



STUDIA i MATERIAŁY

Nr 12

Magdalena Lesińska, Kamil Matuszczyk

Działania polityczne w wybranych państwach jako odpowiedź na proces starzejącego się społeczeństwa

Przypadek Hiszpanii



*Niezakończone przejście migracyjne a starzenie się ludności w Polsce.
Asynchroniczność przemian ludnościowych a zmiana formalnych i
nieformalnych instytucji opiekuńczych*

Projekt badawczy Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego w ramach programu Narodowego Centrum Nauki „Maestro” (grant nr UMO-2013/08/A/HS4/00602) kierowany przez prof. dr. hab. Marka Okólskiego.

Czas realizacji: 1 października 2013 r. – 25. marca 2018 r.

www.migageing.uw.edu.pl

Spis treści

1. Profil społeczno-ekonomiczny Hiszpanii	4
2. Wyniki prognoz demograficznych dla Hiszpanii	9
3. Polityka demograficzna w Hiszpanii w zarysie	10
4. Polityka wobec rodzin	11
5. Wsparcie rodzin z dziećmi	12
6. Polityka wobec osób starzejącego się społeczeństwa	14
7. Rozwiązania w obszarze opieki długoterminowej	17
8. Polityka migracyjna i integracyjna Hiszpanii w obliczu wyzwań demograficznych.....	18
Podsumowanie	22
Bibliografia	24

1. Profil społeczno-ekonomiczny Hiszpanii

Tabela 1. Wskaźniki populacyjne

Dane	Wartość	Źródło i rok danych
Wskaźniki demograficzne		
Rozmiar populacji (w mln)	46.4	(1.01.2016) (Eurostat)
Gęstość zaludnienia (liczba osób na km ²)	92.5	(2014) (Eurostat)
Współczynnik przyrostu naturalnego (określający zmianę ludności wynikającą z liczby urodzeń i zgonów; na 1000 mieszkańców)	0.77	(2015) (OECD)
Udział w populacji osób poniżej 15 roku życia (jako % całej populacji)	15.2	(2014) (Eurostat)
Udział w populacji osób w wieku 15-64 lat (jako % całej populacji)	66.7	(2014) (Eurostat)
Udział w populacji osób powyżej 65 lat (jako % całej populacji)	18.1	(2014) (Eurostat)
Udział w populacji osób w wieku 80 lat i więcej (jako % całej populacji)	5.97	(2014) (Eurostat)
Średnia wieku	41.8	(2014) (Eurostat)
Wskaźnik feminizacji (liczba kobiet przypadająca na 100 mężczyzn)	103.5	(2015) (Eurostat)
Współczynnik dzietności (TFR; współczynnik określający liczbę urodzonych dzieci przypadających na kobietę będącą w wieku rozrodczym (15-49 lat)	1.32 (2015) (1.27 w 2013, 1.32 w 2012, 1.37 w 2010, 1.23 w 2000, 1.36 w 1990, 2.20 w 1980)	(Eurostat)

Współczynnik urodzeń (liczba urodzeń żywych na 1 tys. mieszkańców w danym roku:	9.0 (2015)	(Eurostat)
Oczekiwana długość życia (w dniu urodzenia)	średnia: 83.3 kobiet: 86.2 mężczyzn: 80.4	(2016) (Eurostat)
Wskaźnik obciążenia ludźmi starymi (liczba osób w wieku 65 i więcej przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym)	27.9	(2015) (Eurostat)
Wskaźniki makroekonomiczne		
Oficjalny wiek emerytalny:	67	
Wskaźnik bezrobocia (% osób bezrobotnych w grupie osób aktywnych zawodowo)	średni: 22.1 w wieku poniżej 25 lat: 48.3 w wieku 25-74 lat: 20.2	(2015) (Eurostat)
Wskaźnik zatrudnienia (% ludności aktywnej zawodowo w grupie osób w wieku produkcyjnym)	15-24 lat: 17.9 25-54 lat: 69.4 55-64 lat: 46.9	(2015) (OECD) <i>(dane Eurostatu zbiorczo dla wieku 20-64)</i>
PKP per capita (w \$ na osobę)	34 521	(2015) (OECD)
Wzrost realny PKB (roczny, w %)	3.2	(OECD)
Udział wydatków państwa na świadczenia socjalne (jako % PKB)	26.8	(2014) (OECD)
Udział wydatków państwa na zdrowie (jako % PKB)	6.3	(2014) (OECD)
Udział wydatków państwa na emerytury (jako % PKB)	10.5	(2011) (OECD)
Udział wydatków państwa na usługi opiekuńcze (<i>long term care</i>) (jako % PKB)	0.92	(2013) (Eurostat)

Udział wydatków państwa na usługi opiekuńcze (<i>long term care</i>) (jako EUR na mieszkańca)	202	(2013) (Eurostat)
Wskaźniki migracyjne		
Zasób migrantów (liczba osób urodzonych w innym państwie, jako % populacji)	12.7	(2015) (Eurostat)
Zasób cudzoziemców (liczba osób posiadających inne obywatelstwo niż kraj pobytu, jako % populacji)	9.6	(2015) (Eurostat)
Saldo migracji przyrost/ubytek ludności kraju na skutek migracji (przypadający na 1000 mieszkańców)	-2.45	(2015) (Eurostat)
Udział kobiet w populacji migrantów (w %)	51	(2013) (ONZ)

Hiszpania jest piątym co do wielkości krajem pod względem liczby ludności w Unii Europejskiej (po Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji i Włoszech). Udział kobiet i mężczyzn w populacji tego kraju jest wyrównany: w styczniu 2017 roku Hiszpanię zamieszkiwało w przybliżeniu 23.6 mln kobiet oraz 22.8 mln mężczyzn. Poziom zaludnienia jest zróżnicowany regionalnie, największą populację notuje region Andaluzji, Katalonii i region stołeczny Madryt. Według ostatniego spisu ludności z 2011 roku, ponad połowa dorosłej populacji w Hiszpanii (56%) jest w związku małżeńskim, osoby samotne reprezentują drugą co do wielkości kategorię (29%), wdowy i wdowcy to 7% populacji, a osoby rozwiedzione to kolejne 5%.

Hiszpania w ostatnich dwóch dekadach notuje bardzo niski wskaźnik dzietności, jeden z najniższych w państwach Unii Europejskiej. Zmiana wartości tego wskaźnika nastąpiła dynamicznie na przełomie lat 1980 i 1990. Wcześniej, w latach 1970. Hiszpania miała drugi najwyższy wskaźnik dzietności wśród wszystkich krajów, które obecnie są państwami członkowskimi UE (jedynie w Irlandii zanotowano wyższy). Wskaźnik urodzeń w Hiszpanii zaczął gwałtownie spadać, by osiągnąć wartość poniżej prostej zastępowalności pokoleń (2.1 dziecka na kobietę) w 1981 roku. Od lat 1990. wskaźnik dzietności był stabilny, oscylował na

poziomie 1.2-1.3, i na takim utrzymuje się do dziś (zob. tabela 2). Wskaźnik żywych urodzeń zmienił się z 14 (na tys. mieszkańców) w 1981 roku do dziewięciu w 2013 roku.

