

**Marta Sordyl\***

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **„PRYZWOITE ZATRUDNIENIE” JAKO NARZĘDZIE ANTYKRYZYSOWE I SZANSA NA ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ**

### **STRESZCZENIE**

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie pojęcia „przyzwoite zatrudnienie” (*decent work*) oraz ocena możliwości zastosowania tej koncepcji w praktyce krajów rozwijających się. Wybrano tu kraje Ameryki Łacińskiej, gdyż niektóre z państw tego regionu *explicit*e uznały przyzwoite zatrudnienie za narzędzie walki ze skutkami kryzysu i wspierania trwałego, zrównoważonego wzrostu. W części pierwszej porównano przyzwoite zatrudnienie z używaną w Unii Europejskiej koncepcją *flexicurity*; w części drugiej przedstawiono doświadczenia krajów regionu z okresu ostatniego kryzysu, kiedy odpowiednie regulacje rynku pracy uznano za sposób podtrzymania popytu wewnętrznego, a także narzędzie redystrybucji dochodu w sposób akceptowalny społecznie i spójny z trwałym długookresowym wzrostem.

**Słowa kluczowe:** ochrona socjalna, warunki pracy, prawa pracowników

### **Wprowadzenie**

W pierwszych latach XXI wieku, przed wybuchem kryzysu finansowego wiele rozwijających się regionów świata odnotowało stosunkowo wysokie stopy wzrostu. Jednak przyrosty dochodu dystrybuowane są nierówno; nie wszyscy korzystają na

\* Adres e-mail: sordylm@uek.krakow.pl

wzroście PKB, co rodzi konflikty wewnątrz krajów i między nimi. Według ekspertów ONZ „globalna integracja gospodarcza służy bardziej redystrybucji inwestycji i miejsc pracy między krajami niż przyspieszeniu tworzenia miejsc pracy. Przed wybuchem kryzysu w 2008 roku handel międzynarodowy i przepływy kapitału rosły znacznie szybciej niż globalny dochód, a gospodarka światowa przeznaczala mniejszą część swego dochodu na inwestycje w kapitał trwały, niezbędny dla tworzenia liczniejszych i lepszych stanowisk. Rosnącą część dochodu kierowano ku celom nieprodukcyjnym, takim jak spekulacja, arbitraż regulacyjny i usługi pośrednictwa finansowego”<sup>1</sup>. Jednym z przejawów tego problemu jest rozwarstwienie rynku pracy, także w krajach rozwiniętych (umowy śmieciowe, wykluczenie społeczne). Rozwiązaniem może być przywiązywanie większej wagi nie tylko do liczby, lecz także jakości miejsc pracy.

Dominujący w latach 90. nurt neoliberalny nakazywał uwalnianie sił rynkowych i minimalizowanie roli państwa w gospodarce. Znalazło to wyraz w programach reform strukturalnych łączących prywatyzację z deregulacją wielu rynków, także rynku pracy. Powszechnie uważano, że likwidacja nadmiaru „sztywności” wynikających z prawa pracy pozwoli zwiększyć zatrudnienie i ułatwi dynamiczne dostosowania do zmian zachodzących w gospodarce światowej, a przez to umożliwi trwałe przyspieszenie wzrostu. W ostatnich latach podejście to zaczyna ulegać zmianie, a demontaż ochronnych instytucji rynku pracy coraz częściej bywa krytykowany – nie tylko przez polityków, lecz także ekonomistów. Analitycy ITUC<sup>2</sup> wskazują na nadmierną deregulację i „uelastycznienie” rynków jako jedną z przyczyn niedawnego kryzysu; ich zdaniem, rządy „muszą działać, aby chronić kluczowe prawa pracowników [...] i odbudować instytucje służące bardziej równomiernej dystrybucji dochodu i zasobów”<sup>3</sup>. Według Christopha Ernsta i współautorów<sup>4</sup> prawo pracy

<sup>1</sup> *Decent work and fair globalization: A guide to policy dialogue*, United Nations Non-Governmental Liaison Service, Geneva 2012, s. 5.

<sup>2</sup> *Jobs – the Path to Recovery. How employment is central to ending the global crisis*, International Trade Union Confederation 2009, s. 48.

<sup>3</sup> John Evans i Euan Gibb zwracają uwagę na „pasywną deregulację”, kiedy np. rząd nie podnosi płacy minimalnej, gdy rosną koszty utrzymania, w wyniku czego spada realna wartość minimalnego wynagrodzenia. Za pasywną deregulację można uznać zaniechanie zmiany ustawodawstwa w sposób, który zapewniałby ochronę pewnym grupom pracowników, a także zaniedbanie egzekwowania przepisów, które już obowiązują. Zob. J. Evans, E. Gibb, *Moving from Precarious Employment to Decent Work*, Global Union Research Network, ILO, Geneva 2009, s. 44.

<sup>4</sup> Ch. Ernst i in., *Decent work and empowerment of pro-poor growth*, 2012, [www.oecd.org/dac/povertyreduction/50157792.pdf](http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/50157792.pdf), s. 16 (dostęp 25.11.2013).

jest „integralną i prawnowitą składową wszechstronnej polityki rozwoju”. John Evans i Euan Gibb stwierdzają krótko: „Deregulacja rynku pracy – wrogiem przyzwoitego zatrudnienia”<sup>5</sup>.

Pojęciem przyzwoitego zatrudnienia (*decent work*) posłużył się jako pierwszy w 1999 roku Juan Somavía, dyrektor generalny Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>6</sup>. Agenda przyzwoitego zatrudnienia nabrała znaczenia od 2005 roku, kiedy światowi przywódcy włączyli ją *explicite* do Milenijnych Celów Rozwoju<sup>7</sup>. W grudniu 2008 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ uznało „pełne i godziwe zatrudnienie” za główny element strategii walki z ubóstwem, zobowiązując się do propagowania jego zasad w polityce międzynarodowej i w krajach członkowskich<sup>8</sup>. W maju 2009 roku OECD ogłosiła, że „produktywne i przyzwoite zatrudnienie musi stać się kluczowym celem współpracy na rzecz rozwoju”<sup>9</sup>; również Komisja Europejska<sup>10</sup> podkreśla wagę godziwego zatrudnienia w strategiach zwiększania zatrudnienia i wzmacniania spójności społecznej.

Stuart Bell i Kirsten Newitt zaznaczają, że przyzwoite zatrudnienie należy rozumieć jako „*podejście* do [kwestii] rozwoju, tak samo jak *wynik* rozwoju [...] szacunek dla międzynarodowych standardów zatrudnienia, podobnie jak innych fundamentalnych praw człowieka, należy od samego początku włączyć w proces rozwoju jako rzecz oczywistą, zamiast zakładać, że wyższe standardy pracy oraz równość społeczna powstaną samoistnie, wraz z postępem gospodarczym” [wyróżnienia jak

<sup>5</sup> J. Evans i E. Gibb, *Moving from Precarious...*, s. 6.

<sup>6</sup> *Report of the Director-General: Decent Work*, International Labour Conference 1999, [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm) (dostęp 13.01.2013).

<sup>7</sup> Cel 1B: „Osiągnąć pełne i produktywne zatrudnienie oraz przyzwoitą pracę dla wszystkich, także kobiet i młodzieży”; cel 3 odnosi się do równości płci, także w zatrudnieniu, natomiast cele 4, 5 i 6 do ochrony zdrowia i opieki socjalnej.

<sup>8</sup> ONZ traktuje prawo do godziwego zatrudnienia jako jedno z praw człowieka (art. 23 i 24 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka), „które zaniedbano w dyskusji nad rozwojem [...], lecz zaczyna się to zmieniać”. *Decent work...*, s. 3.

<sup>9</sup> *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, 2009, [www.oecd.org/development/povertyreduction/43514563.pdf](http://www.oecd.org/development/povertyreduction/43514563.pdf) (dostęp 13.01.2013).

<sup>10</sup> *Report on the EU contribution to the promotion of decent work in the world*, European Commission, Staff Working Paper 2008, [http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/6sec\\_21841.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/6sec_21841.pdf) (dostęp 10.11.2013).

woryginalie]<sup>11</sup>. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że nie istnieje bezpośrednia, dająca się ująć formalnie zależność między wzrostem gospodarczym a tworzeniem miejsc pracy, a tym bardziej powstawaniem „przyzwoitych” stanowisk<sup>12</sup>. Umożliwienie pracownikom czerpania korzyści z ogólnego rozwoju gospodarczego wymaga zatem stworzenia specjalnych narzędzi: „Rynki mogą działać i działają w sposób wykluczający ubogich, dlatego istnieje potrzeba wpływania na rynki, by funkcjonowały efektywniej i bardziej sprzyjały inkluzji społecznej”<sup>13</sup>.

Co ciekawe, potrzebę poprawy warunków zatrudnienia dostrzegają nie tylko kraje bogatsze, które stać na wzmocnienie ochrony pracowników, lecz także kraje rozwijające się, dla których przyzwoite zatrudnienie jest nie tyle rezultatem wzrostu, ile narzędziem sprzyjającym rozwojowi. Nowa tendencja wyraźnie jest widoczna w Ameryce Łacińskiej, gdzie w ostatnim czasie odchodzi się od ortodoksyjnego neoliberalizmu: „Po 25 latach Konsensusu Waszyngtońskiego wyłania się powszechny, opozycyjny nurt promujący ochronę socjalną, w odpowiedzi na konsekwencje trendu zmierzającego do globalizacji i liberalizacji gospodarczej. Jednym z centralnych elementów tego nurtu jest promowanie pełnego i przyzwoitego zatrudnienia”<sup>14</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie pojęcia *decent work*, porównanie go z używaną w Unii Europejskiej koncepcją *flexicurity* oraz, co najistotniejsze, ocena przyzwoitego zatrudnienia w praktyce krajów rozwijających się. Wybrano tu kraje Ameryki Łacińskiej, gdyż niektóre z państw tego regionu *explicite* uznały godziwe zatrudnienie za narzędzie walki z kryzysem finansowym i wspierania trwałego, zrównoważonego wzrostu.

---

<sup>11</sup> S. Bell, K. Newitt, *Decent work and poverty eradication: literature review and two-country study*, 2010, [www.decentwork.org.uk/wp-content/uploads/Decent-work-and-poverty-eradication-literature-review-and-two-country-study\\_Full-report.pdf](http://www.decentwork.org.uk/wp-content/uploads/Decent-work-and-poverty-eradication-literature-review-and-two-country-study_Full-report.pdf), s. 15 (dostęp 25.11.2013).

