

Dr Katarzyna Bomba

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-2362-3246

e-mail: katarzyna.bomba@uwm.edu.pl

Minimalne wynagrodzenie za pracę w działalności Międzynarodowej Organizacji Pracy*

Minimum wage in the activities of the International Labour Organization

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza działalności Międzynarodowej Organizacji Pracy w sferze dotyczącej minimalnego wynagrodzenia za pracę. Autorka zwraca uwagę na zróżnicowane zainteresowanie MOP tą tematyką w poszczególnych okresach i podejmuje próbę określenia jego przyczyn. Analizuje rozwój instrumentów prawnych MOP w dziedzinie wynagrodzenia minimalnego na tle zmian społecznych i gospodarczych, wskazując na zmieniającą się funkcję minimalnego wynagrodzenia, które z czasem stało się jednym z narzędzi realizacji globalnej strategii na rzecz godnej pracy i zrównoważonego rozwoju. Autorka zwraca także uwagę na oddziaływanie MOP na aktywność ONZ, Rady Europy i Unii Europejskiej oraz podkreśla znaczenie regulacji MOP dotyczących minimalnego wynagrodzenia dla przeciwdziałania dehumanizacji pracy człowieka w obliczu globalizacji.

Słowa kluczowe

minimalne wynagrodzenie za pracę, godna praca, Międzynarodowa Organizacja Pracy, konwencja nr 131 MOP, Deklaracja stulecia MOP na rzecz przyszłości pracy, zrównoważony rozwój

JEL: J39, J51

Abstract

The subject of the article is the activity of the International Labour Organization regarding the minimum wage. The author draws attention to the varied interest of the ILO in this subject in particular periods, and she attempts to identify its causes. The author analyzes the development of ILO legal instruments in the field of minimum wage against the background of social and economic changes. She highlights the changing function of the minimum wage that with time became one of the tools for implementing the ILO global strategy for decent work and sustainable development. The author notes the influence of ILO on activities of the United Nations, the Council of Europe and the European Union. She stresses the importance of ILO regulations concerning the minimum wage to counteract the dehumanization of human work in the face of globalization.

Keywords

minimum wage, decent work, International Labour Organization, ILO Minimum Wage Fixing Convention No. 131, ILO Centenary Declaration for the Future of Work, sustainable development

Uwagi wprowadzające

Jednym z głównych zadań Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) wyrażonych w jej Konstytucji jest zapobieganie sytuacji, w której „nieuwzględnienie przez któryś z narodów istotnie ludzkich warunków pracy” (ang. *human conditions of labour*, fr. *regime de travail humain*) stanowi „przeszkodę dla wysiłków innych narodów, pra-

gnących polepszenia losu robotników w ich własnych krajach” oraz barierę dla osiągnięcia fundamentalnego celu, którym jest zbudowanie powszechnego i trwałego pokoju opartego na zasadach sprawiedliwości społecznej. Do tych warunków MOP zalicza m.in. zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia minimalnego (ang. *adequate minimum wage*, fr. *salaire assurant des conditions d'existence convenables*)¹. Z Deklaracji filadelfijskiej wynika

kolejne zadanie MOP, którym jest dążenie do zapewnienia trwałego pokoju opartego na sprawiedliwości społecznej. Deklaracja wymienia szereg standardów, które powinny zostać spełnione. Zobowiązuje także MOP do popierania wśród narodów świata programów zapewniających realizację m.in. „możliwości dla wszystkich brania sprawiedliwego udziału w owocach postępu w dziedzinie płac i zarobków, czasu pracy i innych warunków pracy i minimalnej życiowej płacy (ang. *minimum living wage*, fr. *salaire minimum vital*) dla tych wszystkich, którzy są zatrudnieni i potrzebują takiej opieki”².