Tabela 2. Współczynnik dzietności w Hiszpanii (w wybranych latach)

1970	1980	1990	2000	2005	2010	2012	2013	2014	2015
2.9	2.2	1.36	1.23	1.33	1.37	1.32	1.27	1.32	1.32

Źródło: European Commission (2015). *Demography Report*. Short Analytical Web Note 3/2015, s. 12; Statista: <https://www.statista.com/statistics/271051/fertility-rate-in-spain/>

W ostatnich latach przyrost liczby ludności w ujęciu rocznym stale spadał. Bardzo zauważalny spadek odnotowano w latach 2008-2009, kiedy przyrost ludności był prawie o połowę mniejszy w porównaniu z poprzednimi latami. Jako powody tego spadku wskazuje się kryzys gospodarczy, który bardzo boleśnie dotknął Hiszpanię - miało miejsce załamanie rynku pracy i rynku nieruchomości, co spowodowało nagły wzrost bezrobocia. Procesy te mogły skłonić Hiszpanów do odroczenia decyzji o posiadaniu (więcej) dzieci lub decyzji emigracji do innych krajów w poszukiwaniu bardziej stabilnej przyszłości. Wśród innych powodów wymienia się także: tendencję młodych ludzi do mieszkania z rodzicami, w wyniku czego notuje się stosunkowo niskie współczynniki kohabitacji, niższe wskaźniki pozostawania w związku małżeńskim niż w innych krajach europejskich, późny wiek zawierania związku małżeńskiego, niski poziom płodności wśród nastolatków oraz większy udział kobiet w rynku pracy (Grant et al. 2004: 110-111).

W połowie lat 1970. średni wiek posiadania pierwszego dziecka wynosił 25 lat, w 2001 roku wynosił on już 29 lat. Zmianę decyzji o posiadaniu pierwszego dziecka ilustrują następujące dane: w 1990 roku w Hiszpanii, 42.2%, 15.8% i 3.6% kobiet rodzących pierwsze dziecko należało do grup wiekowych odpowiednio 25-29 lat, 30-34 lat i 35-39 lat. Dwie dekady później wspomniane dane odnoszą się do 24.4%, 38.4% i 18.3% (Martín-García 2013: 3). Jest zatem oczywiste, że kobiety w Hiszpanii zaczęły odkładać na później decyzję o pierwszym dziecku. W Hiszpanii odnotowano również stały wzrost średniego wieku zawierania pierwszego małżeństwa, u kobiet wynosił on 23 lata w 1980 roku i wzrósł do 27 lat w 1999 roku. Zmiany zanotowano także w skali rozwodów, która podwoiła się z jednego na dziesięć małżeństw w latach 1980., do jednego na pięć w 2001 roku i do jednego na dwa w 2015 roku. Warto wspomnieć, że rozwody w Hiszpanii stały się legalne dopiero w 1981 roku. Skutkiem wyżej wspomnianych procesów jest także większa liczba urodzeń w związkach poza małżeńskich.

Hiszpania jest tradycyjnie krajem katolickim, silny wpływ Kościoła odbił się m.in. na prawodawstwie dotyczącym nie tylko rozwodów, ale także aborcji i antykoncepcji. Aborcja była całkowicie zabroniona do 1985 roku, kiedy to nieco zliberalizowano przepisy zezwalając na przerwanie ciąży np. z powodu gwałtu czy zagrożenia życia kobiety. W 2010 roku upowszechniono dostęp do aborcji i umożliwiono przerywanie ciąży na życzenie kobiety w pierwszych 14 tygodniach. W 2005 roku zostały zalegalizowane w Hiszpanii małżeństwa osób tej samej płci, a tym samym uwzględniono je w oficjalnych statystykach. Dostępne dane od tego czasu wskazują, że odsetek małżeństw osób tej samej płci w Hiszpanii wynosi około 2% wszystkich zawieranych związków małżeńskich (INE 2015).

Hiszpania jest krajem o znacznym udziale cudzoziemców w populacji, ale skala i kierunek procesów migracyjnych (odpływów i napływów) zmieniały się dynamicznie w ostatnich dekadach. W 2015 roku wskaźnik migracji netto w Hiszpanii był ujemny (-2.4), napływ był szacowany na 342 tys., jednocześnie skala emigracji w tym samym roku wyniosła 343 tys. (dla porównania, pięć lat wcześniej w 2010 roku wynosił on 9.9). Ostatnie dane z 2016 roku wskazują na niewielką dodatnią różnicę między napływem a odpływem (+0.19), ale trudno prognozować jak trwały będzie to trend (Arteta 2017). Populacja obcokrajowców w Hiszpanii jest bardzo zróżnicowana pod względem państw pochodzenia. Według danych z 2016 roku największą grupę stanowią obywatele Rumunii (686 tys.) i Maroka (668 tys.). Kolejne grupy to Brytyjczycy (298 tys.), Włosi (196 tys.) i Chińczycy (174 tys.). W świetle tych statystyk należy przypomnieć, że Hiszpania jest popularnym krajem osiedlenia dla emerytów z państw Zachodniej Europy, stąd wśród najliczniejszych grup zarejestrowanych cudzoziemców są, oprócz Brytyjczyków, także Niemcy i Francuzi¹. Raport brytyjskiego i hiszpańskiego urzędu statystycznego wykazał, że 121 tys. (40%) brytyjskich mieszkańców Hiszpanii ma 65 lat i więcej w 2016 roku oraz że liczba ta wzrosła ponad dwukrotnie w ciągu dekady (od 2006 roku) (*Living abroad...*2017). W wartościach bezwzględnych liczba osób niebędących obywatelami państw członkowskich UE (na dzień 1 stycznia 2016 roku) w Hiszpanii sięgnęła 4.4 mln. (więcej zanotowano jedynie w Niemczech - 8.7 mln, Wielkiej Brytanii - 5.6 mln i Włoszech - 5.0 mln). Z kolei dane o populacji osób urodzonych za granicą (stan na 1 stycznia 2015 roku) mówią o 5.8 mln osób (12.7%), w tym 1.9 mln (4.3%) to osoby urodzone w krajach UE, a 3.9 mln (8.4%) – urodzone w krajach trzecich².

¹ <https://www.statista.com/statistics/445784/foreign-population-in-spain-by-nationality/>

² [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born_population_by_country_of_birth,_1_January_2016_\(%C2%B9\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born_population_by_country_of_birth,_1_January_2016_(%C2%B9).png)

W Hiszpanii (podobnie jak w Niemczech, Polsce i Finlandii spośród państw UE) jedyną siłą napędową wzrostu populacji była w ostatnich latach dodatnia migracja netto, ponieważ naturalna zmiana populacji była ujemna³. W Hiszpanii znaczący jest udział obcokrajowców w liczbie urodzeń: 22% dzieci urodzonych w 2013 roku pochodziło z par, w których co najmniej jeden z rodziców był cudzoziemcem. Poziom płodności wśród cudzoziemek jest wyższy, według danych z 2014 roku posiadały one średnio o 0.3 więcej dzieci na kobietę niż obywatelki Hiszpanii oraz były młodsze (przeciętnie o 4 lata) w momencie urodzenia pierwszego dziecka.

2. Wyniki prognoz demograficznych dla Hiszpanii

Według prognozy demograficznej hiszpańskiego urzędu statystycznego z 2014 roku populacja Hiszpanii zmniejszy się o milion mieszkańców (2%) w ciągu najbliższych 15 lat i 5.6 mln (12%) w ciągu następnych 50 lat (przy założeniu obecnych tendencji demograficznych) (INE 2014). Dłuższa w czasie prognoza Eurostatu na temat przewidywanej liczby ludności w państwach członkowskich UE w wariancie zakładającym napływy migracyjne przewiduje niewielkie odchylenia od obecnego rozmiaru populacji aż do 2080 roku. Jednocześnie prognoza w wariancie pomijającym napływy, wskazuje, że populacja Hiszpanii zmniejszy się w 2050 roku do 40.9 mln, a w 2080 roku do 30.1 mln.

Autorzy prognozy wskazują, że przy utrzymaniu się obecnych trendów, liczba urodzeń w Hiszpanii nadal będzie spadać w kolejnych latach, a średnia liczba dzieci na kobietę wyniosłaby 1.24 w 2029 roku i 1.22 w 2064 roku. Powodem spadku liczby urodzeń byłoby zmniejszenie liczby kobiet w wieku rozrodczym, która byłaby mniejsza o 1.9 miliona (17%) w 2029 roku i 4.3 miliona (39%) w 2064.