<sup>12</sup> Na przykład w okresie 1999–2003 wzrostowi gospodarki światowej o 1% towarzyszyło zwiększenie się zatrudnienia o 0,3%, podczas gdy w latach 1995–1999 było to 0,38%. Tamże, s. 18.

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> K. Jomo, *Towards Full Employment and Decent Work: An Introduction*, w: J.A. Ocampo, K. Jomo (red.), *Towards Full and Decent Employment*, Zed Books, London & New York 2007, s. 17.

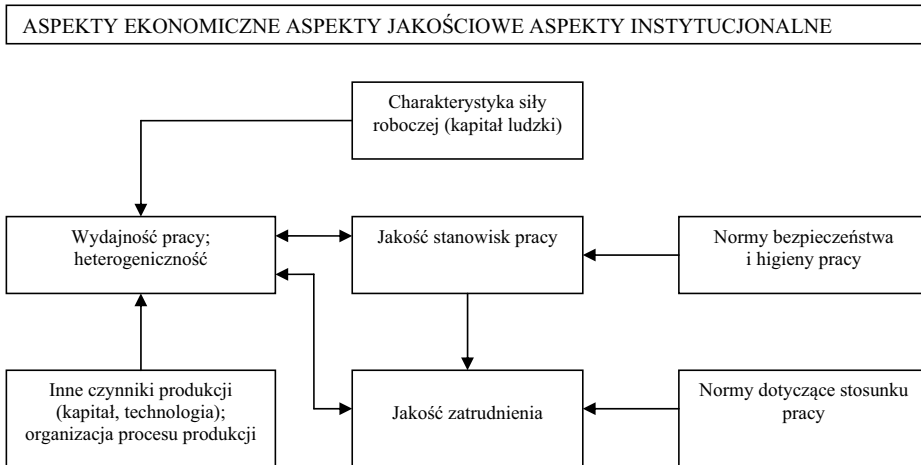
## 1. Pojęcie i znaczenie *decent work*

Według Jürgena Wellera i Claudii Roethlisberger<sup>15</sup> zatrudnienie wysokiej jakości powinno być produktywne i swobodnie wybierane, zapewniać dochód pokrywający przynajmniej podstawowe potrzeby, spełniać wymogi równości, chronić przed ryzykiem związanym z wypadkami, chorobami, starością i bezrobociem, pozwalać na uczestnictwo w życiu społecznym, promować fundamentalne standardy pracy i prawa pracowników<sup>16</sup>. Poszczególne aspekty są przy tym ściśle ze sobą powiązane i wzajemnie od siebie zależne. Jak już wspomniano, samo pojęcie *decent work* jest związane z Międzynarodową Organizacją Pracy i znajduje wyraz w promowanych przez nią umowach międzynarodowych oraz zaleceniach dla państw członkowskich. W tym ujęciu przyzwoite zatrudnienie ma wymiar uniwersalny – powinno stanowić normę w krajach rozwiniętych, a w krajach rozwijających się ma być ostatecznym celem polityki ukierunkowanej na pobudzanie wzrostu i dystrybucję dochodu. Pokrewnym, choć nie tożsamym z *decent work* jest pojęcie *flexicurity* (chronionej elastyczności), sformułowane w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej, ale – podobnie jak postulaty MOP – stanowiące dla gospodarek wschodzących wzorzec do naśladowania i twórczej interpretacji. Należy przy tym pamiętać, że w krajach uboższych występują nieco inne problemy związane z rynkiem pracy i polityką socjalną, stąd inne rozłożenie akcentów w definicji przyzwoitego zatrudnienia; główny nacisk pada na zapewnienie wystarczającego dochodu i walkę z ubóstwem oraz zwalczanie patologii w zatrudnieniu, takich jak praca dzieci czy praca przymusowa. Dopiero w dalszej kolejności znaczenia nabiera upowszechnianie regulacji chroniących prawa pracowników oraz dostępu do ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia te zostaną omówione poniżej.

<sup>15</sup> J. Weller, C. Roethlisberger, *La calidad del empleo in América Latina*, Serie Macroeconomía del desarrollo No. 110, CEPAL, 2011, s. 13.

<sup>16</sup> Podobnie eksperci ONZ podkreślają, że „w jakości zatrudnienia chodzi o jego stabilność i perspektywę kariery zawodowej; chodzi o warunki pracy, wynagrodzenia i przychody z pracy, okazje do doskonalenia umiejętności, godzenie pracy z życiem osobistym, równość płci, satysfakcję z pracy oraz uznanie społeczne i ochronę socjalną. Chodzi także o swobodę zrzeszania się oraz prawo głosu w miejscu pracy i w społeczeństwie. Chodzi wreszcie o zapewnienie godności ludzkiej, o eliminowanie dyskryminacji, pracy przymusowej, handlu ludźmi i pracy dzieci, zwłaszcza w jej najgorszych formach”. Zob. *Measuring Quality of Employment. Country Pilot Reports*, UNECE Task Force on the Measurement of Quality of Employment, United Nations, Geneva 2010, s. 2.

Rysunek 1. Determinanty jakości zatrudnienia



Źródło: J. Weller, C. Roethlisberger, *La calidad del empleo in América Latina*, Serie Macroeconomía del desarrollo No. 110, CEPAL, 2011, s. 16.

Pojęcie *decent work* bazuje na czterech filarach: zatrudnieniu, prawach pracowników, ochronie socjalnej i dialogu społecznym. Zasadnicze znaczenie ma sam dostęp do zatrudnienia – ważna jest tu liczba miejsc pracy, ich jakość oraz możliwość swobodnego wyboru. Podstawowe prawa pracowników, „kluczowe standardy pracy” (*core labor standards*), są zawarte w Deklaracji MOP z 1998 roku o fundamentalnych zasadach i prawach pracy; obejmują zakaz pracy przymusowej, prawo do zrzeszania się i negocjacji zbiorowych, eliminację pracy dzieci oraz brak dyskryminacji w zatrudnieniu. Ochrona socjalna – w szerokim ujęciu – obejmuje narzędzia zapewniające minimum dochodu osobom dotkniętym skutkami wstrząsów ekonomicznych i zdarzeń zewnętrznych, zwłaszcza uboższym grupom społecznym<sup>17</sup>. Poza oczywistą poprawą wydajności pracowników dzięki lepszemu wyżywieniu i opiece medycznej systemu wsparcia społecznego są silnym mechanizmem antycyklicznym

<sup>17</sup> Brak poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego prowadzi uboższe gospodarstwa domowe do nieefektywnego wykorzystania zasobów, np. inwestowania w aktywa o niskiej stopie zwrotu i niskim ryzyku, przechowywanie płynnych aktywów zamiast inwestycji rzeczowych, a także wycofywanie dzieci z systemu edukacji w reakcji na spadek dochodu. Zob. *Effects of non-contributory...*, s. 23. Mówiąc inaczej, „równość społeczna i efektywność ekonomiczna nie muszą być wzajemnie sprzeczne. Wręcz przeciwnie, systemy ochrony socjalnej stanowią formę inwestycji ekonomicznych”, sprzyjających akumulacji zasobów i przyspieszeniu wzrostu. Zob. *Decent work...*, s. 14.

w razie recesji, gdyż podtrzymują popyt wewnętrzny. Dialog społeczny jest szczególnie istotny w formułowaniu i realizacji strategii wzrostu, a także rozwiązywaniu poważnych problemów społeczno-gospodarczych związanych z kryzysem ekonomicznym, demograficznym itp. Rémi Bazillier zaznacza, że poszczególne wyznaczniki godziwego zatrudnienia są względem siebie komplementarne, np. wolność zrzeszania się i negocjacji zbiorowych ułatwia wprowadzanie i egzekwowanie pozostałych standardów<sup>18</sup>. Wzajemna współzależność poszczególnych filarów oznacza, że brak postępu w jednej dziedzinie utrudnia realizację pozostałych celów.

Jürgen Weller i Claudia Roethlisberger podkreślają różnicę między jakością zatrudnienia a jakością stanowisk pracy (rysunek 1). Jakość stanowisk jest warunkowana w dużej mierze procesem produkcyjnym uzależnionym od konkretnej kombinacji używanych czynników produkcji, na który nakładają się normy prawne bądź umowne decydujące o sposobie wykorzystania tych zasobów. Natomiast jakość zatrudnienia bazuje na jakości stanowisk, definiują ją jednak szersze czynniki instytucjonalne, dotyczące indywidualnych i zbiorowych stosunków pracy, oddziałujące na takie aspekty zatrudnienia, jak dochód, czas pracy, dialog społeczny, negocjacje zbiorowe itp.

Jak zaznaczają Stuart Bell i Kirsten Newitt<sup>19</sup>, promowanie przyzwoitego zatrudnienia sprzyja umacnianiu demokracji i rozwojowi społecznemu. Przykładem jest eliminacja pracy dzieci – działania w tym kierunku nie tylko pozwalają na ochronę podstawowych praw człowieka, lecz także przeciwdziałają niszczycielskiemu wpływowi pracy w młodym wieku na akumulację kapitału ludzkiego. Wolność zrzeszania się i działań zbiorowych może się przyczyniać do równiejszej dystrybucji dochodu, wywiera również presję na polityków w innych, ważnych dla pracowników sferach życia społecznego. Z drugiej strony zdarzają się opinie, że standardy pracy to protekcjonistyczne narzędzie podnoszące koszty zatrudnienia, a przez to stwarzające przeszkodę dla wzrostu gospodarczego; zwłaszcza w krajach rozwijających się regulacje podnoszące koszty pracy mogą zmniejszać konkurencyjność międzynarodową i zniechęcać inwestorów zagranicznych<sup>20</sup>. Niemniej jednak coraz częściej można

<sup>18</sup> R. Bazillier, *Core Labour Standards and Development. Impact on Long-Term Income*, „World Development” 2007, nr 1.

<sup>19</sup> S. Bell, K. Newitt, *Decent work...*, s. 21.