Cele MOP stanowią odpowiedź na wynikające z rewolucji przemysłowej problemy masowej pauperyzacji, ideologii totalitaryzmów XX w. oraz doświadczeń I i II wojny światowej. Zostały one potwierdzone w nowszych deklaracjach MOP w kontekście rosnącej współzależności ekonomicznej państw³, a także rozprzestrzeniania nowych technologii, przepływu idei, wymiany towarów i usług, wzrostu przepływu kapitału i finansów, umiędzynarodowienia biznesu, procesów biznesowych i dialogu oraz przepływu osób, zwłaszcza pracujących kobiet i mężczyzn⁴. Na przestrzeni lat zadania MOP nie straciły swojej aktualności⁵. Jednak okoliczności, w których są one wykonywane, zmieniły się istotnie, co oddziałuje na metody ich realizacji (Supiot, 2020, s. 117). W niniejszym artykule podejmuję próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób powyższe zmiany wpłynęły na działalność MOP w dziedzinie minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Kształtowanie podstaw prawnych wynagrodzenia minimalnego

Minimalne wynagrodzenie za pracę jest przedmiotem zainteresowania MOP od początku jej istnienia. Podczas dyskusji nad treścią konwencji nr 1 z 1919 r. dotyczącej czasu pracy w zakładach przemysłowych⁶ zwrócono uwagę na ryzyko zmniejszenia wynagrodzeń w związku z obniżeniem wymiaru czasu pracy. Wobec pełnienia przez nie funkcji alimentacyjnej, wyrażono potrzebę ustanowienia minimalnego wynagrodzenia za pracę (Raynaud, 2017, s. 3 i n.). W 1928 r. MOP przyjęła konwencję nr 26 dotyczącą ustanowienia metod ustalania płac minimalnych⁷ wraz z zaleceniem nr 30 o tym samym tytule. Treść omawianej regulacji nie wykracza poza zobowiązanie państw członkowskich MOP, które ratyfikowały konwencję, do ustanowienia lub zachowania mechanizmów pozwalających ustalać stawki minimalne wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych w przemysłach lub w częściach przemysłów (a w szczególności w przemysłach nakładczych), gdzie nie istnieje skuteczny system ustalania płac np. w drodze zbiorowych układów pracy i gdzie wynagrodzenia są wyjątkowo niskie. Konwencja nr 26 zawiera jedynie ogólne zasady dotyczące takich mechanizmów. Nie odnosi się do sposobu ich wdrażania ani do kryteriów ustalania wysokości minimalnych stawek. Kwestie te zamieszczono w zaleceniu nr 30 MOP zawierającym niewiążące wytyczne dotyczące sposobu właściwej realizacji postanowień konwencji (Florek i Seweryński, 1988, s. 68).

Ochrona zapewniana przez konwencję nr 26 okazała się niewystarczająca (Świątkowski, 2008, s. 274–276). Jej niedostateczny zakres podmiotowy był szczególnie odczuwalny w rolnictwie, które było jednym z najważniejszych sektorów gospodarek wielu ówczesnych państw i gdzie wynagrodzenia za pracę były znacząco niższe od wynagrodzeń wypłacanych w przemyśle (Marinakis, 2009, s. 11–12). W rezultacie, w 1951 r. przyjęto konwencję nr 99 dotyczącą metod ustalania płac minimalnych w rolnictwie⁸. Struktury obydwu konwencji są podobne. Konwencja nr 99 zawiera ogólne zasady dotyczące ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę, pozostawiając szczegółowe rozwiązania w tym zakresie do uregulowania w niewiążącym prawnie zaleceniu.

Powojenna dekolonizacja spowodowała wzrost liczby państw członkowskich MOP o odmiennym statusie społeczno-gospodarczym i zróżnicowanych możliwościach spełniania wysokich socjalnych standardów ochrony pracy. Przyjęcie w wielu krajach po II wojnie światowej koncepcji państwa opiekuńczego doprowadziło do rozwijania w nich regulacji wynagrodzenia minimalnego wykraczającego poza zobowiązania wynikające z treści konwencji nr 26 i nr 99. Państwa rozszerzały zakres podmiotowy unormowań i łączyły minimalne wynagrodzenie z zaspokojeniem podstawowych potrzeb pracobiorców (ang. *workers*, fr. *travailleurs*) i ich rodzin. Tendencje te przypadały na okres cechujący się wysokim wzrostem gospodarczym, niemal pełnym zatrudnieniem, wysokim wskaźnikiem uzwiązkowania oraz chęcią pracodawców do tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości wobec niedoboru siły roboczej (Sengenberger, 2020, s. 7). Korespondowały także z powojennymi regulacjami społecznych praw człowieka (Walczak, 2011, s. 301).