Prognozy wskazują jednoznacznie na proces starzenia się społeczeństwa. W 2015 roku wskaźnik obciążenia ludźmi starymi (liczba osób w wieku 65 i więcej przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym) wyniósł 27.9, nieco poniżej średniej w UE (28.6). Jednocześnie udział w populacji osób powyżej 80. roku życia osiągnął poziom 5.9, podczas gdy średnia w UE to 5.3. Mediana wieku, która w 1950 roku wynosiła 27.5, w 1980 roku 30.4, w 2000 roku 37.6, w 2015 roku wzrosła do 43.2 lat. Według prognoz w przyszłości nastąpi jej szybki wzrost do 45.5 w 2020 roku i 52.5 w 2040 roku.

³ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics

Hiszpanie charakteryzują się jednym z najwyższych wskaźników oczekiwanej długości życia. W 2013 roku wynosiła ona 80 lat dla mężczyzn i 85.6 dla kobiet. Według prognoz, odsetek osób w wieku powyżej 65 lat (który obecnie wynosi 18.2%), osiągnie 24.9% w 2029 roku i 38.7% w 2064 roku (INE 2014). Szacuje się, że w 2020 roku najmłodsza grupa w populacji (osoby w wieku 0-14 lat) będzie stanowiła jedynie 14% populacji, a osoby w wieku 65 lat i starsze 20%. Oznacza to, że odsetek ludności poniżej 15 lat będzie o połowę niższy niż w 1970 roku, a odsetek osób w wieku 65 lat lub starszych będzie ponad dwukrotnie wyższy niż przed 50 laty.

3. Polityka demograficzna w Hiszpanii w zarysie

Polityka społeczna w Hiszpanii klasyfikowana jest jako przykład modelu śródziemnomorskiego. Cechuje się on przede wszystkim marginalną rolą państwa i słabo rozwiniętymi strukturami instytucjonalnymi. W praktyce oznacza to mniejszy, w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, zakres świadczeń i usług, wspierających rodziny w realizacji ich podstawowych funkcji (Księżopolski 2009: 157). Rodziny i społeczności lokalne odpowiedzialne są za świadczenie pomocy i udzielanie wsparcia osobom potrzebującym. Szczególną cechą systemu politycznego w Hiszpanii jest decentralizacja. Kraj ten składa się z 17 autonomicznych regionów, które mają szeroką możliwość kształtowania zakresu i charakteru instrumentów polityki rodzinnej czy senioralnej. Działania te uzależnione są w dużym stopniu od możliwości finansowych czy zapotrzebowania na konkretne usługi społeczne w danym regionie.

Ogromny wpływ na model polityki demograficznej w Hiszpanii w XX wieku odegrała dyktatura generała Franco (1936-1975). Rozwinięto wówczas instrumenty, umożliwiające realizację polityki pronatalistycznej. Działania te przekładały się na wysoki poziom dzietności, który w latach 1970. gwarantował zastępowalność pokoleń. Polityce tej silnie sprzyjała działalność Kościoła katolickiego, co było szczególnie dostrzegalne w pierwszym okresie dyktatury (zob. Delgado et al 2008; Pérez-Caramés 2014).

Przez ponad 20 lat Hiszpanią rządziła Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotników (hisz. PSOE). Podejście socjalistyczne odegrało znaczącą rolę w okresie demokratyzacji Hiszpanii i znalazło odzwierciedlenie w instrumentarium polityki społecznej. Działalność konserwatywnej Partii Ludowej, która sprawowała dwukrotnie rządy po 2000 roku, także wpłynęła

bezpośrednio na obecnie obowiązujące rozwiązania charakterystyczne dla polityki demograficznej.

Europeizacja polityki społecznej miała szczególne znaczenie dla wprowadzanych na przełomie XX i XXI wieku rozwiązań wspierających rodziców w wychowywaniu dzieci czy promujących większą aktywność na rynku pracy. Ogromny wpływ na kierunek i zakres działań podejmowanych po 2010 roku miał kryzys gospodarczy i polityka interwencjonizmu EU wobec Hiszpanii. Wsparcie finansowe, jakie otrzymał rząd w Hiszpanii, było uwarunkowane koniecznością przeprowadzenia drastycznych cięć budżetowych, które w znacznym stopniu objęły działania mające wpływ na sytuację demograficzną.

4. Polityka wobec rodzin

Jak już wspomniano, przełomowym momentem w tworzeniu współcześnie obowiązujących rozwiązań w polityce rodzinnej był upadek dyktatury generała Franco. Do lat 1970. model rodziny z jednym żywicielem i kobietą zajmującą się domem był wspierany przez państwo i Kościół katolicki (Baizan 2016: 196). Upowszechnienie dostępu do edukacji dla kobiet, które przełożyło się na wzrost aktywności na rynku pracy, oznaczało zmianę modelu rodziny. Nowe regulacje życia społecznego znalazły się w konstytucji z 1978 roku, w której zagwarantowano równouprawnienie płci oraz rozszerzenia w obszarze praw socjalnych. Przejście do rządów demokratycznych radykalnie wpłynęło na politykę społeczną i działania wobec rodzin. Wyrazem tego była istotna redukcja nakładów publicznych na politykę rodzinną, przy jednoczesnym przesunięciu wydatków na system emerytalny (Perfar 2014). Nastąpiła zasadnicza zmiana modelu opiekuńczości. Rodziny, w myśl nowej ideologii, miały być w większym stopniu samowystarczalne.

Obserwowany w latach 1980. i 1990. gwałtowny spadek dzietności stał się przesłanką do zintensyfikowania działań politycznych na rzecz rodzin. Na przełomie XX i XXI wieku partie polityczne uznały niski poziom dzietności za jeden z ważniejszych problemów, wymagających publicznej interwencji (Bernardi 2005). Potwierdzają to dane United Nations (2018), ukazujące działania rządu hiszpańskiego wobec procesów demograficznych. W 2001 roku uznano, że poziom dzietności jest zbyt niski, jednak działania polityczne na rzecz jego wzrostu podjęto dopiero w 2005 roku. Znalazło to odzwierciedlenie w kompleksowym planie wsparcia rodzin na lata 2001-2004, w którym podkreślono istotną rolę oddziaływania na procesy demograficzne poprzez wspieranie rodzin w decyzjach prokreacyjnych (Perfar 2014). Delgado et al. (2008)

zauważają jednak, że w Hiszpanii nigdy nie istniała polityczna i społeczna presja na funkcje redystrybucyjne w zakresie świadczeń na rzecz rodzin.

Część obowiązujących współcześnie instrumentów była wprowadzana na przełomie lat 1980. i 1990. Bianculli i Jordana (2013) wskazują, że wpływ na rozwój polityki wspierania rodziców w wychowywaniu dzieci miało zaangażowanie kobiet w politykę. Wzrost udziału kobiet w rządzie przekładał się na implementację kolejnych działań ukierunkowanych na większe wsparcie rodzin z dziećmi. Prawo dotyczące godzenie życia zawodowego z rodzinnym z 1999 roku wprowadziło gwarancje ochrony zatrudnienia dla rodziców posiadających dzieci. Nie utworzono jednak dodatkowych świadczeń z tego tytułu (Perfar 2014). Implementowana w 2003 roku ustawa dotycząca ochrony praw dużych rodzin nie wprowadziła nowych rozwiązań, wspierających osoby posiadające liczne potomstwo. Jej głównym celem była modyfikacja obowiązującej definicji dużej rodziny oraz włączenie do definicji osoby rozwiedzione czy samotnie wychowujące dzieci (Pérez-Caramés 2014). W programie partii socjaldemokratycznej (PSOE), która w 2004 roku ponownie doszła do władzy, pojawiły się m.in. działania dotyczące tworzenia regulacji z zakresu rynku pracy przyjaznego rodzinie, tworzenia sieci żłobków czy rozszerzania urlopów macierzyńskich i ojcowskich (Bianculli i Jordana 2013).