<sup>20</sup> Na przykład raport Banku Światowego *Doing Business* przyznaje wyższe noty krajom, które wprowadzają mniej przepisów dotyczących zwalniania pracowników, płatnych urlopów, pracy w weekendy i w nocy bądź przyjmują regulacje łagodniejsze dla pracodawcy.

spotkać sprzeciw wobec traktowania regulacji chroniących pracowników wyłącznie w kategoriach kosztów<sup>21</sup>. Jak argumentują Bell i Newitt<sup>22</sup>, dychotomia między nadmiarem a zupełnym brakiem regulacji jest pozorna: w wielu krajach są potrzebne po prostu lepsze regulacje. Istniejące prawo pracy może być przestarzałe, ograniczone do niektórych sektorów formalnych i słabo egzekwowane. Często zapewnia nazbyt sztynną ochronę pracownikom sektora publicznego, nie dając żadnej lub prawie żadnej ochrony zatrudnionym w sektorze nieformalnym. Tym istotniejsze jest promowanie *decent work* jako alternatywy dla prostej deregulacji rynku pracy.

Przedstawiciele MOP utrzymują, że przyzwoite zatrudnienie w żaden sposób nie ogranicza wzrostu gospodarczego, przeciwnie – stanowi ważne narzędzie rozwoju, a w razie kryzysu ułatwia walkę z recesją. W czerwcu 2009 roku MOP przyjęła Globalny Pakt Zatrudnienia mający nie tylko przyspieszyć wyjście z kryzysu, lecz także stworzyć podstawy dla stabilnego rozwoju, sprawiedliwego społecznie i zrównoważonego ekologicznie. Wśród celów Paktu można wymienić<sup>23</sup>:

- podtrzymanie działalności jak największej liczby przedsiębiorstw (a tym samym miejsc pracy), zwłaszcza małych, średnich i mikroprzedsiębiorstw;
- promowanie inwestycji w sektorach pracochłonnych, tworzenie „zielonych” miejsc pracy;
- przeciwdziałanie obniżkom wynagrodzeń poprzez dialog społeczny, negocjacje zbiorowe oraz ustawowe lub negocjowane płace minimalne, które należy regularnie kontrolować i dostosowywać;
- zapobieganie pogarszaniu się warunków pracy, a przede wszystkim próbom wykorzystania kryzysu jako pretekstu do naruszania podstawowych praw pracowników;
- wzmocnienie systemów ochrony socjalnej, łącznie z nieskładkowymi programami zapewniającymi minimum ochrony;
- oddziaływanie jednocześnie na popyt na pracę i podaż pracy, zwłaszcza pomoc pracownikom poszukiwaniu stanowisk, szkolenia zawodowe itp.;

---

<sup>21</sup> J. Berg, S. Cazes, *The Doing Business Indicators: measurement issues and political implications*, Economic and Labour Market Paper, ILO 2007.

<sup>22</sup> S. Bell, K. Newitt, *Decent work...*, s. 22.

<sup>23</sup> *Decent work...*, s. 6.



- budowę i umacnianie globalnej sieci regulacji i nadzoru sektora finansowego w taki sposób, by sprzyjał rozwojowi realnej sfery gospodarki i ochronie oszczędności prywatnych;
- unikanie nadmiernego protekcjonizmu w handlu międzynarodowym.

Oczywiście nie wszystkie postulaty odnoszą się bezpośrednio do rynku pracy, mają jednak na celu promowanie stabilnego zatrudnienia, wystarczającego dochodu i wsparcia socjalnego dla potrzebujących.

Problem „złych” stanowisk, podobnie jak problem niestabilności zatrudnienia, nie dotyczy tylko krajów uboższych; coraz częściej, zwłaszcza w obliczu recesji czy stagnacji wzrostu, obserwuje się demontaż tradycyjnej ochrony prawa pracy. Częściowo jest to proces samoistny, wynikający z przemian technologicznych i organizacyjnych, częściowo celowe działanie ustawodawców próbujących pobudzić popyt na pracę i podnieść konkurencyjność gospodarki. W powszechnym przekonaniu elastyczność zatrudnienia – skądinąd konieczna w dynamicznym otoczeniu – jest utożsamiana z brakiem ochrony prawa pracy, niestabilnym dochodem i ograniczonym dostępem do ubezpieczeń społecznych; stąd częste określanie elastyczniejszych form zatrudnienia jako „śmieciowych” (*junk contracts*), cechujących się nadmierną niepewnością. Niepewność (*precariousness*) odnosi się do „zatrudnienia, które jest niestabilne, nieprzewidywalne i ryzykowne z punktu widzenia pracownika”<sup>24</sup>. Pracownicy na niepewnych stanowiskach rzadziej znają swoje prawa, często nie mogą egzekwować ich sądownie, a w razie próby dochodzenia uprawnień grozi im zwolnienie. Grupa ta nie ma dostępu do ubezpieczeń społecznych, nie korzysta ze szkoleń zawodowych, pracuje w niebezpiecznych warunkach. Niepewne zatrudnienie ponadproporcjonalnie dotyka młodzież, kobiety, pracowników niewykwalifikowanych, mniejszości. Główne czynniki sprzyjające niepewnemu zatrudnieniu to:

- postrzeganie konkurencyjności przede wszystkim w kategoriach obniżania kosztów (ze stratą dla pracowników, dla jakości produktu i dla środowiska naturalnego);
- nowe formy outsourcingu i subkontraktacji, łatwiejsze dzięki malejącym kosztom transportu oraz technologiom teleinformatycznym;

---

<sup>24</sup> A. Kalleberg, 2008 *Presidential Address: Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition*, „American Sociological Review” 2009, nr 1, s. 2. Niepewne zatrudnienie jest określane jako „elastyczne” w Wielkiej Brytanii, „przypadkowe” w Stanach Zjednoczonych, „atypowe” w Unii Europejskiej.

- nowe formy umów i technik zarządzania, rozluźniające tradycyjne więzy między pracodawcami a pracownikami.

Niepewne zatrudnienie przenosi ryzyko socjalne z pracodawców i rządów na pracowników i ich rodziny – „tych, którzy w najmniejszym stopniu mogą sobie z nim poradzić”<sup>25</sup>.

W Unii Europejskiej odpowiedzią na wyzwania współczesnych rynków pracy ma być *flexicurity*: połączenie elastyczności zatrudnienia (lub w bardziej ogólnym ujęciu – elastyczności rynku pracy<sup>26</sup>) z zapewnieniem pracownikom (oraz innym grupom społecznym) bezpieczeństwa ekonomicznego. Pracownicy muszą pogodzić się z częstszymi niż dawniej zmianami miejsca pracy, a także z zatrudnieniem w innej postaci niż „typowa” umowa o pracę. Państwo natomiast powinno ułatwić im przejście z jednego stanowiska na inne (aktywna polityka rynku pracy) i zapewnić silną ochronę w czasie przerw w zatrudnieniu spowodowanych sytuacją rodzinną, zdrowotną lub na rynku pracy. Osoby korzystające z ubezpieczeń społecznych (np. bezrobotni) mogą powrócić do zatrudnienia bezpośrednio lub dzięki programom aktywizującym. Tak zbudowany system chroni pracowników, a jednocześnie pozwala na niezbędne dostosowania w gospodarce.

Na *flexicurity* składają się cztery elementy:

- elastyczność: godne zaufania formy umowy o pracę bazujące na ustawodawstwie, negocjacjach zbiorowych i organizacji pracy wewnątrz firm;
- wszechstronne kształcenie przez całe życie umożliwiające ciągłą adaptację i wspierające „zatrudnialność” pracowników;
- efektywna aktywna polityka rynku pracy ułatwiająca znalezienie stanowiska i skracająca czas bezrobocia;
- nowoczesne systemy ubezpieczeń społecznych dające wystarczający dochód, promujące aktywność zawodową i zwiększające mobilność siły roboczej<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> J. Evans, E. Gibb, *Moving from Precarious...*, s. 2.

<sup>26</sup> Szerzej na temat różnych aspektów elastyczności rynku pracy E. Amadeo, J.M. Camargo, *Flexibilidad laboral, productividad y ajuste*, „Boletín Sociográfico” 1993, nr 26; J. Weller, *Economic Reforms, Growth, and Employment: Labour Markets in Latin America and the Caribbean*, ECLAC, Santiago 2011; a w polskiej literaturze E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006; m.in.

<sup>27</sup> *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, European Commission, Publications Office, Luxembourg 2007, s. 12.

*Flexicurity* nie oznacza zdjęcia z pracodawcy odpowiedzialności za bezpieczeństwo pracowników, nie jest też równoznaczne z likwidacją umowy o pracę na czas nieokreślony; rzecz w tym, by dać pracującym dobre miejsca pracy. Pracodawcy muszą poprawić organizację pracy, aby oferować stanowiska mające przyszłość. Szkolenia zawodowe i nowe formy organizacji mają zwiększać wewnętrzną elastyczność zatrudnienia w przedsiębiorstwie; kiedy zmiana miejsca pracy jest konieczna, znaczenia nabiera zewnętrzna elastyczność rynku pracy i ochrona socjalna, które mają na celu bezpieczne przeniesienie pracownika z jednego stanowiska na inne oraz zapewnienie mu dochodu w ewentualnym okresie przejściowym.

Dla wielu osób, zwłaszcza mieszkańców krajów o niskim i średnim dochodzie, podstawowym źródłem poprawy sytuacji materialnej jest praca najemna oferująca odpowiednie wynagrodzenie i powiązana z systemem zabezpieczenia socjalnego. Z tej perspektywy główne wyzwanie dla polityki ekonomicznej w tych krajach to przełożenie wzrostu gospodarczego na poprawę warunków pracy i podniesienie dochodu pracowników. Jak zaznaczają Bell i Newitt, większość mieszkańców krajów rozwijających się ma jakieś stanowisko pracy, jednak duża część tych stanowisk należy do sektora nieformalnego i nie zapewnia ani bezpiecznych warunków, ani wystarczającego dochodu; „sugeruje to, że walka z ubóstwem nie sprowadza się tylko do generowania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, lecz chodzi raczej o zapewnienie takiej jakości zatrudnienia, która może prowadzić do redukcji ubóstwa”<sup>28</sup>.

Wspomniano już, że w regionach rozwijających się dążenie do godziwego zatrudnienia obejmuje nieco inne problemy niż w krajach bogatszych; chodzi tu o dostęp do zatrudnienia w ogóle<sup>29</sup>, o redukcję sektora nieformalnego oraz zapewnienie pracownikom minimum ochrony zarówno w miejscu pracy, jak i na wypadek ustania zatrudnienia. Ludzie przywiązują dużą wagę do poczucia bezpieczeństwa; biedniej-

<sup>28</sup> S. Bell, K. Newitt, *Decent work...*, s. 14.