Potrzeba ogólnych, ponadsektorowych rozwiązań dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę po raz pierwszy w działalności MOP znalazła wyraz w konwencji nr 117 z 1962 r. dotyczącej podstawowych celów i norm polityki społecznej⁹. Konwencja stwierdza, że rozwój ekonomiczny powinien służyć za podstawę postępu społecznego. Uznaje wynagrodzenie za jeden z warunków handlu, które mają zachęcać do wysoko wydajnej produkcji i pozwalać na zapewnienie właściwej stopy życiowej. Nie zawiera wprowadzie szczegółowych rozwiązań dotyczących minimalnego wynagrodzenia, ale dostrzega konieczność objęcia jego zakresem wszystkich pracobiorców. Zwraca również uwagę na istotną rolę partnerów społecznych w ustalaniu jego wysokości. Z kolei w rezolucji z 1964 r. dotyczącej minimalnych standardów utrzymania i ich dostosowania do poziomu wzrostu gospodarczego¹⁰ MOP potwierdziła, że zagwarantowanie wszystkim pracobiorcom i ich rodzinom odpowiedniego standardu życia powinno nastąpić w wyniku polityki wynagrodzeń oraz świadczeń z zabezpieczenia społecznego okresowo uaktualnianych w celu pełnego uwzględnienia wzrostu gospodarczego oraz zwiększających się kosztów utrzymania. Istotne znaczenie tej rezolucji wiąże się przede wszystkim z dostrzeżeniem, że zapewnienie środków do życia jest wynikiem nie tylko gwarancji w zakresie minimalnego wynagrodzenia, ale także świadczeń z zabezpieczenia spo-

łecznego, a wynagrodzenie i świadczenia wymagają okresowego uaktualniania.

Przywołane instrumenty prawne obnażyły mankamenty konwencji nr 26 i nr 99, takie jak ich ograniczony zakres podmiotowy oraz zobowiązanie państw do zapewnienia mechanizmu ustanawiania minimalnego wynagrodzenia bez sformułowania wymogów odnoszących się do jego wysokości. W efekcie kształtowanie krajowych regulacji w oparciu o postanowienia tych konwencji nie gwarantowało, że wysokość wynagrodzenia minimalnego zapewni pracownicy i jego rodzinie odpowiedni poziom życia. Ponadto konwencje te nie postrzegały minimalnego wynagrodzenia jako efektywnego instrumentu ochrony społecznej i jednocześnie elementu strategii rozwoju gospodarczego¹¹. W wyniku daleko idących postulatów zmiany konwencji nr 26 i nr 99, MOP zdecydowała o przygotowaniu nowego instrumentu prawnego bez ingerencji w treść wcześniejszych unormowań.

Zwieńczeniem prac było przyjęcie w 1970 r. konwencji nr 131 dotyczącej ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się¹², wraz z uzupełniającym ją zaleceniem nr 135. Konwencja ta zobowiązuje państwa do ustanowienia systemu wynagrodzeń minimalnych, obejmującego wszystkie grupy pracowników, których warunki zatrudnienia są takie, że system ten będzie odpowiedni do zapewnienia im ochrony. Jest to pierwsza prawnie wiążąca regulacja MOP, która formułuje kryteria ustalania wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. W tym celu odwołuje się zarówno do czynników społecznych, jak i do wskaźników gospodarczych. Podczas prac przygotowawczych argumentowano, że wzrost wynagrodzeń niepowiązany ze zwiększeniem zysków i produktywności może skutkować wzrostem cen oraz zwiększonym poziomem inflacji. Z tych względów w tekście konwencji wysokość minimalnego wynagrodzenia odniesiono do rozwoju gospodarczego. Ponadto, konwencja formułuje szczegółowe wymogi związane z tworzeniem i działaniem mechanizmu ustalania minimalnego wynagrodzenia, w tym dostrzega konieczność jego dostosowania do sytuacji krajowej. Zwraca także uwagę na potrzebę okresowego uaktualniania wysokości wynagrodzenia minimalnego. Konwencja nr 131 najpełniej wyraża standard MOP w dziedzinie minimalnego wynagrodzenia za pracę (Wratny, 2003, s. 3; Sobczyk, 2013, s. 38). Jest też najbardziej aktualnym instrumentem prawnym MOP w omawianym zakresie (Servais, 2014, s. 196).