W 2007 roku rząd wprowadził świadczenie z tytułu urodzenia dziecka w wysokości 2500 EUR oraz 3500 EUR na dziecko w rodzinie z minimum trójką dzieci. Ze względu na kryzys gospodarczy i niewielkie polityczne wsparcie tego świadczenia, zostało ono wycofane w 2010 roku, pomimo, że już w 2008 roku zaobserwowano niewielki wzrost współczynnika dzietności (Bianculli, Jordana 2013). Wpływ na redukcję nakładów na politykę społeczną, w tym świadczenia na rzecz rodziny, miała działalność UE i jej instytucje finansowe. Wysoki poziom bezrobocia wśród osób młodych i jednoczesna utrata bezpieczeństwa ekonomicznego młodych rodzin nie sprzyjały podnoszeniu dzietności w Hiszpanii.

5. Wsparcie rodzin z dziećmi

W Hiszpanii nie obowiązuje powszechne świadczenie przysługujące rodzinom z dziećmi. Część rodzin może liczyć na niewielkie comiesięczne świadczenia. Rodziny wielodzietne (3+), samotni rodzice oraz matki z niepełnosprawnością mogą otrzymywać wsparcie finansowe w wysokości 1000 EUR rocznie. Jest ono oparte na teście dochody i przysługuje osobom z niskimi dochodami (León et al. 2016). Wśród różnych form zainteresowania państwa rodzinami, na

szczególną uwagę zasługuje hojny system ulg podatkowych. Według szacunków PwC (2016) rodzina składająca się z dwóch pracujących rodziców i dwójki dzieci mogła liczyć w 2016 roku na wsparcie finansowe (w postaci ulg podatkowych) w wysokości 970 EUR rocznie. Stanowiło to łącznie 1,9% średnich zarobków dwóch osób pracujących. Równocześnie, rodzice z tytułu narodzenia dziecka mogą liczyć na odpis podatkowy, który w 2016 roku wynosił 2400 EUR. W przypadku posiadania drugiego dziecka ulga wynosiła dodatkowe 2700 EUR, a rodziny z trójką dzieci mogły liczyć na dodatkowy odpis w wysokości 4000 EUR. Każde kolejne dziecko to dodatkowe 4500 EUR ulgi podatkowej (ibidem).

Kolejnym istotnym instrumentem umożliwiającym łączenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym są urlopy czy możliwość dostosowania czasu pracy do potrzeb danej rodziny. Kobiety mogą korzystać z 16-tygodniowego urlopu, który jest w pełni płatny (w wysokości 100% wcześniejszych dochodów). Od 2007 roku rozszerzono ten okres do 18 tygodni dla matek, w przypadku kiedy urodzą bliźniaki lub dziecko z niepełnosprawnością. Jednocześnie kobiety zobligowane są do wykorzystania co najmniej 6 tygodni przed urodzeniem, a pozostały okres może przypadać jednemu z rodziców (Perfar 2014). Ojcowie mogą skorzystać z dodatkowych 15 dni pełnopłatnego urlopu ojcowskiego.

Wszystkie zatrudnione kobiety są uprawnione do korzystania z urlopu macierzyńskiego. Prawo w Hiszpanii przewiduje także pewne ułatwienia związane z obowiązkowym okresem składkowym dla matek, które nie osiągnęły 21 lat. Po zakończeniu urlopu macierzyńskiego rodzicom przysługują maksymalnie 144 tygodnie bezpłatnego urlopu wychowawczego (Różyk-Myrta et al. 2016: 171). Dorota Głogosz (2014: 156) zwraca uwagę na oryginalne rozwiązania w prawie hiszpańskim, do których zalicza np. 15- dniowy urlop okolicznościowy z okazji ślubu. Ponadto, w sytuacji jeśli warunki pracy zagrażają zdrowiu kobiet w ciąży i w okresie karmienia piersią, powinny zostać one przeniesione na inne stanowisko pracy lub otrzymać zwolnienie lekarskie, zachowując jednocześnie prawo do pełnego wynagrodzenia.

W 1999 roku zostało wprowadzone prawo, umożliwiające w jeszcze większym stopniu godzenie życia rodzinnego z zawodowym. Rodzice otrzymali prawo zmniejszenia czasu pracy o połowę w sytuacji opieki nad dzieckiem do 6 lat (Bernardi 2005). Kobietom i ojcom przysługuje także 1 godzina dziennie czasowego zwolnienia z pracy na karmienie dziecka do ukończenia przez nie 9 miesięcy. Pracownik korzystający z tego prawa nie ma zmniejszanego wynagrodzenia (León et al. 2016).

Ogromną rolę w zakresie opieki nad dziećmi odgrywają rodzice, szczególnie matki oraz babcie, co wynika z silnych więzi rodzinnych i zakorzenionego patriarchatu (Perfar 2014). Ułatwienia w postaci bezpłatnych żłobków nie przekładają się w sposób znaczący na aktywność zawodową kobiet. W 2016 roku poziom zatrudnienia kobiet w wieku 15-64 lata wynosił 54.3%, przy średniej unijnej 61.4% (Eurostat 2018). Według szacunków OECD, Hiszpania w 2013 roku przeznaczyła na publiczne świadczenia dla rodzin 1.3% PKB. Wynik ten sytuuje Hiszpanię wśród państw Unii Europejskiej z najniższym, obok Portugalii, poziomem wydatków publicznych na wsparcie dla rodzin.

6. Polityka wobec osób starzejącego się społeczeństwa

Organizacja dwóch wydarzeń na szczeblu międzynarodowym poświęconych polityce aktywnego starzenia się, jakie miały miejsce w Hiszpanii, nie znalazła szczególnego odzwierciedlenia w działaniach podejmowanych przez tamtejszy rząd (Serrano et al. 2014: 735)⁴. Pierwsze działania w obszarze polityki wobec osób starszych były próbą przeciwdziałania skutkom wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej starszych osób. Większość obecnie realizowanych działań wobec tej grupy obejmuje działania typowe dla wysoko rozwiniętych państw europejskich. Przykładowo, dużą popularnością w Hiszpanii cieszą się kluby seniora, w aktywnościach których uczestniczy ok. 40% osób starszych. Ponadto osoby powyżej 65. roku życia i osoby niepełnosprawne mogą liczyć na bezpłatne leki (Serrano et al. 2014: 735).

Tym, co wyróżnia Hiszpanię na tle innych państw europejskich, jest wykorzystanie atrakcyjności geograficznej do przyciągania turystów z całego świata. Rząd i władze regionalne podejmują różne inicjatywy zachęcające do turystyki i osiedlania się osób starszych. Dla przykładu, w 2010 roku rząd dopłacał do wycieczek dla mieszkańców Unii Europejskiej powyżej 55. roku życia. Dopłata wynosiła 150 EUR i można z niej było skorzystać w okresie od 1 października do 30 kwietnia. Działanie to miało na celu zwiększenie wśród turystów osób starszych, jak również przełożyło się na wzrost zysków dla branży turystycznej (TVN 2010). Rząd w Hiszpanii sprzyja także tzw. migracjom na starość, które w ostatnich latach przybierają

⁴ Hiszpania była gospodarzem Second World Assembly on Aging (w 2002 roku) oraz konferencji UNECE (the United Nations Economic Commission for Europe) w 2007 roku, obie poświęcone były procesowi i konsekwencjom starzenia się społeczeństw. Na tej ostatniej ustanowione zostały kryteria wspierające działania mające na celu promowanie zdrowia, aktywnego starzenia się, samodzielnego i godnego życia seniorów, aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i uczenia się przez całe życie (*long-life learning*).

na sile. Obserwować można, o czym wspomniano już wcześniej, napływ migrantów emerytów z państw Europy Zachodniej i Północnej, którzy osiedlają się w szczególności w południowych regionach Hiszpanii, przyczyniając się do zmiany struktury demograficznej ich populacji. Ich obecność może się także przekładać na wzrost działań i usług skierowanych do osób starszych w tychże regionach (Gavanas, Calzada 2016).

