skutecznego wprowadzenia dostosowań niezbędnych w związku z oczekiwaną akcesją. W połowie lat 70-tych

Hiszpania rozpoczęła proces przyspieszonej modernizacji i postępu technicznego, a tym samym wysokiego poziomu wzrostu wydajności. Ten proces zmian strukturalnych przebiegał w stosunkowo sztywnych ramach instytucjonalnych, a chwilami również niekorzystnych skoków wzajemnych relacji popytu i podaży, skutkiem czego – jak należało oczekiwać – był szybki wzrost bezrobocia^[9]. Ponadto utrzymywaniu się bezrobocia sprzyjały pewne cechy systemu instytucjonalnego – wydłużanie okresów uprawnienia do zasiłków dla bezrobotnych, uprzywilejowana pozycja grup objętych negocjowaniem umów zbiorowych, podział rynku pracy na grupy osób zatrudnionych na umowy na czas nieoznaczony i na umowach czasowych (Doladi i Jimeno, 1997). Te same czynniki generowały nierówny rozkład struktury bezrobocia pomiędzy poszczególnymi grupami ludności działając na niekorzyść młodzieży i kobiet (Jimeno i Rodriguez-Palenzuela, 2001). Na pytanie dlaczego bezrobocie mogło utrzymywać się na tak wysokim poziomie przez tak długi okres odpowiedzią jest być może fakt, że bezrobocie dotykało głównie drugie osoby pracujące w rodzinie, że rodzina rozszerzona funkcjonowała jako dodatkowe źródła zabezpieczenia (Bentolila i Ichino, 2000), oraz że jednocześnie państwo podnosiło wydatki na ubezpieczenia społeczne.

Generalnie można stwierdzić, iż hiszpańska droga do integracji międzynarodowej zakończyła się względny sukcesem. Po 15 latach w Unii Europejskiej Hiszpania zajmuje wśród krajów członkowskich dziewiąte miejsce jeśli chodzi o wielkość dochodu na mieszkańca, gdyż dochodzenie do poziomu średniego PKB na mieszkańca i wydajności okazało się procesem powolnym. Jeśli chodzi o kwestie wyrównywania uprawnień – mimo stosunkowo wysokiej według norm UE rozpiętości dochodowej, która w ostatniej dekadzie jeszcze zwiększyła, poziom zaspokojenia podstawowych potrzeb (oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej itd.) nie odbiega zasadniczo od norm „przeciętnego Europejskiego państwa dobrobytu”. Niestety na drodze dalszego rozwoju ekonomicznego stoi nie do końca wydolny rynek pracy. W rezultacie tego stanu rzeczy hiszpański wskaźnik bezrobocia przez cały okres 20-lecia utrzymuje się na poziomie 15 punktów procentowych poniżej średniego dla całej UE. Choć w okresie ostatnich pięciu lat dystans ten zmniejszał się w sposób znaczący – nadal nie wiadomo czy postęp ten wynika z cyklu koniunktury czy też zmniejszanie się strukturalnego bezrobocia jest rezultatem przeprowadzonych reform. Stały proces reformy rynku pracy daleki jest od zakończenia. Wśród problemów wciąż oczekujących na rozwiązanie wymieni należy: a) podział rynku pracy na grupy korzystające z przepisów chroniących zatrudnienie i grupy wyłączone z tych korzyści zatrudnione na umowach niestandardowych, czasowych; b) system ustalania wynagrodzeń funkcjonujący bez koordynacji działań pomiędzy różnymi grupami negocjującymi, oraz c) wysoki poziom bezrobocia długotrwałego w niektórych grupach ludności (głównie ludzie młodych bez kwalifikacji i wśród kobiet).