Stagnacja w działalności dotyczącej wynagrodzenia minimalnego

Początkowe zainteresowanie państw ratyfikacją konwencji nr 131 MOP z czasem uległo osłabieniu¹³. Kryzysy gospodarcze lat 70. i 80. XX wieku doprowadziły do wzrostu bezrobocia i zatrudnienia w szarej strefie, zwiększenia inflacji oraz spowolnienia gospodarczego. Zmiany te przyczyniły się do osłabienia zainteresowania poszczególnych państw poprawą warunków pracy i życia

na rzecz polityk zmierzających do przywrócenia stabilnego wzrostu gospodarczego (Marinakis, 2009, s. 2–3). Znalazło to odzwierciedlenie w przyjętym przez MOP w 1969 r. Światowym Programie na rzecz Zatrudnienia, stawiającym zatrudnienie w centrum strategii przeciwdziałających ubóstwu (Ghai, 1999, s. 1 i n.). Przyczyny ubóstwa wiązano przede wszystkim z bezrobociem i zatrudnieniem nieformalnym, dlatego w ramach Programu dążono do ograniczenia tych zjawisk (Bangasser, 2000, s. 2–4). Minimalne wynagrodzenie za pracę jako instrument oddziałujący głównie na zatrudnienie formalne miało jednak ograniczony wpływ na poziom ubóstwa. Zwiększone bezrobocie próbowano opanować przez uelastycznienie rynku pracy (Mitrus, 2017, s. 364). To ostatnie dotyczyło zarówno form zatrudnienia, jak i warunków pracy, w tym metod wynagradzania. Istotnym czynnikiem zmian było wykorzystanie nowych technologii w organizacji i podziale pracy, w coraz większym stopniu zorientowanych na wyniki pracy, a nie pracujące osoby. W tych warunkach doszło do rozpowszechnienia pracy prekaryjnej oraz zwiększania nierówności ekonomicznych i społecznych. Zjawiska te rozpatruje się w literaturze w kontekście dehumanizacji pracy ludzkiej (por. Supiot, 2021, s. 6 i n.).

Skuteczność działań MOP w zahamowaniu tych procesów była ograniczona. W. Sengenberger, były dyrektor Departamentu Zatrudnienia MOP, zauważa, że wraz z przemianami geopolitycznymi na początku lat 90. XX wieku osłabła wola współpracy trójstronnej w ramach MOP, powodowana wcześniej rywalizacją systemów kapitalistycznego i komunistycznego, której efektem były ustępstwa na rzecz pracowników (Sengenberger, 2020, s. 6). Problemy wynikają także z ograniczonego oddziaływania standardów MOP. Na poziomie międzynarodowym postanowienia MOP pozostają w konflikcie z regulacjami przyjętymi np. przez Światową Organizację Handlu, traktującymi pracę (ale także leki, kulturę, zasoby naturalne) jako towar podlegający wymianie na konkurencyjnym rynku. Prowadzi to do stawiania państwom sprzecznych wymogów. Brak harmonizacji instrumentów ekonomicznych z tymi nierynkowymi negatywnie wpływa na zainteresowanie państw ratyfikacją konwencji MOP, gdyż akt taki uruchamia procedurę nadzorczą, prowadząc do utraty przewagi konkurencyjnej państwa na globalnym rynku (Supiot, 2020, s. 122). W Deklaracji z 1998 r. dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy MOP podjęła próbę odbudowania swojego autorytetu, przypominając państwom ich obowiązki wynikające z samego faktu członkostwa oraz wskazując osiem fundamentalnych konwencji. Do katalogu konwencji fundamentalnych nie włączono żadnego z instrumentów prawnych dotyczących wprost minimalnego wynagrodzenia. Skoncentrowanie deklaracji na wybranych konwencjach MOP spotkało się z negatywną oceną w literaturze. Podnoszono, że podkreśla ono fakultatywny charakter innych konwencji i w efekcie godzi w realizację wskazanego w Deklaracji filadelfijskiej zadania urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej (Supiot, 2020, s. 125 i n.).