Jak wynika z raportu United Nations (2018), rząd w Hiszpanii określił starzejące się społeczeństwo w kategoriach problemu dopiero w 2003 roku. Jednak już w latach 1980. prowadzone były dyskusje dotyczące przyszłych wyzwań i zmian w świadczeniach na starość. Szczególne zainteresowanie polityków w Hiszpanii dotyczyło funkcjonowania systemu emerytalnego. Kolejne reformy w systemie ubezpieczeń społecznych zostały mocno powiązane z tematyką niekorzystnych zmian demograficznych obserwowanych i prognozowanych w hiszpańskim społeczeństwie. Zagrożenie dla stabilności tego systemu w przyszłości, wskutek starzejącego się społeczeństwa, została uznana przez premiera Mariano Rajoya (2008) za kluczową kwestię w polityce społeczno-gospodarczej.

W latach 1980. i 1990. zaczęto łączyć wyzwania związane ze stabilnością systemu emerytalnego z pogarszającą się sytuacją demograficzną. W latach 1980-1993 Hiszpania należała do grupy państw, w których wydatki związane z emeryturami należały do najwyższych na świecie (Lynch 2001: 424). Zasadnicze zmiany w systemie emerytalnym zostały zapoczątkowane w drugiej połowie lata 1980. Wydłużono wówczas okres składkowy, uprawniający do emerytury, stworzono możliwości dodatkowego zabezpieczenia finansowego osób starszych czy wprowadzono tzw. emeryturę nieskładkową (Pieńkowska-Kamieniecka 2012).

W 1995 roku rząd utworzył specjalny komitet, składający się z ekonomistów, urzędników państwowych i reprezentantów związkowych, który miał odpowiadać za gruntowną reformę systemu ubezpieczeń emerytalnych. Finalny raport (tzw. Pakt z Toledo) zawierał wiele rekomendacji dotyczących niezbędnych działań politycznych w zakresie stabilności systemu emerytalnego w Hiszpanii. Reformę poparła większość ówczesnych partii politycznych. Na podstawie Paktu z Toledo, w lipcu 1997 wprowadzono w życie ustawę, w której znalazło się 15 zaleceń dotyczących racjonalizacji wydatków publicznych na emerytury (Pieńkowska-Kamieniecka 2012). Część badaczy określiło tą reformę mianem „cichej” (Galasso 2008: 140).

Wraz z początkiem XXI wieku wprowadzano kolejne rozwiązania w systemie emerytalnym, które miały zachęcać osoby starsze do kontynuowania aktywności zawodowej oraz zachęcania

pracodawców do tego. W 2008 roku wskaźnik zastąpienia należał do najwyższych w krajach OECD i wynosił 81.2%. Oznacza to, że osoba, która przepracowała wystarczający okres, mogła liczyć średnio na 80% wcześniejszych zarobków. Pomimo ustawowego wieku emerytalnego, który ustalono na poziomie 65 lat dla kobiet i mężczyzn, w rzeczywistości wynosił on kilka lat mniej. Po wypracowaniu konsensusu z partnerami społecznymi, rząd w 2011 roku wprowadził kolejną reformę podnoszącą wiek emerytalny do 67 lat. Reforma zakłada obniżenie wskaźnika kompensacji, który według szacunków OECD ma wynosić 73.9% (OECD 2011).

Podstawowa składka na ubezpieczenia społeczne wynosi 36.25% (29.9% opłaca pracodawca, 6.25% pracownik). System emerytalny w Hiszpanii przewiduje specjalne systemy m.in. dla rolników, marynarzy, osób prowadzących własną działalność gospodarczą czy osób zatrudnionych jako pomoc domowa (Pieńkowska-Kamieniecka 2012). Pełna emerytura przysługuje po 35 latach opłacania składek. Osoba, która zdecyduje się pracować pomimo osiągnięcia wieku emerytalnego (65 lat) może liczyć na wzrost wynagrodzenia o 2% za każdy dodatkowy rok.

Konieczność stabilizacji systemu finansów publicznych doprowadziła do szczególnie widocznych zmian w obszarze polityki rynku pracy, pomocy socjalnej czy funkcjonowania systemu emerytalnego. Wsparcie finansowe udzielone Hiszpanii przez UE zostało przyznane pod warunkiem realizacji określonych reform we wspomnianych obszarach. Hiszpania, podobnie jak inne kraje korzystające z pomocy finansowej, zdecydowały się na m.in. podniesienie wieku emerytalnego, wydłużenie okresów składkowych i okresów obliczeniowych. Jednocześnie nastąpiła liberalizacja stosunków pracy i osłabione zostały regulacje gwarantujące pracownikom ochronę przed zwolnieniem (Nadolska, Szewior 2016: 137-139). Nowy rząd konserwatystów zaprzestał w 2012 roku zamrażania emerytur, jednocześnie podnosząc nakłady na nie o 1% (Pavolini et al. 2016: 144). Nie zmniejszono nakładów na publiczną służbę zdrowia, jednak w części autonomicznych regionów wystąpiły problemy związane z koniecznością dostosowania się do trudnej sytuacji finansowej (ibidem). Wprowadzono jednak wiele rozwiązań aktywizujących osoby powyżej 55. roku życia, szczególnie długotrwale bezrobotne (Homs 2017). Poziom zatrudnienia osób w wieku 55-64 w 2016 roku wynosił 49.1%, przy średniej unijnej 55.3% (Eurostat 2018). Od początku obecnego stulecia obserwuje się dynamiczny wzrost zatrudnienia osób w wieku około emerytalnym (w 2000 r. wynosił on 37%).

Wyzwaniem pozostaje prywatny filar i indywidualne oraz grupowe dodatkowe programy emerytalne. Duże zainteresowanie pracowników w Hiszpanii pracowniczymi planami emerytalnymi nie przekłada się jednak na wysokość zgromadzonego kapitału. Szacuje, że 2/3 uczestników PPE odprowadza do nich rocznie mniej niż 300 euro. Analizy wskazują, że pomimo systemu ulg podatkowych dla uczestników tego typu dodatkowych programów Hiszpanie nie mogą liczyć na większe zabezpieczenie w okresie starości (OECD 2011).

7. Rozwiązania w obszarze opieki długoterminowej

Obok silnie upolitycznionej kwestii funkcjonowania systemu emerytalnego, również system opieki długoterminowej zyskuje w ostatnich latach na znaczeniu. W grudniu 2006 roku wprowadzono prawo dotyczące funkcjonowania polityki wsparcia dla osób niesamodzielnych i zależnych (tzw. *Dependency Act*). Nowe regulacje dały podstawę do stworzenia systemu SAAD (hisz. *Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia*). Jest on efektem debaty politycznej i eksperckiej, która toczyła się od 1992 roku (Cabrero, Gallego 2013). Nowy system obejmuje osoby, które m.in. mieszkają na terytorium Hiszpanii co najmniej 5 lat i posiadają określony stopień zależności. Jego zasadniczym założeniem było zaangażowanie w system opieki instytucji publicznych, rodzin oraz społeczności lokalnych. SAAD finansowany jest głównie z podatków, 1/3 dochodów w 2015 roku pochodziła z dopłat od jego beneficjentów.

Ministerstwo Zdrowia, Polityki Społecznej i Równości odpowiada za ustanawianie progów minimalnego zakresu usług i ich jakości, natomiast realizacja bezpośrednich działań spoczywa na poszczególnych regionach (Peña-Longobardo et al. 2016). Prowadzi to jednak do znacznego zróżnicowania w zakresie oferowanych usług czy możliwości administracyjnych w poszczególnych regionach.

System opieki długoterminowej w Hiszpanii opiera się na pięciu filarach (Cabrero, Gallego 2013):

- uniwersalne prawo dostępu dla wszystkich potrzebujących,
- usługi mają większe znaczenie niż świadczenia finansowe,
- decentralizacja opieki,
- mieszany model finansowania,
- system kontroli jakości opieki.

