



Publikacja została przetłumaczona
w ramach projektu

EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną

STANOWISKO EAPN

PRACUJĄCY, A UBODZY

Stanowisko EAPN w sprawie ubóstwa pracujących



EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK

RÉSEAU EUROPEEN DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

SQUARE DE MEEÛS, 18 – 1050 BRUXELLES TEL: 0032 2 226 58 50 – FAX : 0032 2 226 58 69

Listopad 2013

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE.....	4
1. Czym jest ubóstwo pracujących	7
1.1. Definiowanie ubóstwa pracujących	8
1.2. Przyczyny ubóstwa pracujących	9
2. Programy w odpowiedzi na problem i zastrzeżenia EAPN.....	15
2.1. Niska płaca, niska jakość życia.....	16
2.2. Dodatki i ulgi podatkowe	19
2.3. Drabina czy drzwi obrotowe?.....	21
2.4. Dostęp do usług.....	23
2.5. Czynniki ryzyka kluczowych grup	24
3. Wpływ kryzysu i oszczędności.....	26
4. Rola UE	31
4.1. Na plus: dokumenty	31
4.2. Na minus: wdrażanie.....	35
5. Inne podmioty i ich podejście do kwestii ubóstwa pracujących.....	37
6. Zarządzanie, uczestnictwo, demokracja.....	39
7. Zalecenia EAPN.....	42
Dla UE.....	42
Dla państw członkowskich na szczeblu krajowym i regionalnym	44
Dla pracodawców i ich organizacji	45
Dla związków zawodowych i organizacji pozarządowych.....	46
Bibliografia	47

Fotografia na stronie tytułowej: A vida como ela é #5 ©Sergio Aires.

WPROWADZENIE

Ubóstwo jest często postrzegane jako problem przede wszystkim niskich dochodów, wynikający z braku płatnego zajęcia. W ostatnich latach w znacznym stopniu skupiano się na zatrudnieniu jako jedynej drodze wyjścia z ubóstwa. W ten sposób dyskurs polityczny stopniowo marginalizował zintegrowane wszechstronne strategie integracji społecznej, których podstawą jest zagwarantowanie dostępu do praw, zasobów i usług¹, na rzecz prymatu wydajności gospodarczej i konkurencyjności oraz zwiększania poziomu zatrudnienia. Ogromne znaczenie przykładano do wydajności (temu jak wiele osób uda można popchnąć do podjęcia pracy), podczas gdy jakość pracy, z takimi jej aspektami jak godna płaca, bezpieczeństwo zatrudnienia, warunki pracy, nie stała się priorytetem. Przyczyniło się to do gwałtownego wzrostu liczby tzw. pracujących ubogich, czyli osób doświadczających ubóstwa pomimo tego, że pracują.

Choć prawdą jest, że zagrożenie ubóstwem zmniejsza się w przypadku osób posiadających płatne zatrudnienie, to dla wielu osób zatrudnienie przynosi niewielką poprawę statusu materialnego w porównaniu do bezrobocia, a czasem wiąże się nawet z pogorszeniem sytuacji. Obecnie około 9,5% pracowników w Unii Europejskiej, czyli ponad 15 mln osób cierpi z powodu ubóstwa pracujących (Eurostat 2012). Widać tu wyraźny wzrost w porównaniu z 8,9% w 2011 r. i 8,4% w 2010 r. Ubóstwo pracujących stało się dla wielu państw członkowskich krytyczną barierą hamującą walkę z ubóstwem poprzez zrównoważone zatrudnienie. Można powiedzieć, że punkt ciężkości polityki przeciwdziałania ubóstwu od 1990 r. przeniósł się z utrzymania dochodu dla osób bez pracy do bardziej agresywnego podejścia aktywizacji rynku pracy, którego celem jest wepchnięcie osób otrzymujących zasiłki na rynek pracy i realizacja hasła „praca się opłaca”. Choć indywidualne wsparcie wejścia na rynek pracy ma ogromne znaczenie, to w coraz większej mierze jest to za mało, by zaradzić problemowi ubóstwa pracujących.

Skupienie się na rozwiązaniach faworyzujących zatrudnienie wiąże się z nadmiernym naciskiem na podaż pracowników, szczególnie na metody aktywizacji rynku pracy oraz szkolenia i umiejętności osób bezrobotnych. Co więcej, reformy systemów świadczeń w Europie skupiają się na obniżaniu poziomu zasiłków i wzmacnianiu warunkowości, co ma

1 Wspólne cele Socjalnej OMK (2008, zatwierdzone w 2010 r.)

zapewnić, by zasiłki nie stanowiły bariery w powrocie na rynek pracy. Duży nacisk kładziony przez ustawodawców na politykę aktywizacji rynków pracy, reformę świadczeń i kształcenie ustawiczne oznacza mniej uwagi poświęconej jakości miejsc pracy i zatrudnienia, które w efekcie stale się pogarszają.

Członkowie EAPN od wielu lat dostrzegają niedostatki metod zwalczania ubóstwa nakierowanych na zatrudnienie i starają się na to zwrócić uwagę na szczeblu krajowym oraz, wraz z innymi organizacjami społecznymi i związkami zawodowymi, na szczeblu europejskim, lobując na rzecz zrównoważonego podejścia do integracji w zakresie zatrudnienia. EAPN z radością przyjęło zwiększone zainteresowanie Socjalnej OMK ubóstwem pracujących oraz nacisk, jaki kładzie na ten problem roczne sprawozdanie Komitetu Ochrony Socjalnej (SPC) (SPC, 2013), gdzie ubóstwo pracujących zostało wymienione jako kluczowa tendencja do obserwacji.

Strategia Europa 2020 wymienia redukcję liczby osób doświadczających ubóstwa o 20 milionów do 2020 r. jako jeden ze swoich pięciu celów nadrzędnych. Uzgodniono również docelowy odsetek osób pracujących, wynoszący 75% osób w wieku produkcyjnym. Aby móc skutecznie połączyć te dwa ambitne zamierzenia i zagwarantować, by cel zatrudnienia nie kłócił się z celem zwalczania ubóstwa, należy umieścić jakość zatrudnienia w centrum tych wysiłków i zaproponować konkretne metody zwalczania ubóstwa pracujących. Należy omówić rolę UE w zwalczaniu i generowaniu ubóstwa pracujących, szczególnie w świetle ciągłego podkreślania priorytetów makroekonomicznych oraz propozycji zwiększania konkurencyjności i redukcji deficytów finansów publicznych, podnoszonych w najnowszych dokumentach wspólnoty, takich jak Roczna Analiza Wzrostu Gospodarczego i Pakt Fiskalny.

Efektom kryzysu gospodarczego i pakietów oszczędnościowych może być dalsze pogarszanie się sytuacji ubogich osób pracujących. Choć w wielu krajach Europy odsetek zatrudnionych w okresie przed 2008 r. wzrastał, zaczęła się zmieniać również natura rynku pracy. Wzrosło wykorzystanie pracy tymczasowej, w niepełnym wymiarze godzinowymi innymi form „elastycznego” zatrudnienia, co spowodowało pogorszenie się warunków pracy w niektórych zawodach. Zmiany na rynku pracy przyczyniły się również do rozpoczęcia debaty na temat natury, przyczyn i konsekwencji ubóstwa pracujących.

Kryzys nie tylko przyczynił się do likwidacji wielu miejsc pracy, ale również przyniósł pogorszenie warunków pracy i środowiska pracy wielu osób, obniżki wynagrodzeń bez odpowiednich dodatków ze strony zabezpieczenia socjalnego, cięcia w wydatkach na cele

socjalne oraz ciągle pogarszające się bezpieczeństwo pracy i zatrudnienia (EAPN 2010; EAPN 2011a). Strategie wychodzenia z kryzysu, obejmujące bezwzględne oszczędności i cięcia budżetowe oraz presja na obniżanie wynagrodzeń skupiały się zbyt często na wąsko pojmowanej aktywizacji i próbie obniżenia wydatków publicznych oraz na deregulacji sektora prywatnego, co nie pomogło w poprawie sytuacji osób pracujących doświadczających trudności finansowych.

Ubóstwo osób pracujących, przyczyny problemu, jego skutki i możliwe rozwiązania to sprawa złożona. W 2010 r. EAPN w ramach grupy roboczej ds. zatrudnienia podjęła się wszechstronnej oceny sytuacji w oparciu o różne programy polityczne – i te zmierzające do rozwiązania problemu, i te pogarszające sprawę. W ramach kart charakterystyki krajów członkowie EAPN dokonali oceny sytuacji na terenie swoich państw. Wyniki tej oceny zostały przedstawione przez EAPN w marcu 2011 r. w Paryżu w ramach samooceny Socjalnej OMK („Building the tools to fight in-work poverty”). W latach 2012-2013 członkowie EAPN w ramach europejskiej grupy ds. strategii integracji społecznej pogłębiali i uzupełniali analizę, łącząc ze sobą najnowsze dane. Wyniki innych publikacji EAPN, takich jak np. doroczna ocena krajowych programów reform (EAPN 2011c, EAPN 2012d, EAPN 2013c) i indywidualnych zaleceń dla poszczególnych krajów (EAPN 2012b, EAPN 2013a) w ramach Strategii Europa 2020 zostały równomiernie uwzględnione. Prace koordynował wiceprezes EAPN Wielka Brytania, Peter Kelly przy wsparciu brukselskiego sekretariatu EAPN (Amana Ferro, Claire Champeix i Sian Jones jako koordynatorka).

Niniejszy dokument przedstawia wyniki rozpoczętej przez EAPN analizy problemu ubóstwa pracujących i jest próbą włączenia się do debaty na ten temat. Dokument rozpoczyna się od definicji i rozpoznania skali problemu z uwzględnieniem różnych sytuacji w różnych krajach Europy, roli niskich płac, struktury i rozczłonkowania rynku pracy, roli zasiłków i polityki podatkowej i indywidualnych cech krajów. W oparciu o wyżej wymienione szerokie badania przeprowadzone przez członków EAPN, opisujemy kluczowe problemy i omawiamy wpływ różnych programów w różnych krajach, łącznie z negatywnym wpływem kryzysu gospodarczego i oszczędności. Przedstawiamy również historie osób doświadczających ubóstwa pracujących i wskazujemy na uczestnictwo i demokrację jako podstawę formułowania konkretnych wniosków i metod skutecznego zwalczania ubóstwa pracujących. Rola UE w tej walce jest coraz ważniejsza, co jasno podkreślamy. Dokument kończy przegląd stanowisk przyjętych przez podmioty międzynarodowe w kwestii ubóstwa pracujących oraz kluczowe

zalecenia ze strony EAPN.

Nie wystarczy znaleźć ludziom pracy. Ustawodawcy powinni również zadbać o to, by proponowane możliwości zatrudnienia stanowiły skuteczną drogę wyjścia z trudności, wykluczenia i niedostatku. Skuteczną drogę wyjścia z ubóstwa.

1. Czym jest ubóstwo pracujących

Ubóstwo pracujących to szeroko pojmowany stan ubóstwa doświadczanego przez osobę pomimo jej aktywności na rynku pracy w ramach płatnego zatrudnienia.

Pojęcie ubóstwa pracujących nie jest niczym nowym. Jednym z pierwszych żądań ruchu związków zawodowych w całej Europie była „godna płaca za godną pracę”. Było to żądanie wynikające z faktu, że pomimo podejmowania płatnego zatrudnienia, wielu robotników nie zarabiało wystarczająco, by wydzwignąć siebie i swoje rodziny z ubóstwa. Żądanie to obejmowało również nawoływanie do większej sprawiedliwości ekonomicznej w miejscu pracy. Wyzwanie to wybrzmiewa obecnie równie mocno, co w XIX w. Choć problemy ubóstwa pracujących i niskiej płacy nigdy całkowicie nie zniknęły, to wzmocnienie sieci bezpieczeństwa społecznego i pojawienie się obowiązkowych ubezpieczeń zdrowotnych i społecznych oraz względnie długi okres wzrostu gospodarczego w latach 50. i 60. zeszłego wieku zmniejszyły polityczne znaczenie tych problemów (Airio 2008).

Jednakże kryzys gospodarczy początku lat 70. i coraz większy nacisk na deregulację rynków pracy, szczególnie w Wielkiej Brytanii, doprowadziły do tego, że problem ubóstwa pracujących powrócił na agendę. Ubóstwo pracujących nie może być dłużej postrzegane jako marginalny problem walki z ubóstwem. W czasach, gdy zatrudnienie przez wielu postrzegane jest jako najlepsza i najbezpieczniejsza droga wyjścia z ubóstwa, uderzające jest, że niemal jedna trzecia osób zagrożonych ubóstwem ma pracę (EC 2013), a w pewnych krajach nawet więcej (wg. Eurostatu – 15,1% w Grecji i 19,2% w Rumunii). W ramach Socjalnej OMK, opracowano wskaźniki monitorowania ubóstwa pracujących od 2004 r., ale pomimo rosnącego znaczenia problemu, nadal istnieje niedostatek danych i badań z wielu krajów członkowskich (Frazer & Marlier, 2010).

1.1. Definiowanie ubóstwa pracujących

Stosowana przez Eurostat definicja, używana przy zbieraniu danych na temat ubóstwa pracujących brzmi: odsetek osób, które pomimo bycia zatrudnionym osiągają dochód rozporządzalny poniżej granicy ubóstwa określonej jako 60% krajowej mediany dochodu rozporządzalnego (po rozliczeniu świadczeń socjalnych). Eurostat definiuje dalej dochód rozporządzalny jako całkowity dochód gospodarstwa domowego po opłaceniu podatków i innych danin publicznych możliwy do wydania lub zaoszczędzenia podzielony przez liczbę członków gospodarstwa domowego. Crettazi Bonoli (2010) podkreślają różnorodność podejść do ubóstwa pracujących w zależności od kraju. Różnice te dotyczą sposobów pojmowania „pracy” i „gospodarstwa domowego”, okresu odniesienia w stosunku do zatrudnienia, oraz stosowanego progu ubóstwa.

W kontekście europejskim ta ostatnia kwestia nie jest aż tak kontrowersyjna, ze względu na powszechnie stosowany wskaźnik ubóstwa względnego – 60% mediany dochodu gospodarstwa domowego jako progu ubóstwa (choć niedawno przyjęty złożony wskaźnik stosowany dla Celu Redukcji Ubóstwa Strategii Europa 2020 może to zmienić). Jeśli chodzi o definiowanie pracy, to definicja Eurostatu, określa osoby zatrudnione jako: „osoby w wieku 15 lat i starsze, które w tygodniu referencyjnym wykonywały jakąś pracę, nawet jeśli pracowały tylko przez jedną godzinę w tygodniu, za odpłatnością, dla zysku lub korzyści dla rodziny”. Oznacza to bardzo ograniczoną definicję odpłatnego zatrudnienia.