5. Wnioski: czy kraje akcesyjne mogą skorzystać z doświadczeń Hiszpanii?

Doświadczenia pojedynczego kraju nie mogą oczywiście stanowić pełnej recepty na przeprowadzenie niezbędnych reform strukturalnych. Osiągnięty poziom rozwoju i scenariusz międzynarodowych przedsięwzięć makroekonomicznych jest obecnie jednak zupełnie odmienny od sytuacji, wobec której stawała Hiszpania na drodze, na którą teraz wchodzi kraje akcesyjne. Jednak literatura przedmiotu dotycząca relacji pomiędzy instytucjami rynku pracy a wydajnością^[10] wyszczególnia pewnych „winowajców” powodujących niesprawność rynku pracy. Choć wyniki tych badań nie do końca są przekonujące, to jednak warto je przytoczyć jako ogólne wskazania na przyszłość:

- Instytucje rynku pracy nie są bez znaczenia dla jego sprawności. Regulacje zbyt sztywne, zamykające drogę do reform strukturalnych zamiast drogę tę torować lub wspomagać przewyższanie niewydolności, skazane są na porażkę: będą zawsze przeszkodą na drodze rozwoju, nie zapobiegając przy tym niszczeniu miejsc pracy.
- Instytucje mają znaczenie, nie tylko jako takie, lecz również w związku z interakcjami z szokiem popytowo-podażowym, gdy ten się pojawia uderzając w gospodarkę; efekty działania instytucji będą się zmieniać z upływem czasu. Na przykład regulacje dotyczące negocjacji zbiorowych stają się niemal bezprzedmiotowe jeśli nie towarzyszą im postanowienia nakładające kary za zwolnienia. Nazbyt sztywne ramy instytucjonalne mogą przyczynić się do zmiany szoku chwilowego w stan stały, będą bowiem generować histerezę w dynamice bezrobocia.
- Znaczenie mają nawet pozornie nieznaczące różnice instytucjonalne. Kraje mające systemy instytucjonalne o podobnych cechach (Belgia i Holandia, USA i Kanada, Wielka Brytania i Irlandia, Hiszpania i Portugalia) mimo to wykazywały się odmiennymi poziomami sprawności rynku pracy.
- Nie ma jednego modelu instytucji rynku pracy takiego, o którym można by powiedzieć z pewnością, iż prowadzi do wysokiego poziomu zatrudnienia. Na przykład praca niestandardowa (a do takiej kategorii należą umowy o pracę czasową) przyczyniła się do obniżenia poziomu bezrobocia w Holandii, natomiast w Hiszpanii takiego efektu nie osiągnięto; aktywne środki rynku pracy wykorzystywane są na bardzo

różne sposoby w różnych krajach, a i osiągnięte rezultaty różnią się w sposób znaczący.

- Inaczej niż w przypadku bezrobocia – istnieją instytucje jednoznacznie zapewniające niższy poziom rozpiętości płac. Elastyczne, nieregulowane rynki pracy dostosowują się do szoków poprzez zmiany w relacjach płac. Zcentralizowany system ustalania wynagrodzeń typu takiego, jakie istnieją w krajach skandynawskich, zmniejsza rozpiętość płac (Bjorklund i Freeman, 1997).
- Podmioty reagują na instytucjonalizację zmieniając własne modele popytu i podaży a także własny elastyczności popytu na prace i podaży pracy. Decyzje dotyczące spraw takich jak inwestowanie w kapitał ludzki, uczestnictwo w rynku pracy, odchodzenie na emeryturę itd. Są mocno uzależnione od bodźców istniejących w normach społecznych i instytucjach rynku pracy.

Niezależnie od tych lekcji o charakterze ogólnym – z doświadczeń hiszpańskich z procesu akcesji do UE można wysnuć następujące wnioski ogólne:

- Po pierwsze, w kwestii zatrudnienia – elastyczny rynek pracy będzie zapewniał skuteczniejszą reakcję na konieczność relokacji pracy narzucanej przez zmieniający się model specjalizacji, modernizacji i postępu technicznego. Doświadczenie hiszpańskie pokazuje, iż restrykcyjna ochrona zatrudnienia ostatecznie nie zapewnia zachowania miejsc pracy ludziom w gospodarce, która musi przejść proces unowocześnienia, co między innymi wymusza zmianę struktury gałęziowej zatrudnienia. Pokazuje ono dalej, iż taka restrykcyjna polityka ochrony zatrudnienia, występująca łącznie ze szczodrym wypłacaniem zasiłków dla bezrobotnych przez długie okresy czasu – nasila tylko procesy histerezy na rynku pracy. Ostatecznie konieczne staje się podjęcie kolejnych reform w kierunku liberalizacji przepisów ochrony zatrudnienia. Jednak przyjmując koncepcję dwuszczelowej reformy instytucji rynku pracy sprowadzamy zagrożenie rozpadu rynku na dwa segmenty, co wpływa negatywnie już nie tylko na równość, lecz i na wydajność – równość w tym sensie, iż koszt dostosowań ponoszą pracownicy czasowi (głównie młodzież i kobiety po raz pierwszy wchodzący na rynek) a jednocześnie wzmacnia się pozycja objętych postanowieniami umów zbiorowych pracowników na umowach o pracę na czas nieoznaczony. Negatywny wpływ dwuszczelowej reformy instytucji polega na tym, że owa segmentacja rynku obniża wydajność, skłonność do inwestowania w kapitał ludzki, w kształcenie pracowników, ostatecznie więc hamuje również tempo wzrostu wydajności. Wreszcie należy stwierdzić, iż programy wcześniejszej emerytury po prostu się nie sprawdzają – ani jako mechanizm usprawniający dostosowywanie rynku pracy do nowych warunków ani jako sposób zwiększania zatrudnienia młodzieży. Ograniczanie podaży pracowników dorosłych nie tylko że nie prowadziło do zwiększania zatrudnienia młodzieży, lecz wobec rosnącej oczekiwanej długości życia przy jednocześnie spadającej płodności nawet możliwość finansowego przetrwania wielu programów ubezpieczeń społecznych, finansowanych jedynie z bieżących składek, stwarza konieczność nie skracania – a wręcz wydłużania – wieku emerytalnego.
- Po drugie – należy oczekiwać nasilania się presji na większą ochronę zatrudnienia, co w sposób nieunikniony prowadzi do wzrostu wydatków na ubezpieczenia społeczne. Wyzwanie w tym zakresie polega na tym, jak wbudować te dążenia w system stabilnych zasad makroekonomicznych i jak konstruować programy ochrony zatrudnienia wykorzystując prawidłowe bodźce w taki sposób, by nie wpływać ujemnie na uczestnictwo w rynku pracy jednocześnie stymulując zatrudnienie. Na przykład wyższą wartość wydają się mieć korzyści uzyskiwane w posiadanej pracy niż zasiłek dla bezrobotnego nawet wypłacany przez długi okres. Uzależnianie wysokości zasiłku od stażu pracy, jak to się dzieje w Stanach Zjednoczonych, może zapobiegać nadmiernej redukcji miejsc pracy – odwrotnie niż w Hiszpanii, gdzie zasiłki dla bezrobotnych były bodźcem do reorganizacji zatrudnienia. Aktywne środki rynku pracy powinny być adresowane do konkretnych fragmentów rynku, precyzyjnie sformułowane, prawidłowo ocenione, i nie powinny uzasadniać przedłużania okresu prawa do zasiłku.
- Wreszcie należy pamiętać o tym, iż kopiowanie wzorców zachodnich nic nie da. Wpływ jaki instytucje faktycznie wywierają na sprawność rynku pracy zależy – jak wskazano powyżej – od kraju i momentu, zależą nadto od tego, wobec jakiego szoku dana gospodarka stoi. Z tego względu próba harmonizowania instytucji w stosunku do Zachodu mogłaby okazać się przedsięwzięciem niefortunnym. Na przykład zastosowanie zachodnich rozwiązań instytucjonalnych w zakresie negocjacji zbiorowych może generować wzrost – zamiast spadku – wskaźnika bezrobocia oraz dodatkowo poszerzać rozrzew płac pomiędzy grupami pracowniczymi.