<sup>29</sup> Istnienie produktywnego zatrudnienia wcale nie jest oczywiste; jak zauważa Taylor: „ortodoksyjna ekonomia rozwojowa kładzie duży nacisk na stronę podażową. Na przykład wyższe oszczędności mają przekształcić się w wyższe inwestycje i szybszy wzrost, a nie tłumić łączny popyt i produkcję czy przenosić się na nadwyżkę rachunku obrotów bieżących. Wyższy poziom edukacji ma gwarantować ludziom wyższy dochód z lepszej pracy, jednak *implicite* zakłada się, że [lepsze] miejsca pracy będą w ogóle osiągalne. W krajach rozwijających się bardzo często nie obserwuje się tworzenia miejsc pracy wystarczającego dla absorpcji rosnącej populacji. A gdy się je obserwuje, wydajność pracy może być stała lub spadać, zatem realne dochody nie rosną”. Zob. L. Taylor, *Growth Development Policy, Job Creation and Poverty Reduction*, DESA Working Paper No. 90, 2009, s. 2.

sze grupy społeczne doświadczają poważnego ryzyka, gdyż niski dochód uniemożliwia ubezpieczenie się czy gromadzenie aktywów. W rezultacie mocniej odczuwają skutki ewentualnych kryzysów, nie mają też narzędzi radzenia sobie z takimi zdarzeniami losowymi, jak choroba, wypadek w miejscu pracy, katastrofa naturalna. Drugi ważny problem to duży udział sfery nieformalnej. Według szacunków Ernsta i współautorów<sup>30</sup> zatrudnienie nieformalne obejmuje około 65% zatrudnienia poza rolnictwem w Azji, 51% w Ameryce Łacińskiej, 48% w Afryce Północnej oraz 72% w Afryce Subsaharyjskiej; zaledwie 20% ludności świata ma dostęp do rozwiniętych systemów ubezpieczeń społecznych, a duża część pozostałych nie dysponuje żadną formą zabezpieczenia socjalnego.

Przeciwnicy ścisłych standardów pracy w krajach rozwijających się argumentują, że mogą one stanowić przeszkodę dla wzrostu gospodarczego, gdyż odbierają tym krajom przewagę konkurencyjną w postaci niskich kosztów niewykwalifikowanej pracy. Tymczasem standardy pracy powinny sprzyjać wzrostowi wydajności, z kilku powodów: lepsze warunki w miejscu pracy sprzyjają kooperacji, co pozwala rozwiązywać spory drogą negocjacji, nie konfliktu; ochrona zatrudnienia zmniejsza przepływy pracowników, umożliwiając im gromadzenie doświadczenia i kwalifikacji związanych konkretną firmą i stanowiskiem; także pracodawca ma silniejsze bodźce do inwestowania w szkolenia zawodowe. Toke Aid i Zafiriz Tzannatos<sup>31</sup> wskazują też, że skoordynowane negocjacje zbiorowe poprawiają funkcjonowanie gospodarki na poziomie makro, pozwalając np. uwzględnić wpływ ustalanych płac na ceny lub na popyt na pracę. Z drugiej strony dyskryminacja na rynku pracy uniemożliwia efektywne dopasowanie między pracownikami a stanowiskami<sup>32</sup>. Praca przymusowa i praca dzieci dostarcza taniej siły roboczej, co – poza oczywistymi stratami społecznymi – przynosi szkody ekonomiczne, gdyż zniechęca przedsiębiorstwa do inwestowania w kapitał i technologię. Naruszanie podstawowych standardów pracy zmniejsza również akumulację kapitału ludzkiego, pogarszając osiągnięcia edukacyjne dzieci i grup dyskryminowanych, a także uniemożliwiając pełne wykorzystanie zdobytych kwalifikacji. Pewne dowody wskazują, że egzekwowanie standardów

<sup>30</sup> Ch. Ernst i in., *Decent work...*

<sup>31</sup> T. Aidt, Z. Tzannatos, *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment*, Directions in Development Series 2002, The World Bank.

<sup>32</sup> *Trade, employment and labor standards: A study of core workers rights and international trade*, OECD, Paris 1996.

wzmacnia stabilność polityczną i społeczną, może także poprawiać klimat inwestycyjny i podnosić dochód w krajach rozwijających się<sup>33</sup>. Z badań empirycznych wynika, że przestrzeganie podstawowych standardów pracy ma pozytywny, istotny statystycznie wpływ na PKB *per capita* w długim okresie: „Kraje o tej samej charakterystyce inwestycji, kapitału ludzkiego i siły roboczej mogą mieć odmienne ścieżki wzrostu, w zależności od poziomu swych standardów pracy”<sup>34</sup>.

## 2. Decent work w praktyce krajów Ameryki Łacińskiej

Uczestnictwo w gospodarce światowej może podnieść poziom dobrobytu dzięki wymianie handlowej, transferowi wiedzy i technologii, tańszemu kredytowi; sprawienie, by część korzyści przypadła uboższym, wymaga jednak świadomych działań. Liberalizacja rynków wewnętrznych prowadzi z reguły w mniej konkurencyjnych gospodarkach do przekształceń strukturalnych, którym towarzyszy destrukcja i tworzenie miejsc pracy, co w długim okresie powinno sprzyjać wzrostowi efektywności i dochodu oraz poprawie jakości zatrudnienia. W rzeczywistości jednak doświadczenia krajów Ameryki Łacińskiej, podobnie jak doświadczenia naszego regionu, wskazują, że niekorzystne efekty transformacji strukturalnej mogą utrzymywać się w dłuższym okresie, a ograniczenie roli państwa (także jego funkcji socjalnej) w gospodarce pozostawia pewne grupy społeczne bez ochrony przed skutkami nasilonej konkurencji. W powszechnej ocenie – ekspertów, polityków oraz społeczeństw dużej części regionu – „neoliberalny eksperyment” lat 90. w Ameryce Łacińskiej zakończył się niepowodzeniem: stąd zmiana podejścia od deregulacji ku doskonalszym regulacjom, co w kontekście rynku pracy oznacza dążenie do przyzwoitego zatrudnienia<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> T. Palley, *Labour standards, democracy and wages: some cross-country evidence*, „Journal of International Development” 2005, nr 7; R. Bazillier, *Core Labour Standards...*

<sup>34</sup> R. Bazillier, *Core Labour Standards...*, s. 27 i n. Davoine i współautorki analizują doświadczenia krajów europejskich, znajdując dodatnią korelację między jakością stanowisk a stopą zatrudnienia, co sugeruje, że nie musi istnieć wymiennosc między poziomem a jakością zatrudnienia. Można to tłumaczyć pozytywnym sprzężeniem zwrotnym, w którym lepsza jakość stanowisk zwiększa wydajność pracy, co z kolei pozwala pokryć koszty lepszych stanowisk itd. Zob. L. Davoine i in., *La calidad del trabajo según los indicadores europeos y otros más*, „Revista Internacional del Trabajo” 2008, nr 2–3.

<sup>35</sup> Jak ujmują to S. Bell, K. Newitt, *Decent work...*, s. 14, „koncepcja *decent work* daje użyteczny i elastyczny sposób myślenia o tym, jak połączyć wzrost gospodarczy ze sprawiedliwością społeczną, aby zapewnić trwałą i uczciwą rozwój”.

Stosowane w krajach Ameryki Łacińskiej wskaźniki jakości zatrudnienia (tabela 1) odnoszą się do dochodu, warunków pracy, ochrony socjalnej, a także społecznej pozycji pracowników<sup>36</sup>. Zasadnicze znaczenie dla godziwego zatrudnienia mają regulacje rynku pracy – przede wszystkim ustawodawstwo, a także umowy zbiorowe i indywidualne. Tradycyjne prawo pracy w Ameryce Łacińskiej, podobnie jak w Europie kontynentalnej, przewidywało dość silną ochronę pracowników, m.in. przez ograniczenie swobody pracodawców w rozwiązywaniu umowy (lista usprawiedliwionych przyczyn zwolnień, wcześniejsze wypowiedzenie, odprawa) i ustalaniu warunków pracy (regulowanie płac, godzin pracy w ujęciu dziennym i tygodniowym, płatnych przerw w świadczeniu pracy, BHP), a także poprzez zapewnienie pracownikom dostępu do usług publicznych i świadczeń socjalnych. Obecnie obserwuje się odchodzenie od tego tradycyjnego modelu, w kilku postaciach: po pierwsze, utrzymuje się znaczny lub wręcz rosnący udział sektora nieformalnego, w którym przepisy nie mają zastosowania lub nie są egzekwowane przez państwo; po drugie, coraz powszechniej używa się „nietypowych” form zatrudnienia, takich jak praca w niepełnym wymiarze, na czas określony, praca agencyjna, umowy cywilnoprawne; po trzecie, względy fiskalne skłaniają niektóre kraje do ograniczania dostępu do świadczeń społecznych (wyłączenie imigrantów, nieaktywnych zawodowo itp., obniżanie wysokości transferów lub jakości usług publicznych). Nowe formy zatrudnienia mają zwiększać elastyczność rynku pracy i ograniczać koszty po stronie przedsiębiorstw; dla pracowników oznaczają z reguły niestabilny dochód, brak bezpieczeństwa ekonomicznego i dostępu do ubezpieczeń społecznych. Mówiąc krótko: „prawo pracy chroni niektórych ludzi, innych nie. Ci inni stają się coraz powszechniejsi”<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Nie wszystkie z wymienionych poniżej wskaźników mają zastosowanie do zatrudnienia pozapłacowego, które w całym regionie stanowi dużą część zatrudnienia ogółem. Na przykład o jakości zatrudnienia osób pracujących na własny rachunek decyduje dochód, zabezpieczenie socjalne, godziny pracy, a także dostęp do kredytu i technologii, możliwości kształcenia się itp.

<sup>37</sup> G. Standing, *Economic Insecurity and Global Causalisation: Threat of Promise?*, „Social Indicators Research” 2008, nr 1, s. 28.