Włączenie wynagrodzenia minimalnego do paradygmatu godnej pracy i zrównoważonego rozwoju

W obliczu zmian technologicznych oraz kryzysu środowiskowego powstrzymywanie procesu dehumanizacji pracy w XXI wieku wymaga weryfikacji koncepcji organizacji pracy oraz zrównoważenia metod produkcji (Supiot, 2021, s. 5). MOP dla odegrania aktywnej roli w tym obszarze odwołuje się do paradygmatu zrównoważonego rozwoju, który z jednej strony zakłada ustanowienie reguł umożliwiających rozwój przedsiębiorstw i poszanowanie zasobów naturalnych, zaś z drugiej strony polega na podjęciu działań prowadzących do zapewnienia pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy dla wszystkich. W tym ujęciu standardy ochrony pracy określają wymogi społecznego aspektu zrównoważonego rozwoju oraz oddziałują na realizację celów gospodarczych i środowiskowych, przyczyniając się do zagwarantowania szeroko rozumianej godnej pracy (Novitz, 2020, s. 464–465).

Koncepcja godnej pracy została po raz pierwszy przedstawiona w raporcie MOP z 1999 r.¹⁴. Stwierdzono w nim, że „obecnie głównym celem MOP jest wspieranie możliwości uzyskania przez kobiety i mężczyzn godnej i produktywniej pracy, w warunkach wolności, równości, bezpieczeństwa i ludzkiej godności”. W przywołanym raporcie MOP postrzega warunki pracy i zatrudnienia w szerszym kontekście gospodarczym, politycznym (w tym wolności obywatelskich) i społecznym. Uznaje, że nie można koncentrować się tylko na prawie pracy, gdyż normuje ono jedynie fragment przestrzeni, w której żyją ludzie. Powyższa perspektywa opiera się na założeniu, że powiązania między działaniami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi mogą mieć decydujące znaczenie dla zapewnienia godnej pracy (ILO, 1999, s. 3–4).

W tych okolicznościach MOP włączyła minimalne wynagrodzenie za pracę w paradygmat godnej pracy i zrównoważonego rozwoju. Uznała przy tym, że rozwiązania przyjęte w konwencji nr 131 i zaleceniu nr 135 pozostają aktualne wobec nowych wyzwań i nie ma potrzeby dokonywania ich rewizji (Cunningham, 2007, s. XVI). Minimalne wynagrodzenie stanowi jeden z przyjętych przez MOP wskaźników służących do oceny postępu w zapewnianiu godnej pracy przez poszczególne państwa (ILO, 2008, s. 13).

Powyższa perspektywa znajduje wyraz w zaleceniach i konkluzjach przyjętych przez MOP w pierwszej dekadzie XXI wieku. Szczególną uwagę należy zwrócić na Konkluzje dotyczące promocji zrównoważonych przedsiębiorstw¹⁵, przyjęte w 2007 r. w ramach Agendy na rzecz godnej pracy oraz Światowej agendy na rzecz zatrudnienia. W Konkluzjach sformułowano 17 obszarów działań sprzyjających prowadzeniu zrównoważonego przedsiębiorstwa, czyli takiego, które łączy zrozumiałe dążenie do zysku z potrzebą zrównoważonego rozwoju, szanującego godność człowieka i zapewniającego godną pracę. Urzeczywistnienie tego celu połączono m.in. z zagwarantowaniem pracownikowi odpowiedniej płacy¹⁶.