Kolejną kluczową kwestią jest ocena dochodu na szczeblu gospodarstwa domowego, kiedy to całkowity dochód gospodarstwa domowego dzielony jest przez liczbę osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego. Aby uniknąć ubóstwa pracujących, dochód na osobę musi przekraczać próg ubóstwa. Oznacza to, że większa liczba osób zależnych w gospodarstwie domowym może znacznie zwiększać zagrożenie ubóstwem, ponieważ dochód dzielony jest na więcej osób. Ma to wpływ na typ rozwiązań problemu ubóstwa pracujących, ponieważ muszą one uwzględniać nie tylko godne płace i bezpieczeństwo pracy, ale również zasiłki na dzieci, emerytury i renty oraz dostęp do usług takich jak mieszkalnictwo, opieka przedszkolna, inne rodzaje opieki (nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi), ochrona zdrowia, transport, usługi społeczne i inne.

Korzystając z danych i definicji Eurostat można oszacować, że 9,5% pracujących w

Europie doświadcza ubóstwa. Choć odsetek ten jest wyższy w przypadku nowych państw członkowskich, to tu widać również tendencję spadkową, podczas gdy w starych państwach członkowskich odsetek ubóstwa pracujących wzrósł o alarmujący 1%.

2010		2011	2012 (szac.)
EU (28 państw)	8,4%	8,9%	9,5%
EU (27 państw)	8,4%	8,9%	9,5%
Dawne państwa członkowskie (15)	7,9%	8,5%	9,2%
Nowe państwa członkowskie (12)	10,5%	10,8%	10,5%

Istnieją również ogromne rozbieżności pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, a ich zakres waha się od 8,2% w Finlandii, do 19,2% w Rumunii. Warto zauważyć, że „ogólnie, państwa o wyższej stopie zagrożenia ubóstwem mają również większy odsetek ubóstwa pracujących” (Frazer & Marlier, 2010). Bardzo prawdopodobne jest, że wiele procesów, struktur i programów, które prowadzą do ubóstwa osób bez pracy, wiąże się również z przyczynami ubóstwa osób pracujących. Tendencje różnią się również w zależności od przynależności do jednej z kluczowych grup, wyszczególnionych poniżej.

1.2. Przyczyny ubóstwa pracujących

Znaczenie poszczególnych przyczyn zależy od warunków panujących na terenie poszczególnych państw członkowskich. Crettaz i Bonoli (2010) wyróżniają trzy podstawowe „mechanizmy” prowadzące do ubóstwa pracujących: niska płaca, niskie bezpieczeństwo pracy i duża rodzina. Inne badanie (Frazer & Marlier 2010) podkreśla znaczenie struktury rynku pracy, gospodarstwa domowego, niską intensywność pracy oraz cechy indywidualne (brak kwalifikacji itp.) oraz czynniki instytucjonalne, takie jak brak odpowiedniego poziomu płacy minimalnej i zabezpieczeń socjalnych. Dodatkowo dochodzi kwestia dystrybucji i redystrybucji dochodu, z uwagi na rosnące nierówności i polaryzację, co wzmacnia różne efekty, a wśród nich ubóstwo pracujących (patrz: EAPN 2011b). Wszystkie z tych czynników przyczyniają się do wzrostu ubóstwa pracujących, które miało miejsce w Europie w ciągu ostatnich 10 lat. Względna waga

każdego z czynników w pewnym stopniu zależy od konkretnych warunków krajowych, ale wszystkie czynniki można odnieść do wszystkich przypadków. W niniejszym rozdziale skupimy się na najważniejszych przyczynach ubóstwa pracujących.

Niska płaca

Dochody danej osoby nie zawsze w całości zależą od zarobków tej osoby. Większość badań nad ubóstwem pracujących dowodzi, że nie wszyscy nisko opłacani pracownicy są ubodzy. Jednakże, nie sposób zaprzeczyć, że niskie zarobki są kluczową przyczyną ubóstwa pracujących. Choć wielu nisko opłacanych pracowników nie jest ubogich, to większość ubogich osób pracujących mało zarabia. Dlatego niska płaca powinna być punktem wyjścia przy opracowywaniu rozwiązań programowych w kwestii ubóstwa pracujących.

Powinien to być również nasz punkt wyjścia w zrozumieniu przyczyn ubóstwa pracujących. Brak krajowej płacy minimalnej na terenie 7 z 28 państw członkowskich jest kluczowym problemem, szczególnie w obliczu spadającego członkostwa w związkach zawodowych, a pracownicy nisko opłacanych zawodów tradycyjnie nie są objęci ochroną związkową. Nawet w krajach, gdzie obowiązuje ustawowa płaca minimalna, jej poziom często jest niewystarczający do tego, by podźwignąć daną osobę z ubóstwa. Niedawny kryzys gospodarczy i pakiety naprawcze przyniosły presję na obniżanie wynagrodzeń. Szczególnie mocno widać to w kontekście uzależniania płac od wydajności zamiast od standardów życia (pakt euro plus), cięć budżetowych i oszczędności, szczególnie w krajach otrzymujących pomoc od MFW i Komisji Europejskiej, oraz w przypadku państw strefy euro, od Europejskiego Banku Centralnego.

Częstym problemem osób próbujących wejść na rynek pracy jest to, że „im się to nie opłaca”. Jest to wynikiem dodatkowych kosztów podjęcia zatrudnienia, np. podróży i transportu, opieki przedszkolnej i innej, kupnem odzieży, posiłków itp. Dla niektórych osób, szczególnie posiadających małe dzieci, może to oznaczać konieczność podejmowania prac w niepełnym wymiarze, tymczasowych, niestabilnych i słabo płatnych, co często oznacza zamianę ubóstwa na bezrobociu w ubóstwo w pracy. W tym kontekście kluczowe okazują się usługi wspierające, takie jak zapewnienie odpowiedniej (dostępnej, niedrogiej, wysokiej jakości) opieki przedszkolnej i innych usług wspierających, tak by ich praca nie musiała generować większego ubóstwa. Przy wspieraniu podjęcia pracy przez samotnego rodzica szczególnie

ważne jest zintegrowane podejście zapewniające dostęp do usług opieki , jeśli rodzic ten ma znaleźć i utrzymać odpowiednie zatrudnienie. Niemniej jednak, nadal zbyt mało uwagi poświęca się tym usługom, szczególnie w czasach wychodzenia z kryzysu (EAPN 2008, EAPN 2009a, EAPN 2010, EAPN 2011a, EAPN 2011c i EAPN 2012d).

To ważne, by przy rozważaniu przyczyn ubóstwa pracujących pamiętać o metaforze obrotowych drzwi pomiędzy ubóstwem pracujących i bezrobociem (Shildrick et al, 2010). Przejście od zasiłku do płatnej pracy i z powrotem może być problemem, a osoba zmieniająca status nagle znajduje się bez dochodu. Sytuację dopełnia utrata nisko płatnych lub bezpłatnych usług publicznych, takich jak wsparcie mieszkaniowe. Wytwarza to pułapkę ubóstwa, z której trudno się wydostać, co powoduje zmienność dochodu (z okresami braku dochodu) oraz utratę świadczeń. Istnienie cyklu „od niskiej wypłaty, do braku wypłaty” oznacza, że musimy traktować te dwa zjawiska jako powiązane ze sobą, a nie osobne doświadczenia.

Jakość miejsc pracy i zatrudnienia

Istnieje wyraźny związek pomiędzy ubóstwem pracujących, niską płacą, a nie zrównoważonym (niestabilnym) zatrudnieniem. Mówimy tu o wymuszonej pracy w niepełnym wymiarze godzin, pracy nietypowej lub tymczasowej, które są często nisko płatne, co odzwierciedla segmentację rynku pracy, opisywaną także przez zintegrowane wytyczne (7), inicjatywy przewodnie, wspólne sprawozdanie i inne bieżące dokumenty unijne.

Segmentacja rynku pracy łączy się z niskim poziomem wynagrodzeń w określonych sektorach, klasyfikowanych jako nisko wykwalifikowane. Często są to prace wykonywane przez kobiety, mniejszości narodowe i inne grupy wykluczone. Rosnąca różnica wynagrodzeń najwyraźniej widoczna jest na przykładzie zarobków pracowników zajmujących najniżej opłacane stanowiska w porównaniu z zarobkami na stanowiskach kierowniczych, jak również poprzez porównanie wynagrodzeń do części wypracowanego PKB. Różnica w zarobkach pomiędzy płciami i narodowościami są również ważnym elementem równania.

Oczywiście praca tymczasowa lub w niepełnym wymiarze godzin nie musi być pracą niskiej jakości, ale w rzeczywistości wiele z nich takich jest. I choć takie formy zatrudnienia są często promowane jako pomost do zrównoważonego zatrudnienia wysokiej jakości w ramach rynku pracy, to często ludzie wpadają w pułapkę pracy niskiej jakości lub krążą od nisko płatnego, niepewnego zatrudnienia za płacę minimalną do bezrobocia lub innych zasiłków.

Praca w niepełnym wymiarze godzin często wykonywana jest za mniejszą stawkę godzinową w porównaniu do pełnego wymiaru, szczególnie w przypadku nowych umów zawieranych na krótszy czas (1 godzinę lub 1 dzień), które coraz częściej nie podchodzą pod kodeks pracy. Eurostat wskazuje, że w 28 krajach UE w 2012 r. szacowany udział pracowników doświadczających ubóstwa pracujących to 14,1% w przypadku niepełnego wymiaru pracy i 8,1% przy pełnym wymiarze pracy. Pracownicy na nietypowych i niepewnych umowach są również rzadziej objęci układami związków zawodowych. Ich praca bywa fizycznie wymagająca i trwa zbyt wiele godzin. Pracownicy tacy często nie mają dostępu do emerytur i podstawowych praw pracy (Pollert & Charlwood 2009).

Wynika z tego wiele istotnych wskazań dla tworzących programy zwalczania bezrobocia i ubóstwa pracujących. Doświadczenie powracającego ubóstwa, w pracy czy poza nią, dowodzi, że nisko płatna praca, mająca służyć za drabinę do wyjścia z ubóstwa, w rzeczywistości jest mitem. Fakt, że tak wiele osób krąży od ubóstwa w pracy do ubóstwa bez pracy może sugerować, że rzeczywistym problemem nie jest tu brak odpowiedniej zachęty czy motywacji po stronie pracownika. Niezwykle jest to, że tak wiele osób chce, z zachętą lub bez, podejmować zatrudnienie, nawet pomimo tego, że ich doświadczenia są negatywne, a praca niewiele poprawia ich jakość życia, a czasem nawet ją pogarsza.

Bardziej szczegółową analizę znaczenia godnej płacy i stabilnych umów oraz ogólnie jakości pracy, a także implikacji ubóstwa, można znaleźć w dokumencie „EAPN's Explainer on Quality of Work and Employment in the EU” (EAPN 2014a).

Struktura gospodarstw domowych

Jak już wspomniano, wskaźniki ubóstwa na ogół opierają się na ocenie dochodu gospodarstwa domowego, a nie poszczególnych osób. Oznacza to, że osoba wykonująca nisko opłacaną pracę niekoniecznie musi być zaliczana do osób doświadczających ubóstwa pracujących, jeśli należy do gospodarstwa domowego, którego dochód mieści się powyżej progu ubóstwa. Oznacza to również, że nawet w gospodarstwie domowym, w którym wszyscy dorośli w wieku produkcyjnym są aktywni na rynku pracy, liczba osób zależnych (dzieci, osób starszych czy niepełnosprawnych) może powodować, że pod względem dochodu na głowę, to gospodarstwo domowe jest poniżej progu ubóstwa. Zaledwie 5,6 bezdzietnych par doświadcza ubóstwa pomimo pracy, w porównaniu z 10,4% par posiadających zależne finansowo dzieci (Eurostat 2011).

Podejście to rodzi nowe wyzwania w kwestii poprawnej identyfikacji zjawiska ubóstwa pracujących. Osoby utrzymujące rodziny wielodzietne mogą znaleźć się w ubóstwie nawet jeśli jedno lub oboje rodziców ma dobrą pracę. Jest to przyczynek do szerszej debaty nad odpowiednim poziomem płac, podważający dotychczasowy model, zgodnie z którym pracujący członkowie gospodarstwa domowego „przynoszą chleb do domu”. Ma to szczególne znaczenie w kontekście samotnych rodziców, dla których godna płaca jest nie tylko płacą wystarczającą do utrzymania siebie, ale również do wyżywienia rodziny. Niedawne zmiany demograficzne podkreślają konieczność zwiększenia przyrostu naturalnego, co w przypadku par i samotnych rodziców, którzy nie są w stanie zapewnić warunków gospodarczych niezbędnych dzieciom do godnego życia może być bardzo trudne.

Ubóstwo pracujących może prowadzić do zadłużenia, ponieważ pensja nie pozwala na pokrycie podstawowych kosztów życia. Zadłużenie sprawia, że pracownikom trudno jest realizować codzienne potrzeby, ponieważ ich zarobki idą na spłatę długów. Samotni rodzice i inne osoby zapewniające chleb całej rodzinie mają dodatkowe problemy. Obowiązki opiekuńcze, szczególnie jeśli nie są dzielone z drugim rodzicem, stają się ogromną przeszkodą w integracji z rynkiem pracy, czy nawet w ukończeniu edukacji i zdobywaniu nowych umiejętności, pozwalających na lepsze zatrudnienie.

Brak wystarczającej liczby odpowiednich, dostępnych finansowo, wysokiej jakości miejsc w przedszkolach i żłobkach może zmuszać rodziców, szczególnie samotnych, do podejmowania nisko płatnej, tymczasowej pracy, która nie gwarantuje wystarczającego i stałego dochodu dla członków rodziny. 19,5% samotnych rodziców doświadcza ubóstwa pomimo pracy (Eurostat, 2011). Inne obowiązki opiekuńcze, np. opieka nad starszymi lub niepełnosprawnymi członkami rodziny mają taki sam efekt. Brak aktywności na rynku pracy i podejmowanie pracy w niepełnym wymiarze godzin w 30% spowodowane są brakiem odpowiednich usług opiekuńczych (Frazer & Marlier). Jeśli praca nie zapewnia wystarczającego dochodu, pomimo pozostawania w zatrudnieniu, pogłębia się ubóstwo i zadłużenie.

Indywidualne czynniki ryzyka

Pewne grupy społeczne są bardziej narażone na doświadczanie ubóstwa pracujących ze względu na różne cechy i okoliczności. Jedno z cytowanych badań (Frazer & Marlier, 2010) zwraca uwagę na fakt, że mężczyźni częściej doświadczają ubóstwa pracujących niż kobiety.

Często kobiety zatrudniane są w niepełnym wymiarze godzinowym albo wykonują nietypowe prace, które są słabiej płatne. Różnica wynagrodzeń kobiet i mężczyzn (16,2% w Unii Europejskiej w 2011 r. wg Eurostatu) jest na niekorzyść kobiet, co oznacza, że kobiety otrzymują niższe wynagrodzenie niż mężczyźni za tę samą pracę, a także, że są one bardziej narażone na ubóstwo w pracy.