W dyskusjach nad finansowaniem SAAD podkreśla się jednak wyższość systemu emerytalnego nad systemem opieki długoterminowej (Peña-Longobardo et al. 2016). Funkcjonujące rozwiązania w Hiszpanii wprowadzone w 2006 roku oceniane są jako dobre, odpowiadające potrzebom społecznym. Pod koniec 2015 roku liczba osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń w systemie SAAD znacznie przekraczała zakładany poziom. Większość świadczeń w ramach tego systemu trafia do kobiet, które stanowią 2/3 biorców opieki, ponad połowa (57%) biorców systemu to osoby w wieku sędziwym (powyżej 80. roku życia). System opieki cechuje się dużą rolą opiekunów nieformalnych, wśród których dominują kobiety powyżej 50. roku życia oraz imigrantki z Ameryki Łacińskiej. Usługi świadczone w ramach instytucji formalnych opieki są znacznie mniej popularne wśród osób wymagających codziennego wsparcia (Cabrero, Gallego 2013).

Osoby decydujące się na opiekę nad osobą zależną nie otrzymują wynagrodzenia, ale mają opłacane składki na ubezpieczenia społeczne. W przypadku osób zależnych powyżej 65. roku życia, opiekunowie nieformalni mogą liczyć na ulgę podatkową w wysokości 918 EUR, a w przypadku gdy osoba przekroczy 75 lat – 2 040 EUR. W 2007 roku maksymalny wymiar urlopu na sprawowanie opieki nad osobą wymagającą bezpośredniego wsparcia został wydłużony do trzech lat.

8. Polityka migracyjna i integracyjna Hiszpanii w obliczu wyzwań demograficznych

Hiszpania to przykład kraju, który doświadcza dynamicznych procesów migracyjnych w formie naprzemiennych masowych odpływów i napływów. Okres od lat 1930. do połowy lat 1970., czyli od początku wojny domowej do końca okresu dyktatury Franco był czasem exodusu obywateli Hiszpanii, tak z powodów politycznych jak i ekonomicznych; uciekali oni z kraju z powodu prześladowań oraz trudnych warunków ekonomicznych. Kierunki emigracji były podyktowane kolonialną historią Hiszpanii (do krajów Ameryki Południowej) oraz do państw Europy Zachodniej (Francji, Niemiec, Belgii, Wielkiej Brytanii czy Szwajcarii) (Pasetti 2017: 187). Sytuacja zmieniła się podczas dekady lat 1980., kiedy to Hiszpania stała się krajem docelowym dla rzesz tak powracających do kraju emigrantów, jak i cudzoziemskich pracowników (Peixoto et al. 2012: 111-112).

Głównym powodem zwrotu w procesach migracyjnych, jaki nastąpił w latach 1980., był boom ekonomiczny, który miał miejsce w tym okresie. Zbiegł się on z wstąpieniem Hiszpanii w strukturę Wspólnoty Europejskiej (co nastąpiło w 1986 roku), a tym samym z napływem

wspólnotowych funduszy strukturalnych, które dodatkowo przyczyniły się do rozpędzenia gospodarki. Podczas gdy w 1985 roku liczba zarejestrowanych cudzoziemców w tym kraju oscylowała w okolicach 240 tys., tak w 2000 roku zbliżyła się do poziomu 900 tys., by w 2003 roku osiągnąć liczbę 1 650 tys. (co oznaczało przyrost o 24% rocznie) (Cornelius 2004: 388). Skalę zmian ilustrują też inne dane, w ciągu zaledwie dwunastu lat wielkość napływu wzrosła 55-krotnie: z 17 tys. zarejestrowanych przyjazdów w 1996 roku do 921 tys. zanotowanych w 2007 roku (Peixoto et al. 2012: 111). Późniejsze lata to kontynuacja dynamicznego wzrostu napływu cudzoziemców: między 2000 a 2008 populacja urodzonych poza Hiszpanią wzrosła z 1.5 mln do 6 mln. Oznaczało to wzrost odsetka osób urodzonych poza krajem z 4% do 14% w ciągu zaledwie kilku lat, w przypadku innych państw podobny proces zajmował zazwyczaj kilka dekad (Arango 2014: 3).

Kolejny zwrot w kierunkach procesów migracyjnych nastąpił w okresie ostatniego kryzysu ekonomicznego, który bardzo mocno dotknął gospodarkę hiszpańską, w szczególności sektor budowlany, tradycyjnie zdominowany przez pracowników cudzoziemskich. Załamanie gospodarcze przyniosło masowy odpływ z Hiszpanii nie tylko rezydujących tam cudzoziemców, ale także samych Hiszpanów, szczególnie osób w młodym wieku. Szacuje się, że w latach 2008-2014 Hiszpanię opuściło 2.6 mln osób, a populacja kraju zmniejszyła się o 0.5 mln (Arango 2016:1). W tej grupie znaleźli się imigranci, którzy wracali do swoich krajów lub zmieniali państwo pobytu, jak i sami Hiszpanie udający się na emigrację w poszukiwaniu pracy (Izquierdo et al. 2015). Głównymi powodami wyjazdów był rosnący poziom bezrobocia, brak perspektyw na odpowiednie zatrudnienie i oczekiwany poziom wynagrodzeń. Wystarczy wspomnieć, że bezrobocie osiągnęło w 2014 roku poziom 25%, w tym wśród młodych Hiszpanów - 53%, a wśród cudzoziemców - 33% (ibidem). W związku z masową emigracją, kolejne rządy hiszpańskie wdrażały programy zachęcające do powrotu, jak i działania adresowane do diaspory hiszpańskiej na całym świecie, mające na celu wspieranie więzi emigrantów z krajem i ochronę ich praw w krajach pobytu (zob. Arango 2016; Pasetti 2017). Pomimo oznak wychodzenia Hiszpanii z zapaści gospodarczej, nadal nie obserwuje się dużej skali powrotów z emigracji (Arteta 2017).

Masowa emigracja związana z kryzysem gospodarczym była oceniana jako pozytywne zjawisko w krótkiej perspektywie czasu – jako wyjazd bezrobotnych, niezadowolonych z sytuacji oraz dająca możliwość zdobycia przez młodych Hiszpanów doświadczeń zawodowych i zasobów finansowych. W dłuższej perspektywie eksperci zwracali jednak uwagę na być może

trwałą utratę młodej wykształconej części populacji, co skutkować może w przyszłości spowolnieniem rozwoju gospodarczego, zwiększeniem zadłużenia systemu zabezpieczeń społecznych i trudnościami związanymi z zasobem i strukturą siły roboczej dostępnej na rynku pracy (Arango 2016).

Migracja zarobkowa i migracja rodzinna stanowią dwa główne typy napływów do Hiszpanii w ciągu ostatnich dekad. Fale cudzoziemców napływały z racji bliskości geograficznej z państw Afryki Północnej (głównie z Maroka) oraz, w związku z więzami kulturowymi i językowymi, z Ameryki Łacińskiej (z Dominikany, Chile, Ekwadoru czy Peru), a także z Azji (Chin i Filipin). Szacuje się, że ponad 60% imigracji to napływy z kierunków pozaeuropejskich. W ostatniej dekadzie dotyczył on także obywateli nowych państw członkowskich (Rumunii, Bułgarii i Polski). Okres na przełomie wieków był zatem czasem masowych i bardzo zróżnicowanych fal napływowych, tak pod względem państw pochodzenia, typu migracji, jak i profilu kulturowego oraz społeczno-ekonomicznego imigrantów.