Literatura

- Ahn N., M. Izquierdo i J.F. Jimeno (2000): Tamano de la poblacion y desempleo juvenil: un analisis con datos agregados, regionales y microeconomicos, Fundacion CAIXAGALICIA, CIEF, Documentos de Economia, 7.
- Bentlila S. i G. Saint-Paul (1992): The macroeconomic impact of flexible labor contracts: An application to

Spain, *European Economic Review*, 36.

- Bjorklund i R. Freeman (1997): Generating Equality and Eliminating Poverty: The Swedish Way, in: R. Freeman, R. Topel i B. Swedenborg (red.), *The Welfare State in Transition*, University of Chicago Press.
- Blanchard O. i J. Wolfers (2000): Shocks and institutions and the rise of European unemployment. The aggregate evidence, *Economic Journal*, 110(1), 1-33.
- Cebrian I. G. Moreno, M. Samek, R. Semenza i L. Toharia (2001): Atypical work in Italy and Spain: The quest for flexibility at the margin in two supposedly rigid labor markets, in: S. Houseman i M. Osawa, *Nonstandard work arrangements in Japan, Europe and the United States*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, June 2001.
- Daveri F. i G. Tabellini (2000): Unemployment, growth and taxation in industrial countries, *Economic Policy*, 30.
- Dolado J.J., F. Felgueroso i J.F. Jimeno (1997): The Effect of Minimum bargained wages on earnings: Evidence from Spain, *European Economic Review*, 41, s. 713-721.
- Dolado J.J., F. Felgueroso i J.F. Jimeno (2000): Explaining Youths Labor Market Problems in Spain: Crowding-Out, Institutions or Technology Shifts? materiał powielony.
- Dolado J.J., C. Garcia-Serrano i J.F. Jimeno (2001): Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain, Universidad Carlos III, Universidad de Alcala y FEDEA, maszynopis.
- Dolado J.J. i J.F. Jimeno (1997): The Causes of Spanish Unemployment: A Structural VAR Approach, *European Economic Review*, 41, s. 1281-1307.
- Domenech R., A. Maudes i J. Varela (1998): Fiscal flows in Europe: The redistributive effects of the EU budget, materiał powielony.
- Boeri T., H. Brücker i in. (2001): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labor Markets in the EU Member States, European Integration Consortium/DIW;CEPR, FIEF, IS, IGIER, materiał powielony.
- Guillén A.M. (1997): Welfare State Development in Spain: A historical and explanatory approach, in: *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, vol. 3, Florence Conference, MIRE: Paris.
- Jimeno J.F. i S. Bentolila (1998): Regional Unemployment Persistence (Spain 1976-1994), *Labor Economics*, 5, 25-51.
- Jimeno J.F., O. Canto, A.R. Cardoso, M. Izquierdo i C.F. Rodriguez (2000): Integration and Inequality: Lessons from the Accessions of Portugal and Spain to the EU, in: *Background papers: Making Transition Work for Everyone*, The World Bank.
- Jimeno J.F. i L. Toharia (1994): *Unemployment and labor market flexibility: Spain*, International Labor Office, Geneva.
- Jimeno J.F. i D. Rodriguez-Palenzuela (2001): Youth Unemployment in the OECD: demographic changes, labor market institutions, and macroeconomic shocks, FEDEA y ECB, materiał powielony.
- Korenman S. i D. Neumark (2000): Cohort Crowding and Youth Labor Markets: A Cross-National Analysis, in: D.G. Blanchflower i R.B. Freeman (red.): *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, NBER: Chicago University Press.
- Marimon R. i F. Zilibotti (1998): "Actual" vs. "Virtual" in Europe. Is Spain different?, *European Economic Review*, vol. 42(1), January, 123-154.
- Nickell S. i R. Layard (1999): Labor Market Institutions and Economic Performance, in: O.C. Ashenfelter i D. Card (red.): *Handbook of Labor Economics*, vol. 3C, North-Holland, January, 123-154.
- Segura J. (2000): La reforma del mercado de trabajo español: un panorama, *Revista de Economía Aplicada*, vol. IX, No. 25, 157-190.