W wielu krajach większość nisko płatnej pracy, a co za tym idzie – ubóstwa pracujących, występuje w warunkach wiejskich. Osoby prowadzące własną działalność gospodarczą są kolejną kategorią osób narażonych na ubóstwo pracujących (wg danych Eurostatu, 24,3% takich osób doświadcza ubóstwa). Frazer i Marlier (2010) odnotowali, że znaczenie ma również poziom wykształcenia.

Osoby chore, niepełnosprawne lub z innymi problemami zdrowia fizycznego lub umysłowego są również bardziej podatne na ubóstwo pracujących. Często osoby takie podejmują jedynie zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin, co nie pozwala im na zdobycie środków wystarczających do godnego życia. Niezbędny dochód w takim wypadku powinien wynikać z programów, kumulujących zasiłki z zarobkami oraz wsparciem w postaci dostępu do usług. W rzeczywistości, wiele osób należących do tej wrażliwej grupy traci zasiłek i inne rodzaje wsparcia, jak tylko podejmie się pracy nawet w niepełnym wymiarze. To niedociągnięcie systemu skutkuje pułapką ubóstwa, która nie pozostawia szans na lepsze życie. Nową grupą szczególnie zagrożoną ubóstwem są ludzie młodzi, którzy często mają poważne trudności ze znalezieniem pracy po ukończeniu studiów. Bezrobocie wśród młodzieży rośnie w zastraszającym tempie w większości krajów europejskich (wg Eurostat - 21,4% w 2011 r. w porównaniu do 15,8% w 2008 r.). Statystyki wskazują również na wyższy poziom ubóstwa pracujących wśród osób młodszych (11,2% w przedziale 18-24 lat w porównaniu do 8,8% powyżej 24 roku życia) oraz na wyższy odsetek ubóstwa wśród pracowników tymczasowych (13,2%) i pracujących w niepełnym wymiarze godzin (13,5%) w porównaniu do pracowników zatrudnionych na stałe (5,4%) i w pełnym wymiarze godzin (7,5%) (Eurostat, 2011).

Brak doświadczenia jest często przywoływaną przyczyną rzadszego zatrudniania absolwentów, z których wielu decyduje się na staże i inne formy zdobywania doświadczenia. Jednakże brak jednolitych kryteriów odbywania stażu prowadzi do tego, że wiele z nich jest albo bezpłatnych, albo płatnych niewystarczająco. Z nadzieją witamy niedawne inicjatywy Komisji Europejskiej w rodzaju ram jakości dla staży, określające minimalne standardy ochrony młodych stażystów, jak również powołanie europejskiego sojuszu na rzecz przyuczania do

zawodu. Jeśli chodzi o wdrażanie Gwarancji dla Młodych, należy koniecznie uczynić priorytetem wymiar jakości zatrudnienia, by uniknąć pogłębiania ubóstwa wśród młodzieży.

Imigranci i mniejszości etniczne, szczególnie Romowie, częściej znajdują się w sytuacji ubóstwa pracujących niż inne grupy, jak również rzadziej są chronieni przez związki zawodowe. Dyskryminacja nadal w wielu krajach jest powszechna i choć wiele się robi, by zwalczać dyskryminację w miejscu pracy, to nadal niedostatecznie wiele działań skierowanych jest przeciw rasizmowi i ksenofobii jako barierom w dostępie do rynku pracy. W obliczu takich trudności, otrzymanie normalnej pracy na otwartym rynku pracy, często pomimo wysokich kwalifikacji, zmusza osoby z tych grup do szukania niestabilnego zatrudnienia. Nieudokumentowani imigranci mają dodatkowe problemy związane z wejściem na rynek pracy, co popycha ich do nielegalnego zatrudnienia, jako jedynej możliwości utrzymania siebie i rodziny. Oznacza to dla nich brak bezpieczeństwa dochodów, niskie płace, niepewność, czy otrzymają zapłatę, brak zabezpieczenia socjalnego i ciągły strach przed zwolnieniem i deportacją.

Praca na czarno i nieodprowadzanie składek na ubezpieczenie socjalne przez pracodawców godzi w społeczne mechanizmy redystrybucji i finansowania ochrony socjalnej i bezpieczeństwa, przyczyniając się do destabilizacji gospodarki, głębszego ubóstwa i wykluczenia społecznego.

2. Programy w odpowiedzi na problem i zastrzeżenia EAPN

Jak już wspomniano w poprzednim rozdziale, ubóstwo pracujących jest zjawiskiem złożonym, dotyczącym różne osoby w różny sposób i w różnych momentach życia. Pod wieloma względami konsekwencje dla osób doświadczających ubóstwa w pracy nie różnią się niczym od ubóstwa bezrobotnych – wyzwania i trudności osób o niskich dochodach są podobne, niezależnie od przyczyn niskiego dochodu. Bardzo ważny jest również fakt, że linia oddzielająca tych, którzy są ubodzy, ponieważ nie pracują, od tych, którzy pracują, jest zatarta. Wiele analiz tego zjawiska zrzuca odpowiedzialność na te osoby, obarczając winą za ubóstwo ich osobiste problemy, takie jak niski poziom kwalifikacji, samotne rodzicielstwo, wybór posiadania dużej rodziny itd. Istnieje pewna liczba czynników strukturalnych, leżących u

podstaw problemu, jakim jest ubóstwo pracujących i część z nich dotyczy wyborów życiowych, które można uznać za „osobiste”.

Należy od początku jasno podkreślić, że sama polityka zwiększania zachęty do pracy nie rozwiąże problemu ubóstwa pracujących. Niektóre z programów, które zdaniem polityków wymierzone są w ten problem, dotyczą w rzeczywistości wyłącznie zwiększania motywacji bezrobotnych do powrotu na rynek pracy i dotyczą bardziej pozbawiania beneficjentów zasiłków, niż zapewniania im godnego życia. Biorąc pod uwagę złożoność przyczyn ubóstwa w pracy, nie powinno dziwić, że poleganie na jednym sposobie rozwiązania problemu będzie zawsze niewystarczające.

W tym rozdziale przyjrzymy się kluczowym problemom podnoszonym przez członków EAPN w związku z ubóstwem pracujących, jego konsekwencjami i skutecznością niektórych programów walki z tym problemem. Rozdział ten powstał w oparciu o wszechstronne badania przeprowadzone przez członków EAPN na przestrzeni ostatnich czterech lat, ujęte w następujących publikacjach: dwa sprawozdania dotyczące skutków kryzysu w 2009 i 2010 r. (EAPN 2010, EAPN 2011a), książeczka dotycząca wdrażania strategii aktywnej integracji społecznej (EAPN 2011c), trzy sprawozdania poświęcone analizie krajowych programów reform w latach 2011, 2012, 2013 (EAPN 2011d, EAPN 2012d, EAPN 2013c) oraz CSR opracowanych przez EAPN w 2012 i 2013 r. (EAPN 2012b, EAPN 2013 a).

2.1. Niska płaca, niska jakość życia

Nietrudno się domyślić, że niski dochód oznacza trudności z zaspokojeniem podstawowych potrzeb i wymaga podejmowania trudnych decyzji dotyczących podstawowych wydatków. Osoby otrzymujące niskie wynagrodzenie często doświadczają zarówno niedostatku materialnego, jak i wykluczenia społecznego. Płaca minimalna, jeśli istnieje, często nie odpowiada rzeczywistym kosztom życia i cenom usług i towarów. Konieczna jest pozytywna hierarchia pomiędzy poziomem zasiłków, który nie powinien być niższy od granicy ubóstwa, a płacą minimalną, która powinna wynosić więcej, by dawać zachętę do pracy. Płatne zatrudnienie musi zapewniać godną płacę, bez podważania odpowiedniości systemów dochodu minimalnego. Osoby doświadczające ubóstwa nie powinny być karane za podjęcie

zatrudnienia utratą niezbędnych zasiłków i dostępu do usług.

Jak widać, problem ubóstwa pracujących łączy w sobie kwestie niskiej płacy z niską jakością zatrudnienia. W tym kontekście niska jakość nie musi oznaczać tymczasowości czy niepełnego wymiaru godzin, ponieważ niektóre prace tymczasowe są dobrze płatne i wysokiej jakości (pod względem statusu, kontroli, możliwości awansu itp.), ale to nie o takie prace najczęściej starają się osoby doświadczające ubóstwa. Praca za niską stawkę godzinową na ogół jest również pracą, gdzie nie przestrzega się innych praw pracowniczych i warunków pracy. Brak prawa do urlopu (nawet jeśli prawnie przysługuje), brak zasiłków chorobowych, urlopów rodzicielskich, zbyt długie, zbyt krótkie lub nieprzewidywalne godziny pracy – wszystko to składa się na obraz ubóstwa pracujących.

Przeróżające są czasy, w których widać rosnącą presję na obniżanie płac, jako sposób redukcji kosztów pracy i zwiększania wydajności oraz konkurencyjności lub też sposób bilansowania budżetów publicznych. W kontekście dyskursu politycznego, który postrzega człowieka tylko jako kapitał ludzki lub czynnik produkcji, istnieje poważne zagrożenie wzrostem ubóstwa pracujących. Od pewnego czasu zarówno pracodawcy, jak i rządy chcą wprowadzić elastyczne rynki pracy. Rządom zależy na większej łatwości zwolnień i przyjmowania pracowników, więc zmieniają prawo pracy bez konsultacji z partnerami społecznymi.

Z tygodnia na tydzień nie wiedziałam, ile godzin dostanę i czy dostanę. Było bardzo ciężko. Musieliśmy pracować nawet chorzy, bo nie mogliśmy pozwolić sobie na obcięcie wypłaty, a nigdy nie było wiadomo ile przysługuje nam dni urlopu.

Sarah, Wielka Brytania, (Poverty Alliance 2010)

Jeśli ktoś jest chory, nie otrzymuje wynagrodzenia przez pierwsze trzy dni. Ludzie chodzą do pracy nawet gdy zachorują. Nie mają świadomości swoich praw.

Uczestnik X Europejskich Spotkań Osób Doświadczających Ubóstwa, (EMPEP 2011)

Zarabiałam nieco powyżej płacy minimalnej. Nie było mnie stać na rzeczy, których potrzebowałam. Po opłaceniu 150 euro czynszu, transportu i jedzenia, niemal nic nie zostawało. Pomoc rodziny pozwalała i przeżyć i tak jest do dziś.

Maria, Portugalia, (EAPN 2006)

Uważam, że każdy na nią [płacę minimalną] zasługuje. Ale to musi być więcej niż teraz. Kto twierdzi, że za minimalną pensję da się żyć? Jestem pewna, że ci, co to wymyślili, nie muszą żyć za takie pieniądze.

Kelnerka, Wielka Brytania, (EAPN 2011b)

W niektórych sektorach jest silna presja na płacę minimalną. Niedawnym wyrokiem sądu, płace na niektórych stanowiskach w budownictwie zostaną obniżone o 7%. Związki zawodowe martwią się istnieniem lobbingu za obniżaniem wynagrodzeń w usługach i innych sektorach, co bezpośrednio uderzy w najgorzej opłacanych pracowników.

EAPN Hiszpania, (EAPN 2011a)

Mogę zamiatać ulice. Chciałbym tylko dostać za to wystarczająco pieniędzy, by normalnie żyć.

Julian, Bułgaria, (EAPN 2006)

Jesteśmy porządnymi ludźmi i chcemy pracować za porządne pieniądze.

Uczestnik X Europejskich Spotkań Osób Doświadczających Ubóstwa, (EMPEP 2010)

Prawa osób nisko zarabiających są zagrożone, a presja na obniżanie wynagrodzeń jest coraz silniejsza.

EAPN Belgia, (EAPN 2013c)

W krajowych programach reform nie ma ani słowa o wynagrodzeniach i ubóstwie pracujących.

EAPN Bułgaria, (EAPN 2013c)

Więcej na temat kampanii Living Wage w Wielkiej Brytanii można przeczytać w naszej książeczce na temat aktywnej integracji społecznej (EAPN 2011c) oraz w specjalnym wydaniu magazynu Anti-Poverty poświęconym jakości zatrudnienia (EAPN 2011e).

2.2. Dodatki i ulgi podatkowe

Coraz częściej rządy państw europejskich uzupełniają niskie płace, by wspomóc ogólny dochód gospodarstwa domowego. Francuski RSA (*Revenu de Solidarité Active*) jest jednym z typowych sposobów wypracowanych w celu walki z ubóstwem pracujących w Europie w ciągu ostatnich 20 lat. Stworzenie w 1990 r. w USA tzw. Earned Income Tax Credit (EITC) jest z kolei przykładem próby rekompensaty dla nisko opłacanych pracowników posiadających dzieci. Pod koniec lat 90. rząd brytyjski dokonał szeregu reform w systemie ulg podatkowych, czyniąc system bardziej progresywnym i przyznając ulgi większej liczbie pracowników (którzy często nie podpadali pod kategorię nisko opłacanych lub biednych).

Również w tamtym okresie wprowadzono w Wielkiej Brytanii płacę minimalną. Niestety, większość ówczesnych zmian została utracona za sprawą niedawnych zmian systemu podatkowego i propozycji rewizji płacy minimalnej. Często oferowana ulga podatkowa nie pokrywa utraconych zasiłków lub opłat za usługi, takich jak dopłata do mieszkania, transportu, opieki nad dziećmi, zdrowia itp.

Wszystkie takie działania mają za zadanie sprawić, by ludzie podejmujący nisko płatne zatrudnienie dostrzegali poprawę dochodów, dzięki dodatkom lub ulgom podatkowym. Jest to korzystne rozwiązanie. Zwiększanie dochodu osób żyjących w ubóstwie, niezależnie od tego, czy ubóstwo to wynika z bezrobocia, czy też z niskiego wynagrodzenia, zawsze będzie popierane przez EAPN.

Niestety, choć programy te przyczyniły się do wyjścia wielu osób z ubóstwa, to miały również inne, niezamierzone konsekwencje. Dodatki do płac stanowią ułatwienie dla pracowników, ale jednocześnie zachęcają pracodawców do wypłacania niskich wynagrodzeń i nie uwzględniają utraty dostępu do usług.

Ustawodawcy muszą lepiej zrozumieć, jakim wyzwaniem jest dla wielu pracowników przejście od zasiłków do pracy i korzystania z ulg podatkowych i tym podobnych ułatwień. Warto zauważyć, że punktem wyjścia dla każdego programu dotyczącego ubóstwa pracujących powinien być godny standard płacy.

Na przykład w Niemczech, reformy Hartza nie obniżyły stopy ubóstwa pracujących, a jedynie zmusiły osoby poszukujące pracy do przyjmowania nisko płatnych posad. W połączeniu z brakiem płacy minimalnej, promowaniem nietypowego i niestabilnego zatrudnienia oraz

podnoszeniem niskich płac poprzez dodatki (nie ulgi podatkowe) doprowadziło do rozrośnięcia się sektora niskich płac w Niemczech w ciągu ostatnich lat. Obecnie 20% pracowników jest nisko opłacanych.