Polityka migracyjna i prawo dotyczące cudzoziemców zmieniły kurs w kierunku zwiększenia kontroli nad napływem i populacją cudzoziemców już będących na terytorium Hiszpanii dopiero od momentu wstąpienia kraju do UE i dostosowania prawa do obowiązującego w Unii. Od dawna, jednym z podstawowych narzędzi polityki migracyjnej Hiszpanii są umowy bilateralne podpisywane z rządami krajów-źródeł imigracji, m.in. z Marokiem, Kolumbią, Dominikaną czy Ekwadorem. Od lat 1990. zmiana rządów (po kilkunastu latach rządów socjalistów władzę przejęli konserwatyści) oznaczała wprowadzanie coraz bardziej restrykcyjnych uregulowań, ich skuteczność jednak była kwestionowana (Cornelius 2004: 404-405). W 1993 roku wprowadzono system kwotowy dla pracowników cudzoziemskich z państw trzecich (*contingente*), by zmniejszyć ich napływ. Kwoty miały być zróżnicowane według regionów, sektorów rynku pracy i państw pochodzenia pracowników. System nie cieszył się wielkim zainteresowaniem pracodawców, także z powodu łatwo dostępnej cudzoziemskiej siły roboczej będącej już na terytorium Hiszpanii i gotowej podjąć nielegalne zatrudnienie. Kiedy zmieniono jego reguły rozszerzając go na cudzoziemców już przebywających w kraju, system przyniósł podobny efekt jak abolicja – był wykorzystywany do legalizacji zatrudnienia i pobytu.

Populacja imigrantów w Hiszpanii charakteryzuje się wysokim (w porównaniu z innymi państwami) udziałem cudzoziemców o nieuregulowanym statucie, który może wynikać z nielegalnego przekroczenia granicy (przerzut ludzi z Afryki przez Morze Śródziemne), pobytu

(przekroczenie granicy z tymczasową wizą i pozostanie po jej upływie) i/lub pracy (podjęcie nielegalnego zatrudnienia). Wskazuje się na kilka powodów takiego stanu rzeczy: trudności w skutecznej kontroli granic morskich przy bliskości geograficznej wybrzeży Afryki (szczególnie Maroka i Algierii) – największego źródła napływów do Europy; dużej skali szarej strefy na rynku pracy, powszechnej formy zatrudnienia na krótkie kontrakty, wysoki poziom tolerancji społeczeństwa dla nielegalnego zatrudnienia, a także słabości instytucji państwa w skutecznej walce z tymi zjawiskami. Próby oszacowania wielkości populacji nieuregulowanych cudzoziemców nie są łatwe ze względu na brak danych i problem w dotarciu do tej grupy. Istniejące szacunki wskazywały na to, że nawet 53% obcokrajowców może spełniać warunki nieuregulowanego statusu w 2003 roku (przed wprowadzeniem programu regularyzacji w 2005 roku). Odsetek ten zmniejszył się po wdrożeniu legalizacji i wejściu Rumunii i Bułgarii do UE (Peixoto et al. 2012: 123). Akcje legalizacyjne (tzw. abolicje) były w Hiszpanii organizowane regularnie (1986, 1991, 1996, 2000, 2001, 2005). Szacuje się, że w Hiszpanii około 1.2 mln obcokrajowców skorzystało z możliwości uregulowania swojego statusu dzięki organizowanym abolicjom, a połowa z nich zrobiła to podczas abolicji w 2005 roku (Peixoto et al. 2012: 127).

Niektórzy badacze formują wprost opinię o istnieniu specyficznego południowo-europejskiego lub śródziemnomorskiego „modelu imigracji” (King 2000; Peixoto et al. 2012), który charakteryzuje się cechami wcześniej wskazanymi: słabo kontrolowanym napływem, znacznym odsetkiem cudzoziemców o nieuregulowanym statucie i organizowaniem cyklicznych abolicji, które traktuje się jako narzędzie walki z tym zjawiskiem.

Hiszpania, biorąc pod uwagę dynamikę napływów cudzoziemców, musiała zmierzyć się także z integracją nowoprzybyłych. Bez wątplenia pozytywnym czynnikiem, który ma wpływ na integrację jest fakt, że w kraju tym nie występują silne partie czy ruchy prawicowo-radykalne. Ważnym czynnikiem jest także niewystępowanie zamkniętych enklaw imigranckich, co ma miejsce w innych państwach Europy. Jako słabości procesu integracji wskazywane są duże różnice w poziomie bezrobocia, płac i udziału w systemie edukacji cudzoziemców pierwszego i kolejnych pokoleń, co niesie ze sobą niebezpieczeństwo ich marginalizacji społecznej i ekonomicznej (González Enríquez 2016).

Integracja stanowiła centralny punkt polityki migracyjnej Hiszpanii od lat 1990. (Arango 2013: 5). Polityka integracyjna na poziomie ogólnokrajowym skupia się przede wszystkim na obszarze prawa, w tym legalizacji pobytu. W praktyce działania integracyjne w Hiszpanii

charakteryzują się wysokim stopniem decentralizacji. Wynika to ze wspomnianej już struktury administracji, jest ona oparta na niezależnych regionach, które mają spore możliwości kreacji własnej polityki społecznej. Władze regionalne i lokalne w poszczególnych regionach opracowują niezależne strategie integracyjne dla imigrantów, które biorą od uwagę potrzeby adresatów oraz możliwości i zasoby będące w dyspozycji władz danego regionu.

Podsumowanie

Na demograficzny profil Hiszpanii i politykę państwa w tym obszarze wpływ ma kilka ważnych trendów gospodarczych i społeczno-kulturowych, które miały miejsce w tym kraju w ostatnich dziesięcioleciach: zmiany społeczne (ogólna poprawa poziomu życia, niestabilność gospodarcza – naprzemiennie występujące wzrosty i kryzysy gospodarcze), szeroki zakres nieformalnego rynku pracy i jego segmentacja, zmiany stylu życia i aspiracji społeczeństwa, emancypacja kobiet, ograniczony zakres systemu opieki społecznej, który w dużej mierze nie jest w stanie zaspokoić zmieniających się potrzeb społeczeństwa, a także skutecznie odpowiedzieć na proces starzenia się populacji.

Czynniki demograficzne, takie jak niski współczynnik dzietności, wydłużenie oczekiwanej długości życia, masowa emigracja młodych osób także pogłębiły i przyspieszyły proces starzenia się ludności. Kurcząca się populacja jest powiązana ze zmniejszoną podażą siły roboczej, a popyt na pracowników szczególnie tych związanych z sektorem opieki wzrasta wraz ze starzejącą się populacją. Nie trudno przewidzieć, że w obliczu spełnienia negatywnych prognoz demograficznych problemy będą widoczne na rynku pracy, w systemie zabezpieczeń społecznych i gospodarce jako takiej.

Podstawowe dane makroekonomiczne wskazują, że Hiszpania wciąż wychodzi z zapaści gospodarczej. Poziom produktu krajowego brutto nie powrócił do poziomu sprzed kryzysu, dopiero niedawno Hiszpania odnotowała dodatnią wartość PKB. Przyszłość pokaże, czy jest to trend długotrwały. Stopa bezrobocia spada powoli, ale nadal utrzymuje się na wyższym poziomie niż średnia w UE. Bez rozwoju gospodarczego trudno liczyć na kosztowne działania rządu w obszarze polityki wobec rodzin i osób starszych, trudno także przewidywać, by zaszczyły pozytywne zmiany dotyczące populacji, takie jak powroty z emigracji czy zwiększenie poziomu dzietności.

Hiszpania jest przykładem państwa z minimalistycznym modelem *welfare state*, szczególnie jeśli porówna się przyjęte tam rozwiązania prawno-polityczne skierowane do rodzin czy seniorów, nie wspominając już o skali wydatków publicznych, z innymi państwami w Europie. Brak jest powszechnego systemu świadczeń dla rodzin z dziećmi. Należy jednak wskazać na rozbudowany system ulg podatkowych, z których mogą korzystać rodzice oraz instrumenty mające na celu uelastycznienie czasu pracy, by dać rodzicom możliwość łączenia życia zawodowego z rodzinnym, co jest ważnym czynnikiem wspierającym decyzję o posiadaniu dzieci, szczególnie dla kobiet. Na szczególną uwagę zasługuje także hiszpański system opieki długoterminowej (SAAD) adresowany dla osób niesamodzielnych i zależnych oraz ich opiekunów.