* – Wystąpienie przygotowane na konferencję „Praca, zatrudnienie, polityka społeczna w procesie rozszerzania Unii Europejskiej: Zmieniające się perspektywy i opcje polityki” Baden/Wiedeń 28-30 czerwca 2001.

[1] W roku 1985 hiszpański dochód na mieszkańca w stosunku do średniego poziomu krajów UE wahał się wokół 72%. Pomijając Słowenię i Republikę Czeską – pozostałe kraje akcesyjne jako całość osiągają obecnie ok. 50% średniej UE (wg Boeri, Brückner i in. 2001).

[2] Bardziej szczegółowe omówienie tych zagadnień podają Jimeno i Toharia (1994).

[3] Opis nowelizacji przepisów regulujących umowy o czas nieokreślony

[4] Szczegółowe omówienie niedawnych reform rynku pracy podaje Segura (2001).

[5] Marimón i Zilibotti (1998) przypisują podniesienie się poziomu hiszpańskiego bezrobocia ponad poziom krajów UE większej stracie miejsc pracy w rolnictwie. Ponieważ strata ta powstawała w Hiszpanii w okresie niskiego tempa tworzenia miejsc pracy w innych branżach, zaś w innych krajach UE podobny proces zachodził wcześniej – mianowicie w latach 60-tych – sam wskaźnik bezrobocia rósł szybciej niż gdzie indziej. Dolado i Jimeno (1997) nie zgadzają się z tym poglądem wskazując na znacznie szybsze tempo tworzenia miejsc pracy w sektorze publicznym w Hiszpanii w wyniku zwiększania się „państwa dobrobytu”, a nadto wskazując na Portugalię jako przykład kraju, w którym odnotowano podobne kurczenie się rolnictwa w tym samym okresie, jednak bez znaczącego wzrostu bezrobocia.

[6] Odnotowywany ostatnio spadek bezrobocia młodzieży może być związany ze zmniejszaniem się liczebności kolejnych roczników młodzieży wchodzących na rynek pracy. Dane dowodzące oddziaływania czynnika demograficznego podają np. Korenman i Neumark (2000), Ahn i in. (2000) oraz Jimeno i Rodriguez-Palenzuela (2001).

[7] Utrzymują się ponadto znaczne różnice międzyregionalne wskaźników bezrobocia (zob. Jimeno i Benotilla, 1998).

[8] Dolado, Felgueroso i Jimeno (2001) wskazują, iż – po stronie popytowej – większą skłonność przedsiębiorstw zatrudniania kobiet z rozmaitych względów, takich jak np. rozrost branż usługowych i kurczenie się branż z dużym udziałem pracy ręcznej i przemysłowych, rozwój nowych technologii umożliwiających zastępowanie na stanowiskach pracy mężczyzn kobietami, polityka antidyskryminacyjna, oraz ogromny przyrost liczby kobiet posiadających wykształcenie wyższe; po stronie podażowej z kolei – niższy wskaźnik płodności kobiet, dostępność nowoczesnych urządzeń domowych, pojawienie się możliwości pracy w systemie zmiennego czasu.

[9] Ciekawe w tym kontekście jest porównanie sytuacji hiszpańskiej z sytuacją Portugalii (zob. Jimeno i in., 2000). Portugalia przyjęła strategię szeroko zakrojonego wzrostu w oparciu głównie o branże pracochłonne, wprowadzając bardziej elastyczne rozwiązania instytucjonalne, co skutkowało niższym tempem wzrostu wydajności i płac a jednocześnie wyższym poziomem bezrobocia.

[10] Wśród najnowszych studiów wspomnijmy publikacje Nickella i Layarda (1999), Blancharda i Wolfersa (2000), oraz Bertoli, Blaua i Kahna (2001).