Systemy ulg podatkowych w Norwegii miały dobre podstawy, ale biurokracja i brak informacji nie pozwalają im zadziałać. W Irlandii, polityka podatkowa mająca wesprzeć nisko zarabiające osoby nie przyniosła efektów, a kryzys przywrócił nacisk na konkurencyjność gospodarki, w związku z czym irlandzcy pracodawcy uważają obecną płacę minimalną za zbyt wysoką. Dodatek rodzinny (Family Income Supplement) jest bardzo korzystnym rozwiązaniem, ale jego pobieranie jest za niskie, ponieważ wypłata nie jest automatyczna, a trzeba się po nią zgłosić.

Rozważając skuteczność interwencji w postaci dodatków i ulg podatkowych należy stwierdzić przede wszystkim, czy ubóstwo zmniejszyło się na skutek interwencji. Wprowadzenie RSA we Francji jest sprawą zbyt świeżą, żeby móc ocenić jego wpływ na poziom ubóstwa.

Brytyjski system ulg podatkowych działa już 10 lat (obecny system wprowadzono w 2003 r.). Zdaniem niektórych badaczy, dzięki ulgom udało się wyrwać około 300 tys. dzieci z ubóstwa (Parekh et al, 2009), ale działanie systemu podważa zwiększone zapotrzebowanie na ulgi podatkowe, jako że coraz więcej osób zatrudnionych jest na nisko płatnych stanowiskach.

Dlatego, choć takie programy mają pozytywny wpływ na ubóstwo rodzin i dzieci, to bez równoczesnych działań dotyczących nisko płatnego zatrudnienia (czy też poziomu płac w poszczególnych sektorach i rodzajach prac) i ogólnie zatrudnienia niskiej jakości, efekt przeciwdziałania ubóstwu i wspomagania przejścia od bezrobocia do zatrudnienia nie będzie skuteczny.

Drugi próg dochodu, wprowadzony w 2009 r. uderza w osoby zarabiające płacę minimalną, choć wcześniej deklarowano, że osoby zarabiające płacę minimalną pozostaną poza opodatkowaniem.

EAPN Irlandia, (EAPN 2010)

System ulg podatkowych wymaga kompleksowych zmian. Nie ma żadnej zachęty dla osób pracujących, by pracowali dłużej, czy awansowali, skoro to im się nie opłaca. Rząd naprawdę musi to zrozumieć. Tu nie chodzi o wiązanie końca z końcem, tylko o godny standard życia!

Stephen, Wielka Brytania, (Poverty Alliance 2010)

Koncentracja na wzroście i tworzeniu miejsc pracy powinna dotyczyć głównie wysokiej jakości miejsc pracy, tak by każdy korzystał. Konieczne jest przyjęcie metod zwalczania ubóstwa pracujących i istniejących pułapek ubóstwa.

EAPN Irlandia, (EAPN 2012b)

2.3. Drabina czy drzwi obrotowe?

Wzrost liczby krótkoterminowych, niepewnych umów i pracy agencyjnej doprowadził do tego, że coraz większa liczba osób nie może liczyć na stały dochód przez dłuższy czas. Ubodzy pracujący przypominają w tym bardziej osoby bezrobotne niż pracujące, ponieważ wiele takich osób migruje od krótkich okresów zatrudnienia do okresów bezrobocia i z powrotem, a ich sytuacja właściwie wiele się nie zmienia.

Takie niestabilne zatrudnienie niskiej jakości jest często promowane jako „drabina”, pozwalająca na wyjście ku lepszemu, zrównoważonemu zatrudnieniu, ale rzeczywistość często przeczy temu założeniu. Co więcej, obecnie tendencje w polityce aktywizacyjnej są takie, by zwiększać sankcje, takie jak całkowita lub częściowa utrata wsparcia finansowego, wobec osób, które nie przyjmą zaproponowanej im pracy, podczas gdy proponowane umowy są niestabilne, krótkoterminowe, mało bezpieczne i nisko płatne.

Takie realia odbierają motywację do szukania pracy. Dodatkowo, przejście od pobierania zasiłków do płatnej pracy jest często problematyczne, a rodziny czasem pozostają bez dochodu przez pewien czas, kiedy przechodzą z jednego do drugiego stanu.

Tworzy to pułapkę ubóstwa, z której trudno jest umknąć i wywołuje wahania dochodu (z okresami niższego lub braku dochodu) oraz utratę zasiłków. Praca niskiej jakości zamiast stać się drabiną działa jak obrotowe drzwi oddzielające ubóstwo pracujących od ubóstwa bezrobotnych.

Wiele obszarów, w których przeważają niskie płace, a co za tym idzie ubóstwo w pracy, jest również obszarami pozbawionymi swoich związków zawodowych. Dotyczy to rosnących działów gospodarki, takich jak sprzedaż detaliczna, hotelarstwo, usługi finansowe i osobiste.

Biorąc pod uwagę znaczenie tych sektorów dla gospodarki i wzrostu zatrudnienia, konieczne jest, by ci pracownicy mieli możliwość przyłączenia się do związków zawodowych i uzyskania ochrony, którą zapewniają związki. Słabość związków zawodowych w tych sektorach podkreśla konieczność skutecznej ochrony ustawowej tych grup pracowników poprzez pensję minimalną, odpowiednie emerytury państwowe itp.

Pracodawcy nie szanują nas i naszych praw. Mamy przyjąć każdą pracę, nawet taką, która nie zaspokoi potrzeb naszych i naszej rodziny.

Uczestnik X Europejskich Spotkań Osób Doświadczających Ubóstwa, (EMPEP 2010)

Trwa próba pogorszenia warunków i jakości pracy, ale związki zawodowe walczą o utrzymanie ich w obecnym stanie, co prowadzi do wzrostu liczby prac tymczasowych i w niepełnym wymiarze. Są nowe, gorzej płatne i mniej bezpieczne miejsca pracy.

EAPN Holandia, (EAPN 2010)

Obecne działania nie poprawiają sytuacji ubogich i nie tworzą miejsc pracy. W żaden sposób nie wspierają milionów ludzi pracujących na bardzo elastycznych i niepewnych stanowiskach.

EAPN Włochy, (EAPN 2010)

Sama praca nie gwarantuje wyjścia z ubóstwa. Widać wyraźnie, że osoby ubogie po prostu przechodzą od bezrobocia i ubóstwa do zatrudnienia i ubóstwa.

EAPN Malta, (EAPN 2011d)

Proponowane w ramach KPR działania, niższa ochrona miejsc pracy w związku z reformą kodeksu pracy; tzw. pośredni rynek pracy, będzie bodźcem dla tworzenia marginalnych, gorzej chronionych, niższej jakości, kiepsko płatnych miejsc pracy.

EAPN Polska, (EAPN 2011d)

Być może jest więcej miejsc pracy dla grup wykluczonych [...], ale są one poniżej warunków panujących na rynku pracy, gdzie obowiązują układy zbiorowe. To bardziej praca i aktywizacja w zamian za zasiłek.

EAPN Dania, (EAPN 2012d)

Działania aktywizacyjne bez tworzenia nowych miejsc pracy nie są drogą wyjścia z ubóstwa, ale groźną drogą ku ubóstwu. Konieczne jest inwestowanie w wysokiej jakości zatrudnienie (zrównoważone, dobrze płatne i dostępne) i wsparcie osób wykluczonych, by mogły podjąć taką pracę

EAPN Belgia, (EAPN 2012b)

Elastyczność umów o pracę wzrasta.

EAPN Włochy, (EAPN 2013c)

Martwi ich wysoki poziom przyzwolenia na ubóstwo pracujących i mowa o elastyczności płac w KPR.

EAPN Szwecja, (EAPN 2013c)

2.4. Dostęp do usług

Ubóstwo nie dotyczy wyłącznie dochodu, ale również innych kwestii, w tym dostępu do podstawowych usług. Duża część populacji zmaga się z problemem braku wysokiej jakości, dostępnych i niedrogich usług. Ogromnym problemem jest mieszkalnictwo, szczególnie jeśli duża część dochodu gospodarstwa domowego idzie na pokrycie czynszu lub rat kredytu, które stale rosną. Nie idzie za tym wzrost płac czy pomocy mieszkaniowej dla rodzin w trudnej sytuacji.

Dostęp do edukacji i usług zdrowotnych coraz bardziej się ogranicza. Ceny rosną i wprowadzane są limity, a równy dostęp utrudniają takie czynniki jak brak infrastruktury, dyskryminacja, ubóstwo i inne bariery.

Wykluczenie finansowe i ograniczony dostęp do usług bankowych skutecznie uniemożliwiają ludziom zaciągnięcie sprawiedliwej pożyczki lub kredytu, konta osobistego i innych produktów finansowych.

Często pójście do szkoły, podjęcie pracy, czy dostęp do innych usług jest utrudniony przez niewystarczający lub zbyt drogi transport, co również może działać jako bariera

przeciwdziałająca integracji ze społecznością lokalną i może powodować wykluczenie.

Również dostęp do niedrogich usług opiekuńczych wysokiej jakości (opieki nad dziećmi, osobami starszymi, osobami niepełnosprawnymi i innymi osobami zależnymi) jest dla wielu osób, szczególnie kobiet, warunkiem *sine qua non* podjęcia zyskownego zatrudnienia, dającego stabilną płacę i bezpieczną przyszłość dla rodziny.

Płace i zasiłki dla pracujących nie są jedynymi czynnikami pomagającymi rodzinom i pojedynczy osobom wyjść z ubóstwa. Usługi odgrywają istotną rolę w ochronie gospodarstw domowych przed ubóstwem pracujących. Od dodatków do czynszu w mieszkaniach socjalnych po dostępną i niedrogą opiekę (dla dzieci i innych zależnych członków rodziny) – godne usługi mogą pozwolić na zmianę pracy, która wiąże w ubóstwie na taką, która pozwoli na wyjście z biedy.

Brakuje skupienia się na szerokiej ochronie socjalnej – nowe prawo pracy sprzyja pracodawcy, brakuje w nim dochodu minimalnego i dostępu do usług społecznych.

EAPN Estonia, (EAPN 2011d)

Jeśli chodzi o pełne, zintegrowane podejście, to należy wspomnieć o braku powiązania z innymi usługami społecznymi (np. mieszkalnictwo).

EAPN Austria, (EAPN 2013c)

2.5. Czynniki ryzyka kluczowych grup

Jak już zaznaczono powyżej, istnieją grupy bardziej narażone na ubóstwo pracujących, co nie zawsze znajduje odbicie w programach dotyczących problemu. Istnieje wyraźna i trwała relacja pomiędzy płcią, a ubóstwem pracujących. Wynika to w szczególności z segmentacji rynku pracy (kobiety częściej pracują w sektorach, które są nisko płatne, np. usługi, opieka, sprzedaż detaliczna), częściowo również z dyskryminacji kobiet na rynku pracy (niedoceniające prac, wykonywanych zwyczajowo przez kobiety) oraz z obowiązków opiekuńczych ponoszonych głównie przez kobiety.

To ostatnie oznacza, że kobiety częściej podejmują pracę w niepełnym wymiarze

godzin w zawodach, które często są nisko płatne. Kobiety również częściej uzależniają swoją aktywność na rynku pracy od usług, takich jak opieka (nad dziećmi i nie tylko). Jednakże, jeśli płace są niskie, wysiłek jest bezskuteczny, ponieważ często zarobki nie pokrywają wydatków poniesionych na opiekę, która umożliwia kobiecie wykonywanie pracy.

Niektóre grupy pracowników są szczególnie narażone na niskie płace, a tym samym na ubóstwo pracujących. Są to osoby młode, nisko wykwalifikowane, osoby z niepełnosprawnościami, imigrantów i mniejszości etniczne. Grupy te również rzadziej korzystają z ochrony związków zawodowych.

Zwykła ochrona ustawowa to za mało, by zapewnić tym grupom pracowników ochronę przed wysokim ryzykiem ubóstwa w pracy. Konieczne są również wszechstronne, zintegrowane usługi, odpowiadające na konkretne potrzeby tych grup, by uchronić te osoby od ubóstwa w pracy i poza pracą. Niezbędny jest również szeroki system ochrony socjalnej, chroniący przed wszystkimi zagrożeniami.

Wprowadzenie obowiązkowego uczestniczenia w rynku pracy pomimo braku możliwości opieki nad dziećmi, szkoleń i edukacji oraz braku miejsc pracy jest poważną trudnością dla samotnych rodziców. W latach 2008-2009 niedostatek materialny w rodzinach z jednym rodzicem wzrósł o 20%.

EAPN Irlandia, (EAPN 2011a)

Pracuję w obozie dla uchodźców... Trudno jest zarobić płacę minimalną. Pracujący imigranci jej nie otrzymują, bo są tu nielegalnie.

Uczestnik X Europejskich Spotkań Osób Doświadczających Ubóstwa, (EMPEP 2010)

Osoby na niepewnych umowach jako pierwsze tracą pracę, a rosnące bezrobocie sprawia, że coraz trudniej im znaleźć kolejną. Wśród nich najbardziej dotkniętymi grupami są kobiety, samotni rodzice, mniejszości etniczne i imigranci oraz osoby nisko wykwalifikowane.

EAPN Niemcy, (EAPN 2010)

Koniec z dumpingiem socjalnym! Pracownicy z innych krajów otrzymują poniżej płacy minimalnej. Wspierajmy płacę minimalną i odpowiedni, równiejszy dochód, godne mieszkalnictwo i usługi oraz godność każdego, kto pracuje i mieszka w Holandii!

3. Wpływ kryzysu i oszczędności

Kryzys finansowy i gospodarczy jak również plany wyjścia z kryzysu przez oszczędności przyniosły poważne skutki społeczne. Sytuacja osób doświadczających ubóstwa w pracy pogorszyła się wraz z kryzysem ze względu na utratę ogólnej stabilności na rynkach pracy, której przejawami są zmniejszone zapotrzebowanie na pracowników, pogorszenie warunków pracy oraz presja na obniżanie wynagrodzeń w połączeniu z cięciami w zasiłkach i usługach. Członkowie EAPN wielokrotnie alarmowali na temat skutków kryzysu i sytuacji na rynku pracy i skutków w postaci ubóstwa i wykluczenia społecznego (EAPN 2010a, EAPN 2011a) i wysuwali własne propozycje na wyjście z kryzysu sprzyjające włączeniu społecznemu (EAPN 2012a). Członkowie EAPN monitorowali programy krajowe również w ramach dorocznej oceny krajowych programów reform (NRP), krajowych raportów społecznych (NSR) oraz indywidualnych zaleceń dla poszczególnych krajów (EAPN 2011c, EAPN 2012b, EAPN 2012d, EAPN 2013a, EAPN 2013c).

EAPN stworzyła również sprawozdanie dotyczące negatywnych konsekwencji społecznych Protokołów Ustaleń w wybranych krajach (w Grecji, Irlandii, Portugalii i Rumunii) otrzymujących pomoc gospodarczą od Komisji Europejskiej, MFW i, w przypadku państw strefy euro, z Europejskiego Banku Centralnego. Wiele spośród opisanych przez EAPN tendencji będzie miało wpływ na rynek pracy zarówno w krótkiej, jak i w dłuższej perspektywie (EAPN 2013d).