Tabela 1. Wskaźniki jakości zatrudnienia w krajach Ameryki Łacińskiej

Grupa	Wskaźniki
Dochód	płaca świadczenia pozapłacowe
Stabilność zatrudnienia i dochodu	rodzaj umowy o pracę rodzaj płacy
Ochrona socjalna i w miejscu pracy	ochrona zatrudnienia świadczenia macierzyńskie emerytury renty zasiłki dla bezrobotnych równa płaca za tę samą pracę przestrzeganie prawa pracy
Organizacja pracy	ilość i rozkład godzin pracy intensywność pracy ryzyko zawodowe (choroby, wypadki) otoczenie pracy (emisja skażeń, temperatura, hałas) zainteresowanie wykonywanymi zadaniami (monotonia)
Integracja społeczna	uczestnictwo pracowników w procesach decyzyjnych organizacja interesów pracowników społeczna atmosfera wokół pracy (godne traktowanie, swobodny dostęp)
Rozwój osobisty	nabywanie umiejętności perspektywy awansu zawodowego

Źródło: J. Weller, C. Roethlisberger, *La calidad del empleo...*, s. 21.

W latach 90. wiele krajów Ameryki Łacińskiej przeprowadziło reformy ustawodawstwa pracy ukierunkowane przede wszystkim na zwiększenie elastyczności zatrudnienia i płac. Wprowadzono nowe formy umowy na czas określony, ułatwiono stosowanie okresu próbnego, subkontraktacji i pracy agencyjnej. Złagodzone regulacje dotyczące zwolnień, m.in. rozszerzając ustawowy zakres przyczyn zwolnień uznawanych za usprawiedliwione, zwiększono elastyczność czasu pracy. Zniesiono indeksację płac, obniżono pozapłacowe koszty pracy. Jednocześnie wprowadzono lub wzmocniono pewne mechanizmy ochrony pracowników, np. ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, przyznano większe uprawnienia związkom zawodowym. Przeprowadzono także reformy strukturalne lub parametryczne wielu systemów ochrony socjalnej, aby zwiększyć ich zasięg i podnieść jakość świadczeń. Przeprowadzone reformy nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, przeciwnie – udział sektora nieformalnego pozostał wysoki, a powiązanie dostępu do ochrony socjalnej z typową

umową o pracę wykluczyło wielu pracujących z systemu ubezpieczeń społecznych; nie odnotowano natomiast istotnego wzrostu zatrudnienia.

Dla osób, które z różnych przyczyn nie mogą podjąć pracy, zwłaszcza na „przyswoitym” stanowisku, duże znaczenie ma dostęp do systemów zabezpieczenia socjalnego. Szeroko rozumiana ochrona socjalna ma trzy główne komponenty: ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczną oraz ochronne regulacje rynku pracy, o których była już mowa wyżej. Ubezpieczenia społeczne obejmują systemy zapewniające ochronę przed ryzykiem związanym z cyklem życia i zatrudnieniem; są finansowane ze składek pracodawców i pracowników, z ewentualnym udziałem rządu. Pomoc społeczna to programy wsparcia dla ubogich finansowane najczęściej z ogólnych wpływów budżetowych. Ochrona socjalna może uwzględniać następujące narzędzia: transfery pieniężne i rzeczowe, emerytury, kompensację w razie wypadków przy pracy, programy dożywiania, roboty publiczne, ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, opiekę zdrowotną, wspieranie minimalnych standardów zatrudnienia<sup>38</sup>. Podstawowy pakiet transferów socjalnych oraz działań gwarantujących dostęp do odpowiedniego żywienia oraz kluczowych usług socjalnych stanowi „podstawę ochrony socjalnej” (*social protection floor*)<sup>39</sup>.

Polityka socjalna oraz polityka wspierania zatrudnienia są ze sobą ściśle związane<sup>40</sup>; programy zatrudnienia zwiększają aktywność zawodową i pozwalają podnieść dochód z pracy, podczas gdy ochrona socjalna pozwala najuboższym uczestniczyć w rozwoju gospodarczym oraz stabilizować dochód i wydatki, daje ochronę przed skutkami wstrząsów zewnętrznych. Mówiąc inaczej, polityka socjalna pozwala uboższym grupom społecznym osiągnąć równowagę między realizacją natychmiastowych potrzeb i ponoszeniem nakładów zwiększających przyszłe szanse na produktywnie zatrudnienie (ochrona zdrowia, edukacja, bezpieczeństwo i higiena pracy). Bell i Newitt<sup>41</sup> podkreślają, że choć niektórzy komentatorzy kwestionują zasadność wydatków socjalnych w krajach rozwijających się, przybywa dowodów, że ochrona socjalna sprzyja przyspieszeniu wzrostu dzięki poprawie stanu zdrowia i wykształcenia ludno-

<sup>38</sup> S. Bell, K. Newitt, *Decent work...*

<sup>39</sup> *Effects of non-contributory social transfers in developing countries. A compendium*, International Labour Office Working Paper 2010, Geneva, s. 1.

<sup>40</sup> *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, 2009, <http://www.oecd.org/development/povertyreduction/43514563.pdf> (dostęp 13.01.2013).

<sup>41</sup> S. Bell, K. Newitt, *Decent work...*, s. 20.



ści, stabilizacji konsumpcji, wspieraniu aktywności zawodowej i przedsiębiorczości, redukcji konfliktów i wzmacnianiu spójności społecznej. Bardzo ważną sprawą jest zapewnienie dostępu do zabezpieczenia socjalnego także pracownikom sektora nieformalnego, których poziom dochodu może ulegać znacznym wahaniom. Tymczasem programy podtrzymania dochodu są skierowane z reguły albo do osób najuboższych, które z różnych przyczyn nie pracują zawodowo, albo do pracowników sektora formalnego (opłacających składki na ubezpieczenia społeczne)<sup>42</sup>.

Powstające od lat 50. i 60. XX wieku systemy ochrony socjalnej w krajach Ameryki Łacińskiej obejmowały fundusze ubezpieczeń społecznych (*cajas de previsión*) finansowane przez składki pracowników i pracodawców, zapewniające świadczenia w razie choroby, starości i wypadków przy pracy. Ustanawiane początkowo dla wąskich grup zawodowych, były rozszerzane stopniowo na kolejne rzesze pracowników. Jak zauważają Armando Barrientos i Claudio Santibáñez: „twórcy polityki oczekiwali, że rozwój gospodarczy doprowadzi ostatecznie do inkorporacji całej formalnej siły roboczej”<sup>43</sup>, co jednak okazało się odległe od rzeczywistości. W tych krajach regionu, które najwcześniej rozpoczęły tworzenie systemów zabezpieczenia socjalnego (Chile, Brazylia, Argentyna, Urugwaj), osiągnięto poziom ochrony zbliżony do krajów Europy kontynentalnej; stabilne zatrudnienie dla głównych żywicieli rodzin (gwarantowane przepisami prawa pracy, ściśle regulującymi okoliczności zwolnień) rozszerzało ochronę na osoby ekonomicznie od nich zależne. Nacisk na ubezpieczenia społeczne i ochronę zatrudnienia oznaczał, że pomoc społeczna miała jedynie charakter uzupełniający zarówno w zakresie okoliczności uprawniających do świadczeń, jak i objętych nimi grup. W przeciwieństwie do ubezpieczeń społecznych, obejmujących przede wszystkim mężczyzn będących głównymi żywicielami rodzin, pomoc społeczna była skierowana głównie do matek i rodzin z dziećmi. W biedniejszych krajach regionu duży udział sfery nieformalnej w gospodarce znacząco ograniczył rozwój zarówno ubezpieczeń społecznych, jak i pomocy socjalnej.

Upowszechnianie ochrony socjalnej przyjmuje różne postacie. Niektóre kraje, jak Argentyna, rozszerzyły obowiązek uczestnictwa w systemach ubezpieczeń

<sup>42</sup> Ch. Ernst i in., *Decent work...*, s. 8, podkreślają, że upowszechnianiu ubezpieczeń społecznych może sprzyjać przyznanie uprawnień wszystkim rezydentom, zamiast uzależniania ich od statusu zatrudnienia; ponadto ważne jest ich zdefiniowanie przez ustawodawcę, uniezależniające je od dyskrecyjnej decyzji urzędników.

<sup>43</sup> A. Barrientos, C. Santibáñez, *New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America*, „Journal of Latin American Studies” 2009, nr 1, s. 5.

społecznych na pewne grupy pracowników sektora nieformalnego, głównie samozatrudnionych. Podtrzymaniu dochodu mogą służyć transfery nieskładkowe, finansowane z podatków, takie jak emerytury socjalne (Chile), zasiłki rodzinne (Brazylia, Meksyk), zasiłki celowe dla wybranych grup społecznych, np. niepełnosprawnych, sierot. Trzeba pamiętać, że „zestawy instrumentów, podobnie jak ich szczegółowa konstrukcja, powinny być dostosowane do konkretnej charakterystyki i potrzeb objętych nimi grup, a także do otoczenia ekonomicznego, socjalnego i kulturowego w danym kraju”<sup>44</sup>.

Jak zaznacza Roxana Maurizio<sup>45</sup>, okres szybszego wzrostu 2003–2007 w wielu krajach Ameryki Łacińskiej przyczynił się do poprawy sytuacji na rynkach pracy – przeciętna stopa zatrudnienia wzrosła z 52,3% w 2003 do 55% w 2008 roku, bezrobocie spadło z 11,4% do 7,5%, odpowiednio, płace realne nieco się zwiększyły, częściowo dzięki celowemu podnoszeniu płac minimalnych, a dążenie do formalizacji pozwoliło objąć większą część pracowników ochroną prawa pracy. W rezultacie zmniejszyły się tradycyjnie wysokie w regionie rozpiętości dochodu<sup>46</sup>, odnotowano spadek stóp ubóstwa (średnio o 11 punktów procentowych) i skrajnego ubóstwa (o 6 punktów procentowych). Międzynarodowy kryzys finansowy, odczuwalny również w krajach regionu, doprowadził do spadku stóp zatrudnienia i wzrostu bezrobocia; niska inflacja spowodowała jednak, że płace realne pozostały stabilne, a niektóre kraje uznały politykę wysokich płac minimalnych za narzędzie podtrzymania popytu wewnętrznego. Według Maurizio „pokrzepiające jest stwierdzenie, że w warunkach kryzysu kraje regionu nie uciekły się do reform rynku pracy w kierunku większej elastyczności, mającej podnieść zatrudnienie i obniżyć stopy bezrobocia. Nauka wyciągnięta z procesów zwiększania elastyczności prowadzonych w regionie w latach 90. brzmi, że kiedy wzrost elastyczności dokonuje się przy braku szeroko

<sup>44</sup> Ch. Ernst i in., *Decent work...*, s. 8.