W obliczu negatywnych wskaźników populacyjnych, jak i prognoz demograficznych, imigracja mogła by stać się narzędziem łagodzenia skutków starzenia się społeczeństwa. Analizując jednak przyjęte rozwiązania, wydaje się, że na napływy patrzy się głównie przez pryzmat rynku pracy, a nie demografii. Sytuacja demograficzna Hiszpanii jest o tyle trudna, że na skutek zapaści gospodarczej kraj ten opuściły rzesze nie tylko obywateli, ale także rezydujących tam cudzoziemców. Biorąc pod uwagę dwa występujące w tym samym czasie negatywne procesy demograficzne: masową emigrację młodych ludzi oraz utrzymujący się bardzo niski wskaźnik dzietności, bez aktywnej polityki państwa trudno wyobrazić sobie poprawę sytuacji ludnościowej tego kraju.

Bibliografia

Arango J. (2013). Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration. Migration Policy Institute. Online: <https://www.migrationpolicy.org/research/exceptional-europe-spains-experience-immigration-and-integration>

Arango J. (2014). *Spain. New Emigration Policy Needed For An Emerging Diaspora*. Migration Policy Institute. Online: <https://www.migrationpolicy.org/research/spain-new-emigration-policies-needed-emerging-diaspora>

Arteta I. (2017). Immigrants return to Spain after seven years of crisis-led decline. *El Pais* 30.06.2017. Online: https://elpais.com/elpais/2017/06/30/inenglish/1498812232_425175.html

Baizan P. (2016). The Policy Context of Fertility in Spain: Toward a Gender-Egalitarian Model?, R.R. Rindfuss and M.K. Choe (eds.), *Low Fertility, Institutions, and their Policies*, Springer, NewYork.

Bernardi F. (2005). Public policies and low fertility: rationales for public intervention and a diagnosis for the Spanish case, *Journal of European Social Policy*, Vol. 15 (2): 123-138.

Bianculli A., Jordana J. (2013). The unattainable politics of child benefits policy in Spain, *Journal of European Social Policy*, 22(5), 504-520.

Cabrero G. R., Gallego V. M. (2013). Long-Term Care in Spain: Between Family Care Tradition and the Public Recognition of Social Risk, w: C. Ranci, E. Pavolini (eds.), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe*. Springer, NewYork.

Delgado M., Meil G., Zamora Lopez F. (2008). Spain: Short on children and short on family policies, *Demographic Research*, Volume 19, Article 27.

Eurostat (2018). *Employment and activity by sex and age - annual data* [lfsi_emp_a].

Homs O. (2017). *Social and Employment Policies in Spain*. In-Depth Analysis for the EMPL Committee, European Parliament, Brussels.

Galasso V. (2008). *The Political Future of Social Security in Aging Societies*, MIT Press, Cambridge, London.

Gavanas A., Calzada I. (2016). Swedish Retirement Migrants in Spain: Mobility and Eldercare in an Aging Europe, w: M. Kilkey, E. Palenga-Möllenbeck (eds.), *Family Life in an Age of Migration and Mobility*. Springer NewYork.

Głogosz D. (2014). Kraje marginalnego modelu welfare state. Tendencje zmian w zakresie zatrudnienia przyjaznego rodzinie, w: B. Balcerzak-Paradowska (red.). *Zatrudnienie przyjazne rodzinie. Doświadczenia międzynarodowe, realia polskie*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

González Enríquez C. (2016). Highs and lows of immigrant integration in Spain. *Analyses of the Elcano Royal Institute* nr 47.

Online: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GL_OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari47-2016-gonzalezenriquez-highs-lows-immigrant-integration-spain

Grant J., Hoorens S., Sivadasan S., van het Loo M., DaVanzo J., Hale L., Gibson S., Butz W. (2004). *Low Fertility and Population Ageing Causes, Consequences, and Policy Options*.

RAND Europe. Online:

https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2004/RAND_MG206.pdf

- INE (2014). *Population Projection for Spain, 2014-2064*. Instituto Nacional de Estadística. Online: http://www.ine.es/en/prensa/np870_en.pdf
- INE (2015). *Marriages and births in Spain*. Instituto Nacional de Estadística. Online: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Marriages_and_births_in_Spain
- Izquierdo M., Jimeno J.F., Lacuesta A. (2015). *Spain: From Immigration to Emigration*. Documentos de Trabajo nº 1503, Banco de España.
- Księżopolski M. (2009). Polityka społeczna w różnych krajach I modele polityki społecznej, w: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.). *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- León M., Jun Choi Y., Ahn J. (2016). When flexibility meets familialism: Two tales of gendered labour markets in Spain and South Korea, *Journal of European Social Policy*, Vol. 26, Issue 4.
- Living abroad: migration between Britain and Spain* (2017). Online: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/livingabroad/migrationbetweenbritainandspain#how-many-british-citizens-are-there-in-spain>
- Lynch J. (2001). The Age-Orientation of Social Policy Regimes in OECD countries, *Luxembourg Income Study, Working Paper* no. 308.
- Martín-García T. (2013). Romulus and Remus or Just Neighbours? A Study of Demographic Changes and Social Dynamics in Italy and Spain, *Population Review* Vol. 52, nr 1.
- Nadolska J. Szewior K. (2016). Polityka społeczna w dobie kryzysu strefy euro, w: T. G. Grosse (red.). *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- OECD (2011). OECD Perspectives: Spain Policies for a sustainable recovery, <https://www.oecd.org/spain/44686629.pdf>
- Pasetti F. (2017). Living in the Past, Leaving in the Present. Emigration and Diaspora Policies in Spain, w: A. Weiner (red.). *Emigration and Diaspora Policies in the Age of Mobility*, Springer.
- Pavolini E., Leon M., Gullien A. M., Ascoli U. (2016). From Austerity to Permanent Strain? The European Union and Welfare State Reform in Italy and Spain, w: C. de la Porte, E. Heins (eds.). *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, Springer, New York..
- Peixoto J., Arango J., Bonifazi C., Finotelli C., Sabino C., Strozza S., Triandafyllidou A. (2012). Immigrants, markets and policies in Southern Europe. The making of an immigration model? W: M. Okólski (red.), *Europe: The Continent of Immigrants: Trends, Structures and Policy Implications*. Amsterdam University Press.
- Peña-Longobardo L. M., Oliva-Moreno J., Garcia-Armesto S., Hernandez-Quevedo C. (2016). The Spanish long-term care system in transition: Ten years since the 2006 Dependency Act, *Health Policy*, 120: 1177-1182.
- Pérez-Caramés A. (2014). Family Policies in Spain, w: M. Robila (ed.), *Handbook of Family Policies Across the Globe*, Springer, New York.
- Perfar (2014). *Family Policy in Spain*. Online: <http://www.perfar.eu/policy/family-children/spain>.
- Pieńkowska-Kamieniecka S. (2012). System emerytalny w Hiszpanii, *Polityka społeczna*, nr 5-6, Warszawa.

PwC (2016), *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE, Warszawa 2017*, online: <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-podatkowe-2017.pdf>

Rajoy M. (2008). Demographic trends in Southern Europe: rethinking the welfare state, *European View*, 7:195-202.

Różyk-Myrta A., Brodziak A., Kołat E. (2016). Polityka rodzinna w wybranych krajach europejskich, w: A. Brodziak (red.). *Kryzys demograficzny. Przyczyny i sposoby przeciwdziałania w świetle międzynarodowych badań własnych*, Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa.

Serrano J., Latorre J. M., Gatz M. (2014). Spain: Promoting the Welfare of Older Adults in the Context of Population Aging, *The Gerontologist*, vol. 54, no. 5.

Eurostat (2018). *Employment and activity by sex and age - annual data*.

TVN (2010). *Hiszpania zaprasza polskich seniorów. I dopłaca*, <http://tvn24bis.pl/wiadomosci-gospodarcze,71/hiszpania-zaprasza-polskich-seniorow-i-doplaca,145503.html>

United Nations (2018). *World Population Policies Database*, https://esa.un.org/PopPolicy/about_database.aspx