Najbardziej oczywistym skutkiem kryzysu była utrata milionów miejsc pracy w całej Europie. Według danych ETUC, tylko w 2009 r. zniknęło 4 mln miejsc pracy (ETUC, 2010). Miało to nie tylko bezpośredni wpływ na osoby, które utraciły pracę, czy na osoby jej poszukujące, ale również na osoby pracujące. Kryzys gospodarczy trwa i zwiększa się presja na osoby pracujące za niskie stawki.

Wiele rządów postanowiło ograniczyć świadczenia socjalne i zamrozić lub zmniejszyć

waloryzację płacy minimalnej. W dłuższej perspektywie środki te nie wspomogą gospodarki, ani nie rozwiążą problemu niskich płac.

Wraz z kryzysem, wiele prywatnych firm zredukowało wydatki na personel, skracając czas pracy lub opóźniając wypłaty.

EAPN Węgry, (EAPN 2010)

Najbardziej spadły dochody osób nisko zarabiających i otrzymujących zasiłki, wynajmujący mieszkania, wydają dużą część swoich dochodów na opłaty, transport i jedzenie.

EAPN Wielka Brytania UK, (2010)

Choć w Wielkiej Brytanii krajowa płaca minimalna dorosłych pracowników wzrasta, stawka dla pracującej młodzieży została zamrożona w 2012 r. (Mulholland 2012). Zwiększy to niewątpliwie ubóstwo w tych gospodarstwach domowych, których dochód zależy od płac młodzieży, przy czym nic nie wskazuje na to, że zamrożenie wynagrodzeń stanie się bodźcem do tworzenia nowych miejsc pracy dla młodych ludzi.

Osoby poniżej 18 roku życia, tu gdzie pracuję, zarabiają 3,57 funta za godzinę. Nie rozumiem dlaczego, skoro wykonują tę samą pracę, co inni, płaci im się o tyle mniej. W ogóle, oczywiście uważam, że płaca minimalna powinna być niższa niż teraz jest, ale sądzę też, że każdy powinien otrzymywać tę samą stawkę za tę samą pracę.

Amy, Wielka Brytania, (Poverty Alliance 2010)

Wpływ kryzysu jest szczególnie znaczący w przypadku osób z grup wrażliwych u nas w kraju, gdzie nie ma systemów dochodu minimalnego.

EAPN Włochy, (EAPN 2010)

Czteroletni plan oszczędności opracowany przez nowy rząd obejmuje obniżenie płacy minimalnej o 1 euro – do 7,65 euro. Wywoła to zwiększony nacisk na obniżanie płac w poszczególnych sektorach i wraz ze zmianami podatkowymi zwiększy zagrożenie ubóstwem pracujących.

EAPN Irlandia, (EAPN 2011d)

W celu ochrony istniejących miejsc pracy i aby uniknąć zwolnień, wielu pracodawców zastosowało tymczasowe skrócenie czasu pracy, co okazało się słusznym posunięciem. Niestety, skutki tego działania różnią się w zależności od kraju i choć sposób ten pomaga zmniejszyć bezrobocie, to często krótsze godziny oznaczają niższą płacę. W niektórych krajach zaproponowano dodatkowe odszkodowania dla pracowników, niewyrównujący płace do poprzedniego poziomu, zaś w innych cięcia czasu pracy oznaczały cięcia płac.

Realia niższych płac (z powodu krótszych godzin pracy) to wzrost zadłużenia rodzin i poszczególnych osób.

EAPN Czechy, (EAPN 2010)

W sektorze prywatnym w niektórych krajach również odnotowano obniżenie się wynagrodzeń za pracę na pełen etat. Tak więc nie tylko rządy starają się zepchnąć płacę minimalną jak najniżej, ale również przedsiębiorcy sektora prywatnego próbują zmniejszać straty i odzyskiwać konkurencyjność, redukując koszty produkcji poprzez niższe płace. W sektorze publicznym nastąpiła redukcja etatów, a w niektórych krajach zastosowano embargo na nowe zatrudnienia. Znacznie zmniejszyły się płace w sektorze publicznym, w Rumunii nawet o 25%, po to by wywiązać się z surowych warunków związanych z redukcją deficytu, nałożonych na niektóre kraje w związku z pożyczkami z MFW. Ta sytuacja dotyczy wszystkich państw przyjmujących pomoc, takich jak Grecja, Portugalia, Irlandia, w których działania te wymagane są zgodnie z Protokołami Ustaleń. (EAPN 2013d).

Reformy rynku pracy położyły duży nacisk na zmniejszenie bezpieczeństwa zatrudnienia i redukcję kosztów pracy. Prowadzi to do obniżenia dochodu z powodu wyższego opodatkowania zatrudnienia, elastyczniejszej organizacji czasu pracy, zmniejszenia odpraw i dodatków za nadgodziny i poszerzenia możliwych przyczyn zwolnień, co zapewne przyczyni się do wzrostu ubóstwa i wykluczenia społecznego (w tym ubóstwa pracujących).

EAPN Portugalia, (EAPN 2013c)

Niestety obraz sytuacji jest podobny również w innych krajach, które nie musiały podporządkować się dyscyplinie wsparcia międzynarodowego, ale objęte zostały Paktem

Fiskalnym oraz tzw. Dwupakiem i Sześciopakiem, lub w tych, w których priorytetem rządu są oszczędności. Na przykład w Wielkiej Brytanii zamrożono płace w sektorze publicznym i zaproponowano dalsze cięcia. W Portugalii, w 2012 r. ułatwiono zwolnienia oraz obcięto odprawy i dodatki za nadgodziny (Campos Lima 2012).

Unia Europejska odgrywa zatem kluczową rolę. Komisja Europejska, poprzez swoje uczestnictwo w negocjacjach dotyczących udzielenia pomocy, poprzez niedawno przyjęte rozwiązania, takie jak wymienione powyżej i w ramach Europejskiego Semestru, Roczna Analiza Wzrostu oraz indywidualne zalecenia dla poszczególnych krajów (w oparciu o pakt euro plus), niedawno wyraziła swoje poparcie dla redukcji płac i jakości pracy.

Krajowe programy reform obejmują zobowiązanie do cofnięcia obniżki płacy minimalnej, dokonanej przez poprzedni rząd. Jednakże oznacza to również konieczność rewizji innych mechanizmów ustalania płacy minimalnej w określonych sektorach, w których płace są szczególnie niskie. Nie wiadomo, jakie przyniesie to skutki, ale istnieje duże polityczne parcie na dalsze obniżanie jakości i warunków pracy osób mało zarabiających i z grup wrażliwych.

EAPN Ireland in EAPN 2011d

Zostanie również stworzony mechanizm monitorowania ewolucji niepewnego zatrudnienia wraz z zakazem pracy bezpłatnej. W rozdziale dotyczącym celu redukcji ubóstwa, dokument odnosi się do redukcji nierówności związanych z ubóstwem pracujących bez wyjaśniania w jaki sposób tego dokonać.

EAPN Portugal in EAPN 2011d

Wprowadzenie obowiązkowej oceny wpływu na ubóstwo i nierówności do wszystkich programów w ramach pomocy oraz planów finansowej restrukturyzacji Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i międzynarodowego Funduszu Walutowego. Stworzenie nowych metod aktywizacji rosnącej rzeszy bezrobotnych z naciskiem na osoby młode (50%), ubogich pracujących i osoby długotrwale bezrobotne, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet.

EAPN Grecja, (EAPN 2012b)

Dla wielu pracodawców kryzys stał się okazją do restrukturyzacji. W efekcie drastycznie zmalała podaż miejsc pracy i ludzie zostali zmuszeni do poszukiwania jakiegokolwiek

pracy, by przetrwać. W ostatnich latach zwiększyła się liczba niepewnych stanowisk pracy i kontraktów krótkoterminowych. Jest duży popyt na pracę świadczoną przez agencje i firmy outsourcingowe. Niewiele z takich miejsc pracy zapewnia godną płacę, warunki pracy, ubezpieczenie społeczne czy inne świadczenia, dlatego dla wielu osób taka zmiana oznaczała znaczną zmianę w dochodzie gospodarstwa domowego. Dodatkowo, tego rodzaju umowy mają ograniczony czas trwania przez co nie są w stanie zapewnić bezpieczeństwa zatrudnienia, a co za tym idzie, dochodu, przez dłuższy czas.

Taka sytuacja miała miejsce, kiedy obowiązywało podejście flexicurity Europejskiego programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia zgodne z celem zatrudnienia Strategii Europa 2020, ale niestety, podejście to powróciło, prowadząc do wzrostu liczby niestabilnych miejsc pracy kosztem pakietów bezpieczeństwa. W większości krajów wprowadzono drastyczne cięcia w zasiłkach i wydatkach na cele socjalne. Pomimo dowiedzionej wartości w roli automatycznych stabilizatorów w początkach kryzysu, zasiłki i pomoc socjalna zostały poważnie okrojone w wyniku wdrażania strategii wyjścia.

Więcej pracy do wykonania w krótszym czasie i za niższe wynagrodzenie – bierzesz albo odchodzisz.

EAPN Hiszpania, (EAPN 2010)

Nie powinno chodzić o jakiekolwiek zatrudnienie za wszelką cenę. Portugalia ma od zawsze znaczny odsetek ubogich pracujących i nie może pozwolić sobie na zwiększanie tej liczby w wyniku kryzysu, przyjmując wszelkie zmiany w prawie pracy proponowane po to, by uelastyczyć rynki pracy, przez co wszystkim zagrażać będzie ubóstwo. Niskie i niestabilne płace nie mogą przyczynić się do wzrostu i konkurencyjności.

EAPN Portugalia, (EAPN 2012b)

Wiele działań, których celem było przywrócenie zatrudnienia do normalnego poziomu sprzed kryzysu nie przyniosło oczekiwanych efektów ze względu na niską jakość oferowanego zatrudnienia. Istniejące strategie skupiają się głównie na ponownym pobudzeniu gospodarki, co oznacza zwiększenie wydajności i konkurencyjności za wszelką cenę, by sektor prywatny mógł odbić się od dna i ponownie stanąć na nogach. Oznacza to mniej inwestycji w tworzenie miejsc pracy i niższe finansowanie ochrony socjalnej, ponieważ firmom zależy na usprawnianiu

przedsiębiorczości i cięciu kosztów, więc tworzonych jest mniej miejsc pracy i są one gorszej jakości za niższe wynagrodzenie. Jednocześnie zwiększa się presja na ludzi, by przyjmowali jakiegokolwiek zatrudnienie, ponieważ sankcje i warunkowość związane z zasiłkami zwiększyły się wielokrotnie. W celu obniżenia statystyk bezrobocia i zmniejszenia wydatków państwowych na ochronę socjalną, większość rządów wprowadziła agresywne strategie aktywizacji, zmuszając ludzi do podjęcia nisko płatnej lub niepewnej pracy pod groźbą utraty lub obniżenia zasiłków.

4. Rola UE

4.1. Na plus: dokumenty

Ryzyko doświadczania ubóstwa przez osoby posiadające pracę jest regularnie monitorowane przez Komisję Europejską w ramach **Otwartej Metody Koordynacji w zakresie ochrony socjalnej i integracji społecznej** (Socjalnej OMK). Zainteresowanie Socjalnej OMK tematem pomogło utrzymać ten problem na agendzie politycznej. W 2010 r. sieć niezależnych ekspertów ds. ochrony socjalnej i integracji społecznej sporządziła w oparciu o raporty z poszczególnych państw członkowskich wszechstronny raport na temat ubóstwa pracujących, określający przyczyny zjawiska, analizujący tendencje i programy, oferujący rozwiązania (Frazer & Marlier 2010).

W 2008 r. opracowana przez Komisję Europejską strategia Zalecenie w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy jednoznacznie zaleca „promowanie miejsc pracy wysokiej jakości, w tym w zakresie wynagrodzenia i świadczeń, warunków pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, możliwości uczenia się przez całe życie oraz perspektyw kariery, szczególnie w celu zapobiegania ubóstwu osób pracujących” oraz „rozwiązywanie problemu segmentacji rynku pracy poprzez promowanie utrzymania miejsca pracy i rozwoju zawodowego”. Jest to jeden z trzech filarów strategii wspierającej osoby poszukujące dostępu do zrównoważonego zatrudnienia wysokiej jakości w ramach indywidualnego podejścia. Pozostałe dwa filary wspierają systemy odpowiedniego dochodu minimalnego dla godnego

życia i powszechny dostęp do niedrogich usług wysokiej jakości.

W ramach **celu redukcji ubóstwa Strategii Europa 2020** (jeden z pięciu celów nadrzędnych Strategii) wdrażany jest na podstawie trzech wskaźników. Jednym z nich jest „gospodarstwo domowe o małej intensywności pracy”. 13% dorosłych osób o wysokiej intensywności pracy w 2009 r. w Rumunii żyło w ubóstwie, zaś w Grecji – 8%. 6,5 mln osób na terenie Unii Europejskiej jest zagrożonych ubóstwem pomimo bardzo dużej intensywności pracy w ich gospodarstwach domowych. Szczegółowa analiza stóp ubóstwa podawanych przez Komisję Europejską dowodzi, jak ważna jest polityka wspierania rodziny zarówno przez pomoc w naturze, jak i dostęp do usług opiekuńczych, dla zapobiegania ubóstwu rodzin (EC, 2011).

Wytyczna 7, **Zintegrowanych wytycznych** towarzyszących Strategii Europa 2020 *Zwiększenie uczestnictwa kobiet i mężczyzn w rynku pracy, ograniczanie bezrobocia strukturalnego i promowanie jakości zatrudnienia* wyraźnie wspomina, że „Należy rozwiązać problem jakości miejsc pracy i warunków zatrudnienia. Państwa członkowskie powinny zwalczać ubóstwo pracujących i propagować bezpieczeństwo i higienę pracy”, jak również zabezpieczenie dochodów w okresach zmiany zatrudnienia.

Kwestia ubóstwa pracujących zajmuje również poczesne miejsce w ramach dwóch inicjatyw przewodnich Strategii Europa 2020. **Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym** (EPAP) jest zdania, że „Osoby na marginesie rynku pracy również potrzebują zwiększonego wsparcia socjalnego, nawet po znalezieniu przez nie pracy, aby uniknąć sytuacji zwanej „syndromem drzwi obrotowych”, w której ludzie znajdują się między bezrobociem a niepewnością zatrudnienia lub zatrudnieniem o niskiej jakości”. Platforma podkreśla również znaczenie zwalczania nierówności w dochodach kobiet i mężczyzn, która pogłębia ubóstwo pracujących kobiet, szczególnie samotnie wychowujących dzieci i starszych, jak również podkreśla znaczenie usług, szczególnie społecznych i opiekuńczych, z uwzględnieniem cyklu życia.

Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia poświęca cały rozdział jakości pracy i zatrudnienia i jej związkowi z ubóstwem. W rozdziale tym można znaleźć opinię o braku wymienności jakości i ilości miejsc pracy, a także o tym, że ubóstwo pracujących jest uporczywym problemem ze względu na powolny wzrost płac uzależniony od wydajności oraz coraz częstszy przymus zawierania umów na pracę w niepełnym wymiarze godzin i na czas określony. Wśród proponowanych inicjatyw, komunikat wymienia wszechstronną rewizję i ulepszenie koncepcji jakości pracy. Proces ten jest obecnie przeprowadzany przez Komisję

Europejską we współpracy z państwami członkowskimi (Komitet ds. zatrudnienia) i partnerami społecznymi.

Pakiet na rzecz Zatrudnienia to zestaw dokumentów wydanych przez Komisję Europejską w 2012 r. w ramach kontynuacji Europejskiego programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, w którym sporo miejsca zajmuje kwestia ubóstwa pracujących. Główny komunikat, *W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu* przyznaje, że „nawet przed kryzysem posiadanie pracy nie zawsze chroniło przed ubóstwem” oraz zaznacza, że „ustalenie minimalnych wynagrodzeń na odpowiednim poziomie może pomóc w ograniczeniu rosnącego ubóstwa pracujących. Jest to istotny czynnik zapewniający godziwą jakość miejsc pracy”. Dokument również przemawia na korzyść zwiększania płacy przynoszonej do domu poprzez zasiłki dla pracujących i ulgi podatkowe, ale ostrzega przed pułapką kultury niskich płac. W pakiecie podkreślono również niedostateczne wsparcie dla osób przechodzących z bezrobocia do zatrudnienia i wzrost niestabilnego zatrudnienia. „Ponadto w wielu przypadkach takie stosunki umowne nie są zastępowane bardziej stałymi formami zatrudnienia”.

Będący częścią pakietu Dokument roboczy służb komisji w sprawie tendencji na rynku pracy i wyzwań jest zdania, że choć w niektórych krajach członkowskich umowy tymczasowe zastępowane są z czasem bardziej trwałymi umowami lub niosą ze sobą stosunkowo małą obniżkę dochodów, to w innych pracownicy wpadają w pułapkę kiepskich warunków pracy. Ubóstwo pracujących przeważa wśród osób na umowach tymczasowych. Podobnie Dokument roboczy służb komisji w sprawie otwartych, dynamicznych rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu, ostrzega przed pułapką wieloletniego niepewnego zatrudnienia oraz przed segmentacją rynków pracy, która powoduje drastyczny efekt powracających okresów bezrobocia pomiędzy okresami obowiązywania umów i brak równowagi pomiędzy pracą, a życiem osobistym.

Wydany w grudniu 2012 r. Raport Zatrudnienie i Rozwój Socjalny w Europie poświęca cały rozdział znaczącemu wzrostowi stopy ubóstwa pracujących w co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich, twierdząc, że praca nie chroni przed ubóstwem, a ubodzy pracujący stanowią 1/3 dorosłych w wieku produkcyjnym zagrożonych ubóstwem. Raport czerpie z podobnego sprawozdania powstałego w 2011 r., dotyczącego ubóstwa pracujących, jego przyczyn i konsekwencji. Wnioski odpowiadają poprzednim dokumentom – utrwalenie kultury niskich płac, nie nadążających za wzrostem wydajności w połączeniu ze zwiększoną

niepewnością na rynkach pracy związaną z nadużywaniem nietypowych umów zapewniających niską ochronę pracownika oraz brak poszanowania dla jakości pracy to główne czynniki przyczyniające się do ubóstwa osób mających płatne zatrudnienie.

Aneks do raportu o zatrudnieniu, **Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu z 2012 r.** również przypomina o tym, że należy poświęcić szczególną uwagę poprawie sytuacji ubogich pracowników, w szczególności poprzez programy aktywnej integracji społecznej. Dokument odnosi się również do potrzeby poprawy równowagi pomiędzy elastycznością i bezpieczeństwem na rynku pracy, by przeciwdziałać jego segmentacji i ułatwiać zmianę pracy oraz potrzeby reformy i wzmocnienia prawodawstwa oraz dostosowania go do wymogów płac minimalnych. Raport odnotowuje, że wzrost zatrudnienia dotyczył głównie umów tymczasowych i w niepełnym wymiarze godzin oraz, że pięć państw członkowskich otrzymało zalecenia dotyczące funkcjonowania rynku pracy i zwalczania segmentacji.

Komitet ochrony socjalnej wprowadził niedawno nowy instrument monitoringu osiągania celów ochrony socjalnej (**SPPM**), którego zadaniem jest wzmacnianie i wspieranie współpracy w ramach polityki socjalnej i wielostronnego nadzoru. sytuacji społecznej w Europie. Instrument ten wykorzystuje w pełni unijne wskaźniki ochrony socjalnej i integracji społecznej. Ma on znaleźć zastosowanie w ramach dorocznego monitoringu Strategii Europa 2020 do określania tendencji wymagających obserwacji, które powinny określać priorytety zaleceń dla poszczególnych krajów oraz kluczowe przesłania Rocznej Analizy Wzrostu. Stopa zagrożenia ubóstwem pracujących² jest jednym z trzech czynników pomiaru konsekwencji socjalnych sytuacji na rynku pracy, podobnie jak stopa długotrwałego bezrobocia.

W lutym 2013 r. Komisja Europejska zapoczątkowała **pakiet inwestycji społecznych**, którego jeden z dokumentów towarzyszących dotyczy kontynuacji i wdrożenia strategii aktywnej integracji społecznej z 2008 r., w którym stwierdza, że ubóstwo pracujących w latach 2008-2011 wzrosło znacząco w jednej trzeciej państw Unii (MT, DK, CY, IE, FR, IT, ES, RO), co wiąże się ze złymi warunkami na rynku pracy, takimi jak niskie płace, niskie kwalifikacje, niepewne zatrudnienie i częściowe bezrobocie. Jednakże pomimo tak zachęcającego wstępu, tekst niewiele uwagi poświęca jakości miejsc pracy i zrównoważonemu zatrudnieniu oraz zrównoważonym płacom, a ubóstwo pracujących jest w nim traktowane bardziej jako kwestia

2 Osoby zagrożone ubóstwem, klasyfikowane jako pracujące, biorąc pod uwagę najczęstszy status aktywności zawodowej z rozróżnieniem na samozatrudnienie i zatrudnienie na podstawie umowy oraz samo zatrudnienie na podstawie umowy (Eurostat-Labour Force Survey)

cech osobniczych lub gospodarstwa domowego (EAPN 2013b).

4.2. Na minus: wdrażanie

Pomimo opisanego powyżej pozytywnego dyskursu, realia wdrażania przez decydentów polityki zatrudnienia wyglądają zupełnie inaczej. Choć UE twierdzi, że nie posiada twardych instrumentów prawnych umożliwiających realizację celów socjalnych, to może skutecznie regulować politykę gospodarczą, która ma ogromny wpływ na statystyki ubóstwa zarówno w pracy jak i poza nią. Surowa dyscyplina podatkowa nałożona na państwa członkowskie najczęściej przekłada się na ataki na jakość pracy, co zwiększa zagrożenie ubóstwem w pracy.

Przyjęty w 2012 r. **pakt euro plus** zwany również paktem na rzecz euro określa konkurencyjność mianem celu nadrzędnego, a aby ją osiągnąć proponuje wykorzystanie płac jako narzędzia poprzez potraktowanie priorytetowo następujących „działań: „dokonanie przeglądu uzgodnień w zakresie ustalania wynagrodzeń oraz, w razie konieczności, poziomu centralizacji w procesie negocjacji, a także mechanizmów indeksacji, z jednoczesnym zachowaniem autonomii partnerów społecznych w negocjacjach zbiorowych [...] (z uwzględnieniem faktu, że wynagrodzenia w sektorze publicznym niosą ze sobą istotny przekaz)”. Dokument ten odgrywa bardzo istotną rolę w określaniu kierunku polityki państw członkowskich, które muszą zdawać sprawę z wdrażania tych środków w ramach krajowych programów reform i programów stabilności poddawanych co roku ocenie Komisji Europejskiej i Rady w kontekście Europejskiego Semestru.

Wprowadzony rok wcześniej zestaw regulacji znany pod nazwą **Sześciopaku** składa się z pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy. Pakiet obejmuje monitoring fiskalny i makroekonomiczny, wyznaczając średnioterminowe cele deficytu i zadłużenia publicznego, których państwa członkowskie muszą przestrzegać, jak również sankcje za ich nieprzestrzeganie. Kolejnym zestawem regulacji jest tzw. **Dwupak**, który zobowiązuje państwa członkowskie do corocznego składania do 15 października projektów budżetów Komisji Europejskiej do poprawy i współpracy na rzecz realizacji wspólnych celów. Większość jego postanowień powtarza się również w **Pakcie Fiskalnym**, znanym również pod nazwą **Traktatu o**

stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (UGW), podpisanym przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej (za wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech) w 2012 r., który uważany jest za ostrzejszą wersję swojego poprzednika – Paktu Stabilności i Wzrostu. Traktat zaostrza przepisy Sześciopaku oraz zobowiązuje państwa członkowskie do ujęcia celów średnioterminowych w ustawodawstwie, najlepiej o charakterze konstytucyjnym

Z powodu braku równie wiążących ram zapewnienia integracji i spójności społecznej w Unii Europejskiej, dokumenty te stały się najważniejszym narzędziem usprawiedliwiającym powtarzające się zakusy na jakość życia w państwach członkowskich w imię sprostania ustalonym celom makroekonomicznym, w tym również pogorszenie się jakości zatrudnienia i płac. Unia Europejska może obecnie interweniować bezpośrednio w politykę wewnętrzną państw członkowskich, a celem tej interwencji będzie osiągnięcie celów makroekonomicznych za wszelką cenę, bez względu na ogromne skutki społeczne przyjętych środków.

Semestr Europejski obejmuje pierwszą część każdego roku kalendarzowego i jest określeniem opisującym monitoring osiągania celów makroekonomicznych oraz celów Strategii Europa 2020. W ciągu ostatnich trzech lat wdrażania Semestru, jasnym stało się, że kwestie gospodarcze przeważają nad celami socjalnymi Strategii Europa 2020. Przykładem tej tendencji może być fakt, że państwa otrzymujące pomoc od Komisji Europejskiej są wyłączone z raportowania o osiąganiu celów Strategii Europa 2020, ponieważ ich sprawozdania w ramach Protokołów Ustaleń dotyczących celów makroekonomicznych są uważane za wystarczające.

EAPN monitoruje i dokumentuje straszliwie negatywne skutki takiej polityki na ubóstwo i wykluczenie społeczne. Redukcja deficytu pozostaje głównym celem makroekonomicznym krajowych programów reform, zaś środki oszczędności fiskalnych generują ubóstwo i wykluczenie. Coraz silniejsza jest tendencja zniżkowa dla wynagrodzeń w sektorze publicznym i prywatnym, realizowana poprzez obniżanie lub zaprzestanie indeksacji wynagrodzeń (EAPN 2013c). Członkowie EAPN podkreślają fakt, że obniżki płac (głównie dla średnio i nisko opłacanych stanowisk) nie tylko obniżą rozporządzalny dochód najbardziej potrzebujących osób, ale również przyczynią się do nierówności dochodu i zagrożą spójności społecznej.

Roczna Analiza Wzrostu to dokument przygotowywany przez Komisję Europejską na początku Europejskiego Semestru. Jego celem jest poprowadzenie państw członkowskich przez proces sporządzania krajowych programów reform. W 2012 r. dokument ten zalecał

uzależnianie płac od wydajności. Państwa członkowskie miały realizować uzgodnione zalecenia w kwestii weryfikacji mechanizmów ustalania wysokości płac, zgodnie z krajową praktyką w zakresie prowadzenia dialogu społecznego, tak aby lepiej odzwierciedlały one zmiany wydajności.

Zalecenia dla poszczególnych krajów wydane przez Komisję Europejską po ocenie krajowych programów reform odzwierciedlają główne priorytety, których kraje powinny się trzymać w tworzonych programach. Dominującą tendencją jest tu znowu wspieranie celów makroekonomii za wszelką cenę, co prowadzi do sprzecznych sygnałów. Z jednej strony, kraje takie jak Włochy czy Polska otrzymują zalecenia dotyczące walki z segmentacją rynku pracy i ubóstwem pracujących, a z drugiej – kraje takiej jak Hiszpania, Belgia, Luksemburg czy Szwecja są ponaglone do tego, by wprowadzać większą elastyczność rynków pracy, ograniczyć układy zbiorowe i wprowadzić cięcia lub ograniczenia płac (EAPN 2013a).

Z zadowoleniem przyjmujemy więc pozytywną retorykę dotyczącą wysokiej jakości stanowisk pracy i wyższej jakości życia, ale zaciemnia ona obraz rzeczywistych rozwiązań politycznych, które dążą do konsolidacji fiskalnej i redukcji zadłużenia, nie poświęcając uwagi kwestiom socjalnym. Jeśli problemy społeczne, takie jak ubóstwo pracujących, mają być traktowane poważnie, UE potrzebuje zasady złotego środka, gwarantującej inwestycje socjalne i ochronę socjalną, mogące zrównoważyć surową politykę neoliberalną poprzez ocenę wpływu społecznego i uwarunkowania społeczne traktowane na równi z uwarunkowaniami gospodarczymi. Niedawno przyjęty komunikat w sprawie społecznego wymiaru UGW może być pierwszym krokiem w tym kierunku, ale kluczowe jest jego odpowiednie wdrożenie.

5. Inne podmioty i ich podejście do kwestii ubóstwa pracujących

Kluczowi gracze ruchu związków zawodowych i świata akademickiego również przeprowadzają próby analizy zjawiska ubóstwa osób pracujących. Niniejszy rozdział stanowi krótki podgląd rozwoju badań kilku organizacji. Dla działaczy w walce z ubóstwem, taka analiza może stać się podstawą do budowania sojuszy i przyszłej współpracy.

W ciągu ostatnich kilku lat **Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC)** bardzo wyraźnie podnosi problem ubóstwa osób pracujących oraz krytykuje sposób radzenia sobie z kryzysem finansowym i gospodarczym przez Unię Europejską. Konfederacja nieprzychylnie patrzy na cięcia płac w sektorze publicznym, a czasem również płacy minimalnej i wyraża „ogólną niechęć do powiązania płac z inflacją i presję, by wiązać je raczej z wydajnością oraz wrogość wobec układów zbiorowych.” Związkowcy domagają się poszanowania równej płacy za równą pracę w oparciu o zasady państwa przyjmującego (ETUC, 2011). ETUC odrzuca opinie, jakoby płace powinny służyć za narzędzie poprawy konkurencyjności i mogły być obniżane na drodze politycznych decyzji o deregulacji rynku pracy. Związkowcy są zdania, że jakość i innowacja powinny stanowić ważny element wyjścia z kryzysu, ale elastyczność zatrudnienia nie sprzyja tym cechom (ETUC, 2012a). Konfederacja podkreśla również znaczenie płacy minimalnej jako granicy konkurencyjności rynku, która zmusza pracowników do akceptowania coraz niższych płac. Zdaniem Konfederacji, postępowanie Komisji Europejskiej w czasie kryzysu prawdopodobnie wygeneruje jeszcze więcej ubóstwa pracujących (ETUC, 2012b).

Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) promuje swój program „agenda na rzecz godnej pracy”. Organizacja niedawno donosiła o postępach w redukcji skrajnego ubóstwa wśród robotników na świecie od 2008 r. Wśród 900 milionów ubogich pracowników, w 2011 r. około 465 milionów w skali świata żyło w skrajnej nędzy za kwotę poniżej 1,25 dolara dziennie. Kolejne 55 milionów musiało wraz z rodzinami przeżyć za mniej niż 2 dolary dziennie (ILO 2012).

W 2011 r. MOP stworzyła pierwszą na świecie bazę danych o szacowanym poziomie ubóstwa w poszczególnych krajach z liczbą osób ubogich i ich udziałem w zatrudnieniu oraz z szacowaną liczbą osób ubogich na świecie z podziałem na grupy wiekowe i płeć. Dane z tej pierwszej na świecie bazy danych dotyczących ubóstwa pracujących mają pomóc w zrozumieniu powiązań pomiędzy ubóstwem, zatrudnieniem, a godną pracą na świecie.

MOP uważa, że polityka na rynkach pracy (w tym wydłużanie zasiłków dla bezrobotnych, rewizja płacy minimalnej, dodatki do zarobków, poprawa działania publicznych urzędów pracy, publicznych staży i programów pracy) może mieć wpływ zarówno na zatrudnienie, jak i na zarobki (ILO, 2011). Równolegle z Agendą na rzecz godnej pracy, również ETUC promuje wysokiej jakości godne zatrudnienie na długi termin. ETUC wyróżnia 5 podstawowych filarów, które powinny zagwarantować godną pracę: koniec z niepewnym

zatrudnieniem, poprawa organizacji pracy, mocne regulacje chroniące zatrudnienie, systemy świadczeń socjalnych, dialog społeczny i układy zbiorowe.

Jednym z czterech wskaźników **Milenijnych Celów Rozwoju** (Osiągnięcie pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy dla wszystkich, w tym dla kobiet i młodzieży) jest proporcja ubogich pracujących do ogółu zatrudnionych.

OECD wyjaśnia, że częściowe zatrudnienie i struktura systemu świadczeń socjalnych są kluczowymi determinantami ubóstwa osób pracujących, a nie same niskie płace. Raport podkreśla, że najbardziej zagrożone ubóstwem pracujących są duże rodziny o niskich zarobkach, które mogłyby być chronione, gdyby do skutku doszły zmiany w systemie podatkowym i zasiłkach. Płace minimalne uważane są za użyteczne narzędzie walki z ubóstwem, jeśli ustalone są na rozsądnym poziomie i nie niszczą perspektywy zatrudnienia osób z najwrażliwszych grup oraz jeśli płacę minimalną uzupełniają zasiłki dla pracujących, skierowane szczególnie do dużych rodzin o niskich dochodach (OECD 2009).

Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI) uwzględnił ubóstwo pracujących w opracowanym przez siebie wskaźniku jakości pracy (ETUI). Instytut zaznacza, że recesja nie tylko generuje bezrobocie, ale również zmienia sytuację osób zatrudnionych, zwiększając liczbę osób pracujących w niepełnym wymiarze godzin bez możliwości pełnego etatu (ETUI, 2013).

Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy również przeprowadziła szczegółową analizę ubóstwa pracujących w ramach **Europejskiego Obserwatorium Warunków Pracy** (Eurofound 2010, Eurofund 2012).

6. Zarządzanie, uczestnictwo, demokracja

Nie można znaleźć rozwiązania problemu bez udziału tych, których on dotyczy. Strategie mające na celu walkę z ubóstwem osób pracujących, nie zawsze są opracowywane i wdrażane z udziałem osób, których dotyczą. Głos pracujących ubogich pozostaje niewysłuchany.

Związki zawodowe są pod ostrzałem przepisów uchwalanych przez władze, podczas gdy ogromna liczba pracowników, pracujących w niepełny wymiarze, dla agencji, na umowy tymczasowe, lub na czarno, w ogóle nie jest ich członkami. Ta sytuacja wymaga lepszego

wspierania udziału wszystkich pracujących poprzez członkostwo w związkach zawodowych.

Konieczne są **sojusze pomiędzy związkami zawodowymi, organizacjami pozarządowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego wspierającymi** osoby dotknięte ubóstwem pracujących. Od czasu nastania kryzysu, organizacje te musiały odpowiadać na zwiększoną potrzebę wsparcia osób dotkniętych trudnościami ekonomicznymi. Wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego doświadczało trudności finansowych jeszcze przed kryzysem, a teraz sytuacja pogorszyła się z powodu cięć w wydatkach na cele socjalne i niższego wsparcia finansowego dla organizacji pozarządowych do tego stopnia, że nie mogą zaspokoić zapotrzebowania. Cięcia budżetowe wyrażają się również w mniejszej dostępności usług społecznych, co zwiększa ciężar na barkach organizacji pozarządowych. Fundusze Strukturalne nie są odpowiednio ukierunkowane, żeby rozwiązać ten problem.

Pomimo cięć, **pozarządowe organizacje socjalne mają potencjał wyrażania zdania osób pozbawionych głosu**, gwarantując, że ich problemy zostaną odpowiednio uwzględnione przy tworzeniu programów.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne to kwestie złożone, których nie można podzielić zgodnie z administracyjną wizją rządzących. W kontekście ubóstwa pracujących, organizacje pozarządowe mają wartość dodaną zapewniania rozwiązań holistycznych i alternatywnego wsparcia, które wynikają z bezpośredniego doświadczenia osób żyjących w ubóstwie oraz z oceny potrzeb przeprowadzonej na miejscu, na szczeblu organizacji oddolnych. Często są to organizacje zapewniające wsparcie osobom, które muszą radzić sobie z ogromnym poziomem zadłużenia, mają problemy mieszkaniowe lub próbują odnaleźć się w skomplikowanym systemie zasiłków dla pracujących lub w sytuacjach przejściowych.

Organizacje pozarządowe odgrywają istotną rolę w tym, by troski i problemy tych osób były usłyszane oraz w gwarantowaniu, żeby osoby w sytuacji ubóstwa w pracy miały szansę na bezpośrednie angażowanie się w tworzenie programów. Rola ta musi być realizowana w bliskiej współpracy ze związkami zawodowymi.

W ramach Strategii Europa 2020 zaangażowanie interesantów musi być sednem rozwiązań politycznych problemu ubóstwa w pracy. Konieczne jest powołanie krajowych platform zwalczania ubóstwa, łączących wszystkie podmioty w uporządkowanym dialogu, łącznie z sieciami EAPN szczebla krajowego i europejskiego oraz partnerami społecznymi, w tym związkami zawodowymi. Platformy te powinny odgrywać kluczową rolę w przygotowywaniu, wdrażaniu i ocenie NRP, NSR i CSR w oparciu o wcześniejszą pracę w

ramach Socjalnej OMK. Można powołać sekcję tematyczną dotyczącą ubóstwa pracujących, łącząca socjalne organizacje pozarządowe związki zawodowe, pracodawców i inne kluczowe podmioty, której zadaniem mógłby być monitoring pod względem ustalonych wskaźników socjalnych.

By móc prawidłowo wykonywać swoje zadania, organizacje pozarządowe muszą otrzymywać odpowiednie dofinansowanie i pomoc, w przeciwnym razie nie będą mogły odgrywać swojej roli wspomagania bezpośredniego zaangażowania osób doświadczających ubóstwa oraz organizacji świadczących usługi społeczne i zapewniających zrównoważone rozwiązania, promujące spójność i włączenie społeczne.

Sieci EAPN będą nadal angażować się w procesy polityczne, by głos opuszczonych był słyszany tam, gdzie tworzone są programy. Nasze sieci krajowe wytrwale starają się włączać w procesy krajowych programów reform i krajowych raportów socjalnych, czerpiąc z dobrych praktyk zaangażowania interesariuszy Socjalnej OMK (EAPN 2011d and EAPN 2012d). W 2012 r. członkowie EAPN zaprezentowali własne, alternatywne CSR, które zostały dobrze przyjęte i docenione przez decydentów (EAPN 2012b, 2013a). Jakość pracy i zatrudnienia oraz walka z ubóstwem pracujących to jedno z naszych czołowych zmartwień. Będziemy nadal starali się brać udział w konsultacjach i opracowywać własne propozycje.

Więcej informacji na temat organizacji walczących z ubóstwem i tego, w jaki sposób kryzys i zmniejszone finansowanie uniemożliwia ich misję, przeczytać można w magazynie EAPN (EAPN 2012c). EAPN ma tradycję ścisłej współpracy ze związkami zawodowymi na szczeblu unijnym i krajowym poprzez wspólne działania, mobilizacje i sojusze, mające na celu priorytetyzowanie zatrudnienia wysokiej jakości w ramach strategii walki z ubóstwem i zagwarantowanie, tego, by praca była drogą wyjścia z ubóstwa. Wspaniałym przykładem takiej współpracy, obejmującej szersze alternatywne programy gospodarcze i sprawiedliwsze, bardziej równościowe modele rozwoju w Europie są niedawne inicjatywy konferencji: *Joint Social Conference* (www.jointsocialconference.eu) oraz *Alter Summit* (www.altersummit.eu).

7. Zalecenia EAPN

Zdaniem EAPN nie ma jednego, prostego rozwiązania problemu ubóstwa pracujących. Sednem wszystkich rozwiązań jest jednak zawsze konieczność zapewnienia dostępu do pracy w godnych warunkach każdemu, kto tego potrzebuje. Przejście do wyższej jakości, godnie opłacanej pracy wymaga działań na różnych szczeblach i wielu podmiotów.

Dla UE

1. Zwalczanie ubóstwa pracujących powinno być uznane za **cel przekrojowy Strategii Europa 2020**. Można to osiągnąć w następujący sposób:

- Zapewnić przejrzystość, przestrzeganie i wysoki priorytet w ocenie krajowych programów reform dla wskaźników wspólnych ram oceny (JAF), przeglądu oceny sytuacji w dziedzinie zatrudnienia (EPM) i przeglądu oceny sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej (SPPM) dotyczących jakości pracy i ubóstwa w pracy.
- Zająć się zaleceniami indywidualnymi (CSR) dla państw, w których rozwija się ubóstwo pracujących, szczególnie w krajach określonych przez SPPM jako oraz w tych, w których jakość miejsc pracy spada.
- Zagwarantować kwestii ubóstwa pracujących kluczowe miejsce w Rocznej Analizie wzrostu; dopilnować by zalecenia w ramach CSR nie były sprzeczne z ideą zwalczania ubóstwa w pracy, takich jak obniżka wynagrodzeń w nisko płatnych sektorach.
- Rozważyć wprowadzenie celu redukcji ubóstwa pracujących w ramach celu redukcji ubóstwa Strategii Europa 2020.
- Wspierać wymiar redukcji ubóstwa w polityce zatrudnienia oraz wysiłki zmierzające do osiągnięcia celu zatrudnienia; łączyć obydwa te cele, tak by wspierały się nawzajem i znajdowały wyraz w spójnych zaleceniach indywidualnych dla krajów.
- Uczynić priorytetem i monitorować wymiar jakości we wdrażaniu gwarancji dla młodych i w ocenie krajowych planów wdrożeń.
- Wykorzystać międzynarodową wymianę doświadczeń, wzajemne uczenie się i

mechanizmy samooceny; upubliczniać dobre praktyki; kontynuować raport sieci niezależnych ekspertów ds. integracji społecznej z 2010 r. z udziałem komitetu ds. ochrony socjalnej.

- Regularnie monitorować postęp w walce z ubóstwem pracujących na podstawie danych Eurostat oraz z wykorzystaniem wiedzy osób doświadczających ubóstwa i ich organizacji, włączając interesariuszy w procesy NRP i NSR na szczeblu krajowym.

Dodatkowe działania instytucji europejskich:

1. W pełni wykorzystać tabelę wyników, zaproponowaną w niedawno przyjętym Komunikacie w sprawie socjalnego wymiaru Europejskiej Unii Monetarnej, w oparciu o wskaźniki JAF, EMP i SPPM z uwzględnieniem wskaźnika ubóstwa pracujących; zagwarantować, że będzie ona priorytetem w przywracaniu równowagi pomiędzy celami ekonomicznymi i socjalnymi.
2. Komisja Europejska powinna proponować zieloną kartę wraz z odpowiednimi konsultacjami społecznymi, by przygotować teren pod zalecenie zawierające mapę konkretnych działań przeciwdziałających ubóstwu pracujących na terenie państw członkowskich.
3. Zwiększyć widoczność i proponować konkretne sposoby wdrażania strategii aktywnej integracji społecznej UE, której trzy filary odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu ubóstwa pracujących i ubóstwa w ogóle.
4. W ramach obecnej rewizji koncepcji pracy wysokiej jakości przez Komisję Europejską i Komitet ds. zatrudnienia, zapewnić by godna płaca, bezpieczeństwo pracy i prawa pracownicze zostały określone jako sedno zasad i propozycje działań.
5. Zapewnić dostęp do odpowiedniego dochodu dla wszystkich, na poziomie, który uchroni przed ubóstwem w pracy i bez pracy, np. w ramach tak postępowych propozycji jak europejska dyrektywa ws. dochodu minimalnego; zbadać zakres europejskich ram godnego dochodu pod kątem pozytywnej hierarchii.
6. Przeprowadzić ocenę wpływu społecznego deregulacji i innych działań na rynkach pracy proponowanych przez pakt euro plus, uwzględniając ocenę wpływu na ubóstwo pracujących i zapewnić pozytywne zintegrowane podejście dla krajów otrzymujących zewnętrzną pomoc finansową przy negocjowaniu Protokołów Ustaleń. Ocenieć długoterminowe skutki socjalne, zdrowotne i gospodarcze ubóstwa pracujących na pracowników i ich rodziny.

7. Komisja Europejska może wyraźnie poprzeć rozwój związków zawodowych w nisko płatnych sektorach i wzmocnić rolę zbiorowych układów pracy i udziału partnerów społecznych przy tworzeniu programów walki z ubóstwem pracujących.
8. Fundusze strukturalne mogą odegrać kluczową rolę w walce z ubóstwem pracujących poprzez umożliwienie łatwiejszego przejścia do wysokiej jakości zrównoważonego zatrudnienia poprzez uzupełniające wsparcie dochodu dla osób długotrwale bezrobotnych powracających na rynek pracy; podobnie w przypadku programów nakierowanych na opracowanie standardowych ram odniesienia jakości pracy i kampanii podnoszących świadomość społeczną.