<sup>45</sup> R. Maurizio, *The role of social policy in eradicating poverty: the Latin American experience*, 2010, [www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm10/documents/Maurizio%20paper.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm10/documents/Maurizio%20paper.pdf), s. 2 (dostęp 16.12.2013).

<sup>46</sup> Damill i Frenkel zaznaczają, że choć wzrost wydajności i zatrudnienia nie musi zapewniać redukcji nierówności, jednak tworzy warunki ułatwiające lepszą dystrybucję dochodu, ponieważ rosną zasoby, a poprawa ich dystrybucji jest w takim kontekście „bardziej wykonalna i mniej konfrontacyjna”. Zob. M. Damill, R. Frenkel, *Macroeconomic Policies, Growth, Employment, and Inequality in Latin America*, Working Paper No. 2012/23, United Nations University, World Institute for Development Economic Research 2012, s. 28.

zakrojonej ochrony socjalnej lub trójstronnego dialogu, prowadzi do rosnącego zagrożenia pracowników i poszerzających się nierówności społecznych<sup>47</sup>.

Poniżej zostaną omówione najważniejsze zmiany, jakie zaszły na rynkach pracy w regionie od początku XXI stulecia. Chodzi tu z jednej strony o okres szybkiego wzrostu 2003–2007, z drugiej o reakcję na spadek koniunktury w wyniku międzynarodowego kryzysu finansowego. Lata prosperity pozwoliły na zwiększenie zatrudnienia (w tym formalnego), wzrost dochodu i rozszerzenie programów ochrony socjalnej; co ciekawe, kryzysowi nie towarzyszyło drastyczne pogorszenie się tych wskaźników. W dużej mierze wynikało to z przyjętej przez rządy polityki ochrony pracowników przed zwolnieniem, utrzymywania stabilnej lub rosnącej siły nabywczej płac oraz finansowego wsparcia dla najuboższych. Wiele z zastosowanych w czasie recesji narzędzi utrzymano także w okresie ożywienia, uznając je za podstawę trwałego, stabilnego i akceptowalnego społecznie rozwoju.

Według raportu ONZ<sup>48</sup> w czasie globalnego kryzysu finansowego najbardziej ucierpieli tzw. pracujący ubodzy (*working poor*), tzn. nisko opłacani pracownicy sektora formalnego, zatrudnieni w sektorze nieformalnym oraz wewnątrzni i międzynarodowi migranci poszukujący pracy; większość z nich nie ma dostępu do ubezpieczeń społecznych, zatem w razie utraty dotychczasowego stanowiska są zmuszeni podjąć jakąkolwiek pracę, bez względu na jej warunki i poziom wynagrodzenia. Zwolnienia w sektorze formalnym oznaczają większą konkurencję o nieformalne stanowiska, obniżając siłę przetargową pracowników i czyniąc ich bardziej podatnymi na różne formy wyzysku. W szesnastu krajach regionu, dla których są dostępne dane, odsetek pracujących pozostających poniżej granicy ubóstwa wzrósł z 20,8% w 1996 do 22% w 2002 roku, a następnie obniżył się do 19,1% w 2007 roku, co odzwierciedla zmiany sytuacji gospodarczej – szereg poważnych kryzysów na przełomie wieków, a następnie okres szybkiego wzrostu w latach 2003–2007<sup>49</sup>. Odsetek pracujących ubogich na terenach zurbanizowanych obniżał się stopniowo, z 33% na początku lat 90. do 31% w połowie tej dekady, utrzymał się na zbliżonym poziomie do 2000 roku, a następnie odnotował silniejszy spadek – do 24% w la-

<sup>47</sup> R. Maurizio, *The role of social policy...*, s. 2 i n.

<sup>48</sup> *Voices of the Vulnerable. Recovery from the ground up*, 2009, [www.unglobalpulse.org/sites/default/files/reports/Voices-of-the-Vulnerable\\_0.pdf](http://www.unglobalpulse.org/sites/default/files/reports/Voices-of-the-Vulnerable_0.pdf) (dostęp 13.01.2013).

<sup>49</sup> J. Weller, C. Roethlisberger, *La calidad del empleo...*, s. 43 i n.

tach 2007–2009. Wśród pracowników rolnych poniżej granicy ubóstwa pozostawało 53% w latach 90., 51% w 2001 roku i 44% w okresie 2007–2009.

Tabela 2. Udział zatrudnienia nieformalnego w krajach Ameryki Łacińskiej (% zatrudnienia ogółem)

	2009	2011
Argentyna	49,7	46,9
Brazylia	42,2	38,4
Kolumbia	57,4	56,8
Meksyk	53,7	54,2
Peru	69,9	68,8
Urugwaj	38,8	35,5

Źródło: E. Tinoco, A. Bárcena, *Advances and challenges in measuring decent work*, „The employment situation in Latin America and the Caribbean” 2013, nr 8, s. 18.

Eduardo Zepeda i współautorzy<sup>50</sup> wskazują trzy czynniki, które w krajach Ameryki Łacińskiej mogły przyczynić się do wzrostu przeciętnego dochodu z pracy w porównaniu do początku lat 90.: wyższy przeciętny poziom kwalifikacji pracowników (tu efekt jest najsilniejszy); realokacja pracy od sektorów o niskich wynagrodzenia do lepiej płatnych dziedzin produkcji (spadek udziału rolnictwa, wzrost udziału usług); przejście pracowników z grup wiekowych o niższym dochodzie do grup otrzymujących wyższe wynagrodzenia. Odsetek pracowników w wieku 25–40 lat zwiększył się w stosunku do najmłodszych (15–24 lata) i dojrzałych (41–65 lat); oddziaływanie tego zjawiska na dochód jest pozytywne, lecz niezbyt silne. Niekorzystnie na średni dochód z pracy oddziałuje rosnący udział kobiet w sile roboczej oraz duży udział sektora nieformalnego.

Poza wysokością dochodu decydujące znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego ma trwały dostęp do źródła utrzymania, co dla większości osób oznacza stabilne zatrudnienie. Pojęcie stabilności zatrudnienia obejmuje dwa istotne aspekty: istnienie pisemnej umowy o pracę, określającej prawa i obowiązki zatrudnionego, oraz faktyczna trwałość stosunku pracy. Wśród sześciu krajów, dla których są dostępne dane (Boliwia, Chile, Gwatemala, Meksyk, Panama, Dominikana), śred-

<sup>50</sup> E. Zepeda i in., *Changes in Earnings in Brazil, Chile and Mexico: Disentangling the Forces behind Pro-Poor Change in Labour Markets*, Working Paper No. 51, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2009, s. 8.

ni odsetek zatrudnionych dysponujących formalną umową wzrósł z 54,6% w 2002 do 57,6% w 2007 roku<sup>51</sup>. „Typową” umowę o pracę częściej otrzymują mężczyźni niż kobiety. Również tu występują znaczne różnice między krajami; w Chile i Panamie formalną umowę ma ponad 70% pracowników, natomiast w Boliwii, Paragwaju, Peru i Gwatemali jest ich mniej niż połowa (tabela 2). Dane dotyczące czasu trwania zatrudnienia są dostępne dla sześciu krajów (Argentyna, Boliwia, Chile, Kostaryka, Ekwador, Meksyk); wynika z nich, że w badanym okresie wzrósł udział zatrudnienia krótkookresowego (średnio z 19% w 1996 do 26,5% w 2007 roku), spadł natomiast udział zatrudnienia na czas nieokreślony (67,5% i 57%, odpowiednio). W poszczególnych krajach odsetek trwałego zatrudnienia wynosi od 70% w Argentynie i Kostaryce do nieco ponad 50% w Ekwadorze<sup>52</sup>.

Tabela 3. Udział zatrudnienia płacowego na terenach zurbanizowanych w krajach Ameryki Łacińskiej (% zatrudnienia ogółem)

	2008	2009	2010	2011	2012
Ameryka Łacińska (średnia)	70,4	70,7	70,7	66,4*	72,2
Argentyna	69,7	73,1	71,8	73,5	73,3
Brazylia	71,2	71,8	72,0	b.d.	73,8
Chile	71,9	73,2	72,3	73,57	73,6
Kolumbia	56,4	51,5	50,2	49,5	49,3
Meksyk	71,9	71,4	70,9	70,2	71,1
Peru	54,6	55,4	55,5	54,7	55,4
Urugwaj	71,4	71,7	72,1	73,1	74,2

\* Średnia ważona z wyłączeniem Brazylii, gdzie w 2011 r. nie przeprowadzono badań panelowych gospodarstw domowych.

Źródło: E. Tinoco, A. Bárcena, *Advances and challenges...*, s. 18.

W latach 2007–2011 w większości krajów regionu zwiększył się udział zatrudnienia płacowego w stosunku do zatrudnienia ogółem (tabela 3); główny wyjątek stanowi Kolumbia, gdzie odsetek ten z roku na rok spada. Wyższy udział zatrudnienia płacowego może sygnalizować poprawę warunków pracy, należy go jednak analizować w zestawieniu ze wskaźnikami zatrudnienia nieformalnego – jednocze-

<sup>51</sup> Po uwzględnieniu krajów dysponujących danymi jedynie za 2007 r. (Kolumbia, Salwador, Peru, Paragwaj) wynik wyniósł jednak zaledwie 52,7%. Zob. J. Weller, C. Roethlisberger, *La calidad del empleo...*, s. 49.

<sup>52</sup> Tamże, s. 50 i n.

sny wzrost zatrudnienia płacowego i w sferze nieformalnej oznacza pogłębiającą się segmentację rynku pracy. Dane dla krajów Ameryki Łacińskiej wskazują jednak, że w czasie ożywienia po niedawnym kryzysie miejsca pracy powstawały raczej w sektorze formalnym. Grupą szczególnie narażoną na niepewne zatrudnienie są młodzi pracownicy; jak zaznaczają Evans i Gibb, w ostatnim czasie miało miejsce odłączenie „najniższych szczebli” zatrudnienia, tradycyjnych punktów wejścia na rynek pracy, które trafiły do prywatnych agencji pracy czasowej lub zostały przekazane „samozatrudnionym”: „Bez powiązania z drabiną kariery lub – w wielu przypadkach – z przedsiębiorstwem młodzi ludzie znaleźli się w pułapce niepewnego zatrudnienia, skąd coraz trudniej przenieść się na bezpieczniejsze i lepiej płatne stanowisko”<sup>53</sup>.

Tabela 4. Niepełne zatrudnienie w krajach Ameryki Łacińskiej (% zatrudnienia ogółem)

	2008	2009	2010	2011	2012
Argentyna	9,5	11,1	9,8	9,1	9,3
Brazylia	3,1	3,1	2,7	2,3	2,0
Chile	9,0	10,8	11,5	11,5	11,2
Kolumbia	9,1	9,5	12,0	12,0	11,7
Meksyk	6,1	8,9	7,6	7,1	7,0
Peru	15,6	15,4	14,5	12,4	12,2
Urugwaj	10,8	9,1	8,6	7,2	7,1

Źródło: E. Tinoco, A. Bárcena, *Advances and challenges...*, s. 9.

Z tworzeniem miejsc pracy jest związany rozkład czasu pracy – rosnący popyt na pracę może przyjmować postać wydłużenia godzin pracy zamiast naboru pracowników, zwłaszcza w krótkim okresie. W krajach Ameryki Łacińskiej zbyt wysoki (tzn. przekraczający 48 godzin tygodniowo) czas pracy dotyczył przeciętnie 32% pracowników w 1996 i 27% w 2007 roku, przy czym wśród mężczyzn odsetek ten był o 10 punktów procentowych wyższy niż u kobiet<sup>54</sup>, choć statystyki nie ujmują oczywiście dodatkowych zadań wykonywanych w domu. Największe obciążenia odnotowano w Kolumbii, Kostaryce, Paragwaju i Peru. Przeciwny biegun dystrybucji czasu pracy stanowi niepełne zatrudnienie (*underemployment*); pojęcie to odnosi

<sup>53</sup> J. Evans, E. Gibb, *Moving from Precarious...*, s. 6.

<sup>54</sup> J. Weller, C. Roethlisberger, *La calidad del empleo...*, s. 55 i n.

się do sytuacji osób, które pracują w niepełnym wymiarze godzin, choć chciałyby i mogły pracować więcej. Odsetek takich pracowników obniżył się ze średnio 9,1% zatrudnienia ogółem w 2011 do 7,9% w 2012 roku (tabela 4).

W krajach Ameryki Łacińskiej badania ankietowe gospodarstw domowych powinny dostarczać informacji o dwóch obszarach ochrony socjalnej: uczestnictwie w systemie emerytalnym oraz ubezpieczeniach zdrowotnych. Dane dotyczące uczestnictwa w systemie emerytalnym są dostępne dla czterech krajów: Brazylii, Chile, Paragwaju i Salwadoru. W 2007 roku stopa ta wynosiła średnio 59,7% zatrudnienia płacowego, ale zaledwie 14,5% w przypadku innych form zatrudnienia<sup>55</sup>. Między 2002 a 2007 rokiem wzrosły stopy uczestnictwa w systemach ubezpieczeń zdrowotnych, ale dotyczy to tylko zatrudnienia płacowego – inne grupy pracowników odnotowały spadek stóp uczestnictwa. W dziewięciu krajach, dla których istnieją dane za rok 2007, dostęp do publicznej ochrony zdrowia ma jedynie 54,5% pracowników, przy czym najlepsze wyniki osiąga Chile, najgorsze – Boliwia, Honduras i Nikaragua, co wskazuje na wyraźny związek z poziomem dochodu.

Obecnie w regionie większą wagę przywiązuje się do zasady uniwersalności – powszechnego dostępu do pewnych podstawowych praw, takich jak odpowiedni dochód w różnych fazach cyklu życia oraz podstawowych usług socjalnych. Znajduje to wyraz w solidarnościowych programach socjalnych, uzupełniających istniejące wcześniej składkowe systemy ubezpieczeń społecznych. Powstające w ostatnich latach programy wsparcia socjalnego mają przede wszystkim na celu walkę z ubóstwem; z tego powodu kryteria kwalifikacji nie są związane z formą zatrudnienia, lecz poziomem dochodu i sytuacją rodzinną. W krajach regionu popularność zyskują warunkowe transfery pieniężne (*conditional cash transfers*, CCT). Są to regularne, nieskładkowe płatności zapewniane przez rząd lub organizacje pozarządowe jednostkom albo gospodarstwom domowym, a ich celem jest walka z ubóstwem chronicznym bądź będącym następstwem wstrząsu, przeciwdziałanie skutkom ryzyka socjalnego i ograniczanie zagrożeń ekonomicznych. Transfery są uzależnione od spełnienia pewnych warunków. Na przykład w Meksyku program *Oportunidades* łączy zasiłek z edukacją szkolną i kontrolą stanu zdrowia dzieci; podobnie *Bolsa Familia* w Brazylii uzależnia zasiłki dla ubogich rodzin od tego, czy regularnie odwiedzają ośrodki zdrowia i posyłają dzieci do szkoły. W innych programach transfery zależą od wykonywania prac na rzecz lokalnej społeczności bądź uczestniczenia w robotach publicznych. Programy te

<sup>55</sup> Tamże, s. 52 i n.

znacząco przyczyniły się do redukcji ubóstwa – szacuje się, że między 1995 a 2005 rokiem stanowiły 50% (Meksyk) i 25% (Brazylia) dochodu najbiedniejszych gospodarstw, co pozwoliło zmniejszyć nierówności dochodu w obu krajach o ponad 20%<sup>56</sup>. Czasem ubocznym, a czasem zamierzonym skutkiem regularnych transferów pieniężnych jest złagodzenie niedoskonałości rynków kredytowych umożliwiające uboższym gromadzenie oszczędności i/lub inwestycje produkcyjne.

Skutki funkcjonowania programów CCT analizują eksperci MOP<sup>57</sup>, znajdując wiele pozytywnych rezultatów. W kwestii najbardziej podstawowej podkreślają jednoznaczny, korzystny wpływ programów CCT na stan wyżywienia uczestników we wszystkich badanych krajach. Efekty są szczególnie istotne w przypadku dzieci, co sugeruje lepsze szanse życiowe tych dzieci w średnim i długim okresie. W krajach Ameryki Łacińskiej jednym z głównych celów CCT jest poprawa stanu zdrowia, stąd uczestnictwo w większości programów wymaga regularnych badań lekarskich; dotyczy to zwłaszcza kobiet w ciąży i małych dzieci. Wśród beneficjentów kolumbijskiego *Familias en Acción* odsetek dzieci do 24. miesiąca życia korzystających z regularnej opieki lekarskiej wzrósł z 17,2% do 40%, a wśród dzieci w wieku 24–48 miesięcy z 33,6% do 66,8%. Po wprowadzeniu *Oportunidades* w Meksyku średnia liczba wizyt u lekarza na osobę w ciągu roku podwoiła się, z 0,5 do 1; podobne wyniki odnotowano w innych krajach regionu, m.in. w Peru i Chile<sup>58</sup>. Inny warunek stosowany w programach CCT mający na celu wspieranie rozwoju to edukacja. Podobnie jak w przypadku wyżywienia, wpływ programów na osiągnięcia edukacyjne jest pozytywny i statystycznie istotny<sup>59</sup>. W Kolumbii odsetek młodzieży w wieku 12–17 lat uczęszczającej do szkół wzrósł o około 10 punktów procentowych na terenach wiejskich i o 5,2 punktu procentowego w miastach. W Meksyku wśród beneficjentów *Oportunidades* odnotowano wyższy odsetek uczących się, mniejszy udział uczniów powtarzających klasę, lepsze stopnie, mniej osób porzucających szkołę

<sup>56</sup> *Decent work...*, s. 15.

<sup>57</sup> *Effects of non-contributory...*, s. 7 i n.

<sup>58</sup> Pośredni skutek programów CCT bywa nazywany „efektem demonstracji”: doświadczenia Meksyku wskazują, że gospodarstwa nieobjęte programem naśladowują zmiany postaw beneficjentów. W rezultacie nawet w rodzinach nieotrzymujących transferów zaobserwowano wyższy odsetek uczestniczących w systemie edukacji i częstsze wizyty u lekarza.

<sup>59</sup> Jak zauważają Armando Barrientos, Claudio Santibáñez, *New Forms of Social Assistance...*, s. 11, sam dostęp do usług socjalnych może nie wystarczyć: „Najubożsi ponoszą wyższe relatywne koszty korzystania z tych usług. Obejmują one koszty bezpośrednie, takie jak dojazd, książki i mundurki szkolne; oraz koszty pośrednie, takie jak utracony dochód z pracy dzieci”.



i więcej do niej powracających. Nie zaobserwowano, by CCT przyczyniały się do spadku aktywności zawodowej; przeciwnie, np. beneficjenci *Bolsa Familia* wykazywali znacząco wyższą aktywność niż członkowie rodzin nieobjętych programem, podobnie jak w przypadku meksykańskiego *Oportunidades*; transfery mogą przyczyniać się do wzrostu zatrudnienia, pomagając ludziom pokryć podstawowe koszty transakcyjne, takie jak dojazdy do pracy<sup>60</sup>.

Ogólnie biorąc, większość wskaźników związanych z rynkiem pracy, dochodem i sytuacją socjalną pogorszyła się w czasie niskiego (często ujemnego) wzrostu lat 1996–2002, później ożywienie gospodarcze sprzyjało zmianom na lepsze. W pierwszym okresie poprawę odnotowano jedynie w kwestii czasu pracy, a w przypadku zatrudnienia płacowego również w dostępie do ubezpieczeń emerytalnych; od 2003 roku poprawiły się wszystkie wskaźniki, za wyjątkiem stabilności zatrudnienia. Wzrost udziału umów czasowych może odzwierciedlać jednak przemiany strukturalne na rynku pracy, cechujące się większą rotacją siły roboczej, co uwzględniono w nowelizacjach kodeksów pracy.