Dla państw członkowskich na szczeblu krajowym i regionalnym

1. Podnieść poziom płac:
 - Wprowadzić ustawowe płace minimalne tam, gdzie ich nie ma;
 - Wprowadzić obowiązkowy poziom płacy wystarczającej na życie jako płac minimalnych, tam gdzie jest płaca minimalna, w oparciu o standardowy budżet i koszyk towarów i usług;
 - Rewaloryzować poziom płac w tradycyjnie nisko opłacanych sektorach (często zdominowanych przez kobiety i inne grupy wykluczone);
 - Zapewnić wsparcie na rzecz zwiększenia członkostwa w związkach zawodowych, wzmocnić rolę zbiorowych układów pracy i partnerstwa społecznego na rzecz tworzenia nowych programów;
 - Promować programy odpowiedniego dochodu minimalnego, będącego co najmniej na poziomie granicy ubóstwa, w celu stworzenia pozytywnej hierarchii pomiędzy zasiłkami a płacą;
2. Zapewnić zasiłki i ulgi podatkowe dla pracujących uzupełniające niskie zarobki bez zachęcania do powstania kultury niskich płac, lecz w celu promowania godnych płac.
3. Zająć się poziomem zasiłków i ciągłością w dostępie do kluczowych usług dla skutecznego wspomagania przejścia do zatrudnienia, by praca popłacała w pozytywnym sensie tego słowa. Zrównoważyć elastyczność i bezpieczeństwo, by nie karać ludzi za zmianę pracy.

4. Zająć się problemem segmentacji rynku pracy poprzez poprawę czasu obowiązywania umów, dostęp do praw i ochrony pracowników, zwalczanie niepewności i poprawę jakości zatrudnienia.
5. Zagwarantować przestrzeganie podstawowych praw pracowniczych (ochrona przed niesprawiedliwymi zwolnieniami).
6. Zgodnie ze strategią aktywnej integracji społecznej, wsparciu dochodu musi towarzyszyć uniwersalny dostęp do wysokiej jakości niedrogich usług, opieki przedszkolnej, powszechnej i darmowej ochrony zdrowia, mieszkań socjalnych i innych usług społecznych oraz usług pomocniczych, takich jak mieszkalnictwo, transport, usługi doradcze, które należy chronić przed oszczędnościami.
7. Uczynić ubóstwo pracujących priorytetem NRP i NSR. Powinno to oznaczać włączanie tych kwestii do głównego nurtu wszystkich inicjatyw związanych z zatrudnieniem przy równoczesnym wsparciu dla zbierania danych i uczestnictwa interesariuszy.
8. Wspierać uczestnictwo osób doświadczających ubóstwa, bezrobotnych i ich organizacji w tworzeniu, wdrażaniu i ewaluacji inicjatyw zmierzających do zwalczania ubóstwa pracujących i ubóstwa w ogóle oraz w poprawie dialogu z interesariuszami w ramach procesów NRP i NSR.

Dla pracodawców i ich organizacji

1. Stać się godnie płacącym pracodawcą! Upewnić się, że oferowane płace są godnym wynagrodzeniem za pracę, pozwalającym pracownikom na godne życie i utrzymanie siebie i rodziny. Pracodawcy sektora publicznego mogą stać się przykładem dobrej praktyki dla pracodawców prywatnych.
2. Zapewnić stabilność umów z obowiązkowymi świadczeniami w razie rozwiązania i zagwarantować przestrzeganie praw pracowniczych i praw socjalnych.
3. Zwalczać dyskryminację przy rekrutacji i w miejscu pracy, stać się pracodawcą równych szans.
4. Wspierać i promować kształcenie ustawiczne jako inwestycję w kapitał ludzki i ochronę pracowników przed ubóstwem i bezrobociem w przyszłości.

5. zapewnić odpowiednie wsparcie dla usług doradczych, informacyjnych i HR, aby więcej osób było świadomych swoich praw człowieka, pracownika i praw socjalnych.

Dla związków zawodowych i organizacji pozarządowych

1. Członkostwo związków zawodowych pozostaje najskuteczniejszą metodą ochrony pracowników przed ubóstwem w pracy, szczególnie tam, gdzie nie są gwarantowane ustawowe standardy jakości pracy, płacy i stabilności.
2. Tworzenie sojuszy i wspólne kampanie: konieczna jest ścisła współpraca i tworzenie bliskich sojuszy związków zawodowych i organizacji pozarządowych, aby połączyć doświadczenie, wiedzę i sieć społeczną.
3. Nagłośnić problemy nisko opłacanych pracowników, by ich głos był słyszany przez decydentów i w ramach ruchów walki z ubóstwem; zapewnić tym osobom możliwość aktywnego udziału w lobbowaniu przeciw ubóstwu pracujących.
4. Wypracować ciągłą współpracę i partnerstwo z ruchami osób bezrobotnych, ubogich i wykluczonych; stworzyć punkty styczne pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami walczącymi z ubóstwem, szczególnie tematycznymi i doradczymi otwarte na działaczy zaangażowanych w nowe ruchy społeczne.
5. Organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa socjalne i inne organizacje trzeciego sektora, również te zrzeszające pracodawców, muszą dawać pozytywny przykład, same płacąc godne stawki swoim pracownikom i szanując standardy jakości pracy dla wszystkich zatrudnionych.

Bibliografia

Publikacje EAPN

EAPN (2014a), *Explainer on Quality Work and Employment*, upcoming, 2014, soon available on the EAPN website (www.eapn.eu).

EAPN (2013d), *Lifeboat or Life Sentence? Report on the Troika and emergency assistance programmes and their impact on poverty and social exclusion*, November 2013, soon available on the EAPN website (www.eapn.eu)

EAPN (2013c), *Widening the Gap. Assessment of the National Reform Programmes 2013*, September 2013, <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/NRPs/2013-EAPN-NRP-Report.pdf>

EAPN (2013b), *Response to the Social Investment Package – Will It Reduce Poverty?*, June 2013, <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2013-EAPN-Response-to-the-SIP-en.pdf>

EAPN (2013a), *Assessment of the 2013 Country Specific Recommendations (CSRs) and proposals for Alternative CSRs (National and EO members*, March 2013, <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2013-EAPN-CSR-Assessment-and-alternative-CSRs-EN.pdf>

EAPN (2012e), *10 Principles on Quality Work*, September, <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2012-10-principles-on-quality-work.pdf>

EAPN (2012d), *An EU worth defending: beyond austerity to social investment and inclusive growth*, EAPN Analysis of the 2012 National Reform Programmes (NRPs) and National Social Reports (NSRs), July, <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2012-eapn-nrp-report-en.pdf>

EAPN (2012c), *The Crisis of Democracy: Anti-Poverty Organisations Respond!*, Anti-Poverty Mag, 30 May, <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/MAG/mag-136-en.pdf>

EAPN (2012b), *Proposals of Country-Specific Recommendations. Making Progress on Poverty Reduction and Meaningful Stakeholder Engagement!*, May,

<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/NRPs/2012-2013/EAPN-country-specific-Recommendations-en.pdf>

EAPN (2012a), *Re-engaging Hope and Expectation, Getting out the Crisis Together – Alternative Approaches for an Inclusive Recovery*, February,

<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2012-crisis-report-katherine-duffy.pdf>

EAPN (2011e), *Quality of Work for Quality of Life*, Anti-Poverty Mag, December,

<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/MAG/mag-135-web-en.pdf>

EAPN (2011d), *Deliver Inclusive Growth – Put the Heart Back in Europe!*, EAPN Analysis of the 2011 National Reform Programmes, Europe 2020, November,

<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/NRPs/nrp-report-final-en.pdf>

EAPN (2011c), *Active Inclusion: Making It Happen!*, EAPN booklet, September,

<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/eapn-books/2011-active-inclusion-booklet-en-web.pdf>

EAPN (2011b), *Explainer on Wealth, Inequality and Social Polarisation in the EU*, May 2011,

<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/eapn-books/2011-wealth-explainer-en-web.pdf>

EAPN (2011a), *Is the European project moving backwards? The Social Impact of the Crisis and of Recovery Policies in 2010*, 23 February, <http://www.eapn.org/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/crisis-report-2011-en.pdf>.

EAPN (2010), *Social Cohesion at stake. The Social Impact of the Crisis and of the Recovery Package*, 3 December, <http://www.eapn.org/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/Crisis-Report-2009-final.pdf>.

EAPN (2009b), *An EU we can trust". Proposals on a new EU post-2010 strategy*, 15 June,

<http://www.eapn.eu/oldwebsite/images/docs/an%20eu%20we%20can%20trust%20june%2009%20en.pdf>.

EAPN (2009a), *Will the Economic Crisis force a stronger social pillar in Lisbon?* Social Inclusion Scoreboard on the National Reform Programmes (2008-10), 10 February,

<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/lisbon-report-final-2009-en.pdf>.

EAPN (2008), *Building Security, Giving Hope. EAPN Assessment of the National Strategic Reports on Social Protection and Social Inclusion (2008-10)*, 30 November,

<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/napreport2008->

en.pdf.

EAPN (2006), *Voices from the Poverty Line: Jobs and Unemployment in the EU*, EAPN book,

http://www.eapn.eu/images/docs/voices%20from%20the%20poverty%20line_en.pdf

Inne źródła

Airio, Ilpo (2008), "Change of Norm? In-Work Poverty in a Comparative Perspective", in

Studies in social security and health, Number 92,

[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/060308131936EK/\\$File/tutkimuksia92_netti.pdf](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/060308131936EK/$File/tutkimuksia92_netti.pdf)

Campos Lima, Maria da Paz (2012), "Unions split over tough labour agreement", for the

European Industrial Relations Observatory Online, 27 February,

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/01/articles/pt1201049i.htm>

Crettaz, Eric and Bonoli, Giuliano (2010), *Why are Some Workers Poor? The Mechanisms that*

produce Working Poverty in a Comparative Perspective, Working Papers on the Reconciliation

of Work and Welfare in Europe, REC-WP 12/2010, <http://lac-repo->

[live7.is.ed.ac.uk/handle/1842/3985](http://lac-repo-live7.is.ed.ac.uk/handle/1842/3985)

European Meeting of People Experiencing Poverty (EMPEP 2011), Homelessness and Housing

Rights in the Context of the Crisis, Conference Report, May,

<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/Events-docs-programmes/2011->

[10thPEPmeeting/10thpepmeeting-report-en.pdf](http://www.eapn.eu/images/stories/docs/Events-docs-programmes/2011-10thPEPmeeting/10thpepmeeting-report-en.pdf)

European Meeting of People Experiencing Poverty (EMPEP 2010), *Employment, Work, Jobs -*

The reality for people experiencing poverty, Conference Report, May,

<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/Events-docs-programmes/2011->

[10thPEPmeeting/10thpepmeeting-report-en.pdf](http://www.eapn.eu/images/stories/docs/Events-docs-programmes/2011-10thPEPmeeting/10thpepmeeting-report-en.pdf)

European Trade Union Confederation (ETUC 2012b), *ETUC's response to the European*

Commission's Communication "Towards a job-rich recovery", 5-6 June,

<http://www.etuc.org/a/10047>

European Trade Union Confederation (ETUC 2012a), *Investing for growth and jobs – ETUC*

reaction to the Annual Growth Survey, March, <http://www.etuc.org/a/9809>

European Trade Union Confederation (ETUC 2011), *Athens Manifesto*, 19 May,

http://www.etuc.org/IMG/pdf/Final_Manifesto_EN_reduced.pdf

European Trade Union Confederation (ETUC 2010), Spring Summit: The ETUC's priority is

employment, not the financial market, press release, 25 March 2010,

<http://www.etuc.org/a/7075>

European Trade Union Confederation (ETUC 2007), *Decent work fact sheet*,

<http://www.etuc.org/a/4311>

European Trade Union Institute (ETUI): <http://www.etui.org/Topics/Labour-market-employment-social-policy/Job-quality-index-JQI>

ETUI (2013): *Benchmarking Working Europe 2013*

European Commission (EC 2011), *Employment and Social Developments in Europe*, 15 December,

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=113&langId=en&pubId=6176&type=2&furtherPubs=yes>

European Commission (EC 2013), *Employment and Social Development in Europe*, 8 January,

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions/European

Working Conditions Observatory (Eurofund/EWCO, 2010): *Working poor in Europe*,

http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0910026s/tn0910026s_2.htm

Eurofound/EWCO, 2012, *Rate of in-work poverty attracts media attention*,

<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2012/02/PL1202019I.htm>

Frazer, Hugh and Marlier, Eric (2010), *In-work poverty and labour market segmentation in the EU*. CEPS/INSTEAD, 2010, coll. European Network of Independent Experts on Social Inclusion n°2010-02,

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1025&newsId=1394&furtherNews=yes>

International Labour Office (ILO 2012), *Global Employment Trends*,

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_171571.pdf

International Labour Office (ILO 2011), *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, 7th edition, October, http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114060/lang--en/index.htm

Mulholland, Hélène (2012), "Minimum wage frozen for under-21s", in *The Guardian*, 19 March,

<http://www.guardian.co.uk/society/2012/mar/19/minimum-wage-frozen-for-under-21s>

Network of Independent Experts in Social Protection and Social Inclusion (NIESPSI 2010), *In work poverty and labour market segmentation*, EU Peer Review, <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2010/second-semester-2010>

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD 2009), *In-Work Poverty, What Can Governments Do?*, Policy Brief, September, <http://www.oecd.org/els/43650040.pdf>

Parekh, Anushree, MacInnes, Tom and Kenway, Peter (2009), *Monitoring Poverty and Social Exclusion 2009*, York: NPI/JRF, <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/monitoring-poverty-social-exclusion-2009-full.pdf>

Pollert, Anna and Charlwood, Andy (2009), "The vulnerable worker in Britain and problems at work", in *Work, Employment and Society*, Vol. 23, No. 2, pp. 343-62, <http://www.uk.sagepub.com/wilton/Online%20readings/Chapter%2013/Pollert%20and%20Charlwood%20article.pdf>

Poverty Alliance (2010), *Low Pay in Scotland* Briefing – No. 15 - 15 May, Case Study No. 1

<http://slw.povertyalliance.org/userfiles/files/LowPayBriefCaseStudy1FINAL.pdf>

No 2 <http://slw.povertyalliance.org/userfiles/files/LowPayBriefCaseStudy2-FINAL.pdf>

No 3 <http://slw.povertyalliance.org/userfiles/files/LowPayBriefCaseStudy3-FINAL.pdf>

Social Protection Committee (SPC 2013), *Social Europe: Current Challenges and Way Forward – Annual Report of the Social Protection Committee*, 19 February 2013.

Shildrick, Tracy, MacDonald, Robert, Webster, Colin and Garthwaite, Kayleigh (2010), *The Low-Pay, No-Pay Cycle: Understanding Recurrent Poverty*, York: Joseph Rowntree Foundation, <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/unemployment-pay-poverty-full.pdf>