Mimo niewątpliwego postępu osiągniętego przed kryzysem, a także reakcji polityki ekonomicznej w jego trakcie region wykazuje wciąż znaczące niedociągnięcia w zakresie rynków pracy, których najczęściej powtarzające się przejawy to wysoki udział niepełnego zatrudnienia, niestabilne formy umowy o pracę, nieformalność, nierówności i niskie przeciętne płace. W tym kontekście niektóre grupy pracowników (m.in. niżej wykwalifikowani, kobiety, młodzież i mniejszości etniczne) doświadczają najmniej korzystnych warunków. Jednocześnie, biorąc pod uwagę znaczenie rynków pracy dla dochodu gospodarstw domowych, zwłaszcza w regionie, gdzie zasięg ochrony socjalnej jest ograniczony, takie niepewne warunki często prowadzą do ubóstwa i wykluczenia społecznego. Według Maurizio stąd właśnie wynika zjawisko pracujących ubogich w tych krajach – nawet najwyżej rozwiniętych w regionie: „posiadanie pracy nie daje zabezpieczenia przed biedą”<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Duże znaczenie ma zapewnienie dostępu do produktywnego zatrudnienia także kobietom. Dane ILO wskazują, że wciąż jest powszechna dyskryminacja kobiet w dostępie do kształcenia zawodowego, co z kolei utrudnia im otrzymanie stanowiska wyższej jakości i lepiej płatnego. Ten sam raport wskazuje również, że programy mikrokredytów pozwoliły wielu kobietom na rozpoczęcie działalności gospodarczej, a dzięki dodatkowemu dochodowi – na poprawę wyżywienia i stanu zdrowia rodziny, edukację dzieci. Zob. *Gender equality at the heart of decent work*, Report to the International Labour Conference 2009, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_105119.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_105119.pdf) (dostęp 13.01.2013).

<sup>61</sup> R. Maurizio, *The role of social policy...*, s. 3.

## Podsumowanie

Jednym z zasadniczych problemów we współczesnych gospodarkach są rozpiętości dochodu, trudne do zaakceptowania nie tylko z przyczyn ekonomicznych, lecz także – może nawet przede wszystkim – politycznych i społecznych. Twórcy raportu ONZ<sup>62</sup> przytaczają opinię Guy Rydera, upatrującego głębszych przyczyn globalnego kryzysu w „kryzysie sprawiedliwości dystrybucyjnej”: „Byliśmy świadkami dziesięcioleci narastających nierówności i niesprawiedliwej dystrybucji wewnątrz krajów i między nimi, kiedy udział dochodu narodowego przypadający pracy w stosunku do kapitału obniżył się do poziomu z lat 30. XX wieku; w rezultacie mieliśmy do czynienia z Wielkim Kryzysem jeszcze przed wystąpieniem kryzysu – w kategoriach dochodu z pracy”. Przyzwoite zatrudnienie ma stanowić rozwiązanie tego problemu; oznacza ono, z jednej strony, wystarczający dochód z samej pracy najemnej; z drugiej – nakłada na właścicieli kapitału obowiązek stworzenia pracownikom bezpiecznych, godnych warunków wykonywania pracy.

Christoph Ernst i współautorzy podkreślają, że godziwe zatrudnienie nadaje ludziom prawa, przyznaje głos: ludzie, którzy zajmują przyzwoite stanowiska, zapewniające im i ich rodzinom stabilny, wystarczający dochód, odgrywają aktywniejszą rolę w gospodarce, konsumują, oszczędzają i inwestują, płacą podatki i składki na ubezpieczenia społeczne, domagają się respektowania swoich praw w innych dziedzinach życia społeczno-politycznego. Mówiąc inaczej: „Promowanie dialogu i inkluzji społecznej przyczynia się do budowy społeczeństw bazujących na solidarności, które znajdują demokratyczny, stabilny i sprawiedliwy sposób podziału władzy ekonomicznej, politycznej, społecznej i prawnej. Poprzez społeczeństwo cechujące się solidarnością przyzwoite zatrudnienie przyczynia się do wzrostu liczby osób uczestniczących w procesach politycznych, społecznych i gospodarczych, a także zapewnia im wystarczający i stabilny dochód w całym cyklu życia, wzmacniając tym samym popyt wewnętrzny. Prowadzi to do bardziej inkluzyjnej, stabilnej ścieżki wzrostu, tzw. «wzrostu sprzyjającego ubogim»»<sup>63</sup>.

Po ponad dekadzie reform ukierunkowanych przede wszystkim na deregulację rynków wewnętrznych, w tym rynku pracy, kraje Ameryki Łacińskiej postanowiły

<sup>62</sup> *Decent work...*, s. 4.

<sup>63</sup> Ch. Ernst i in., *Decent work...*, s. 5.

zmienić strategię, przyjmując wiele regulacji mających na celu ochronę pracowników, a także innych grup społecznych będących w trudnej sytuacji. Doświadczenia krajów regionu dowodzą, że programy wspierania konsumpcji, zwłaszcza wśród warstw uboższych, są skutecznym i akceptowalnym społecznie narzędziem walki z recesją; w przyszłości okaże się, czy spełniają pokładane w nich nadzieje związane z trwałym i zrównoważonym rozwojem.

## Literatura

- Aidt T., Tzannatos Z., *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment*, Directions in Development Series, vol. 168, The World Bank 2002.
- Amadeo E., Camargo J.M., *Flexibilidad laboral, productividad y ajuste*, „Boletín Sociográfico” 1993, nr 26.
- Barrientos A., Santibáñez C., *New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America*, „Journal of Latin American Studies” 2009, nr 1.
- Bazillier R., *Core Labour Standards and Development. Impact on Long-Term Income*, „World Development” 2007, nr 1.
- Bell S., Newitt K., *Decent work and poverty eradication: literature review and two-country study*, 2010, [www.decentwork.org.uk/wp-content/uploads/Decent-work-and-poverty-eradication-literature-review-and-two-country-study\\_Full-report.pdf](http://www.decentwork.org.uk/wp-content/uploads/Decent-work-and-poverty-eradication-literature-review-and-two-country-study_Full-report.pdf).
- Berg J., Cazes S., *The Doing Business Indicators: measurement issues and political implications*, Economic and Labour Market Paper, ILO 2007.
- Damill M., Frenkel R., *Macroeconomic Policies, Growth, Employment, and Inequality in Latin America*, Working Paper No. 2012/23, United Nations University, World Institute for Development Economic Research, February 2012.
- Davoine L., Erhel Ch., Guergoat-Larivière M., *La calidad del trabajo según los indicadores europeos y otros más*, „Revista Internacional del Trabajo” 2008, nr 2–3.
- Decent work and fair globalization: A guide to policy dialogue*, United Nations Non-Governmental Liaison Service, Geneva 2012.
- Effects of non-contributory social transfers in developing countries. A compendium*, International Labour Office Working Paper, Geneva 2010.
- Ernst Ch., Hagemeyer K., Marcadent P., Oelz M., *Decent work and empowerment of pro-poor growth*, 2012, [www.oecd.org/dac/povertyreduction/50157792.pdf](http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/50157792.pdf).
- Evans J., Gibb E., *Moving from Precarious Employment to Decent Work*, Global Union Research Network, ILO, Geneva 2009.

- Gender equality at the heart of decent work*, Report to the International Labour Conference 2009, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_105119.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_105119.pdf).
- Jobs – the Path to Recovery. How employment is central to ending the global crisis*, International Trade Union Confederation, September 2009.
- Jomo K., *Towards Full Employment and Decent Work: An Introduction*, w: J.A. Ocampo, K. Jomo (red.), *Towards Full and Decent Employment*, Zed Books, London & New York 2007.
- Kalleberg A., *2008 Presidential Address: Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition*, „American Sociological Review” 2009, nr 1.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Maurizio R., *The role of social policy in eradicating poverty: the Latin American experience*, 2010, [www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm10/documents/Maurizio%20paper.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm10/documents/Maurizio%20paper.pdf).
- Measuring Quality of Employment. Country Pilot Reports*, UNECE Task Force on the Measurement of Quality of Employment, United Nations, Geneva 2010.
- Palley T., *Labour standards, democracy and wages: some cross-country evidence*, „Journal of International Development” 2005, nr 7.
- Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, 2009, [www.oecd.org/development/povertyreduction/43514563.pdf](http://www.oecd.org/development/povertyreduction/43514563.pdf).
- Report of the Director-General: Decent Work*, International Labour Conference 1999, [www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc87/rep-1.htm](http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc87/rep-1.htm).
- Report on the EU contribution to the promotion of decent work in the world*, Staff Working Paper 2008, [http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/6sec\\_21841.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/6sec_21841.pdf).
- Standing G., *Economic Insecurity and Global Causalisation: Threat of Promise?*, „Social Indicators Research” 2008, nr 1.
- Taylor L., *Growth Development Policy, Job Creation and Poverty Reduction*, DESA Working Paper 2009, nr 90.
- Tinoco E., Bárcena A., *Advances and challenges in measuring decent work*, The employment situation in Latin America and the Caribbean, No. 8, May, ECLAC/ILO 2013.
- Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, European Commission, Publications Office, Luxembourg 2007.
- Trade, employment and labor standards: A study of core workers rights and international trade*, OECD, Paris 1996.

*Voices of the Vulnerable. Recovery from the ground up*, 2009, [www.unglobalpulse.org/sites/default/files/reports/Voices-of-the-Vulnerable\\_0.pdf](http://www.unglobalpulse.org/sites/default/files/reports/Voices-of-the-Vulnerable_0.pdf).

Weller J., *Economic Reforms, Growth, and Employment: Labour Markets in Latin America and the Caribbean*, ECLAC, Santiago 2001.

Weller J., Roethlisberger C., *La calidad del empleo in América Latina*, Serie Macroeconomía del desarrollo No. 110, CEPAL 2011.

Zepeda E., Alcaron D., Veras Soares F., Guerreiro Osório R., *Changes in Earnings in Brazil, Chile and Mexico: Disentangling the Forces behind Pro-Poor Change in Labour Markets*, Working Paper No. 51, International Policy Centre for Inclusive Growth 2009.

## „DECENT WORK” AS AN ANTI-CRISIS TOOL AND A CHANCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

### Abstract

The purpose of the article is to present the concept of decent work and to evaluate the possibility of applying this concept in the practice of developing countries. The author has chosen Latin American countries because some of them have explicitly accepted decent work as a tool to combat the consequences of the crisis and to achieve continuing, balanced growth. In the first part of the article decent work is compared with the concept of flexicurity, employed in the European Union; the second part presents Latin American experiences from the recent crisis, where the appropriate labor market regulations were considered as a means of supporting internal demand and achieving socially accepted income distribution, consistent with stable long-term growth.

*Translated by Marta Sordyl*

**Keywords:** social protection, working conditions, workers' rights

**JEL Code:** H53, J28, J81, J83