Uznanie minimalnego wynagrodzenia za jeden z wymogów godnej pracy wiąże się jednak przede wszystkim z przyjętą w 2008 r. Deklaracją dotyczącą sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji. W deklaracji tej MOP potwierdza swoje zasady konstytucyjne. Nie odwołuje się do wąskiego katalogu konwencji fundamentalnych, przewyższając w ten sposób mankament deklaracji z 1998 r. (Supiot, 2020, s. 126). W preambule zauważa, że urzeczywistnienie postępu i sprawiedliwości społecznej w nieustannie zmieniających się warunkach wymaga dalszego rozwijania globalnych programów na rzecz pełnego zatrudnienia, poprawy standardów życia, minimalnego wynagrodzenia zapewniającego utrzymanie (ang. *minimum living wage*), a także rozszerzenia świadczeń z zabezpieczenia społecznego, tak aby zagwarantować podstawowy dochód wszystkim, którzy takiej ochrony potrzebują. Stwierdza również, że działania zmierzające do urzeczywistnienia takiego wynagrodzenia, obok innych polityk dotyczących warunków pracy, powinny być częścią globalnej i zintegrowanej strategii MOP na rzecz godnej pracy¹⁷. W kontekście urzeczywistniania powyższych celów szczególną uwagę zwraca przyjęta w 2010 r. rezolucja dotycząca cyklicznej dyskusji na temat zatrudnienia. Zgodnie z jej brzmieniem minimalne wynagrodzenie powinno być rozważane jako instrument zmniejszania ubóstwa i nierówności, wzrostu popytu i wsparcia dla gospodarczej stabilności. Wskazówek dotyczących realizacji tych zamierzeń powinna dostarczać konwencja nr 131¹⁸.

Przyjęty przez MOP w 2009 r. Światowy pakt na rzecz zatrudnienia¹⁹ także zawiera odniesienia do minimalnego wynagrodzenia. Wynika z niego, że przezwycięzenie kryzysu gospodarczego wymaga uniknięcia pogarszania warunków wynagradzania na skutek prowadzenia dialogu społecznego i ustalania minimalnego wynagrodzenia w drodze ustawy lub negocjacji zbiorowych oraz okresowego uaktualniania jego kwoty²⁰. Pakt zawiera też wskazania co do dalszych postkryzysowych działań kształtujących uczciwą i zrównoważoną globalizację. W minimalnym wynagrodzeniu upatruje instrument, który sprzyja łagodzeniu ubóstwa i nierówności, a także sprzyja zwiększeniu popytu. Osiągnięcie tego celu wymaga stosowania warunków określonych w konwencji nr 131 MOP dotyczącej minimalnego wynagrodzenia za pracę²¹. Należy zatem zauważyć, że na gruncie Paktu minimalne wynagrodzenie zostało uznane za jeden z instrumentów stanowiących odpowiedź na wahania koniunktury gospodarczej, który może przyczynić się do zapewnienia stabilności gospodarczej. Jednocześnie MOP po raz kolejny potwierdziła aktualność rozwiązań przyjętych w konwencji nr 131.

Do deklaracji MOP z 2008 r. odnosi się także rezolucja z 2015 r. dotycząca cyklicznej dyskusji na temat ochrony społecznej (ochrony pracy)²². Rezolucja stwierdza, że polityka w zakresie wynagrodzeń stanowi jeden z elementów strategii na rzecz godnej pracy i zrównoważonego rozwoju. Uznaje, że wynagrodzenie minimalne sprzyja zapewnieniu słusznego i sprawiedliwego podziału owoców postępu między wszystkich pracujących. Zapewnia

ochronę pracobiorcom przed rażąco niskimi wynagrodzeniami i jest jednym z instrumentów służących przewyższeniu problemu ubóstwa. Podkreśla również, że należy je stosować do wszystkich pracobiorców, niezależnie od podstawy prawnej zatrudnienia.

Powyższa perspektywa znajduje odzwierciedlenie w aktualnej działalności MOP. Deklaracja stulecia na rzecz przyszłości pracy z 2019 r. potwierdza konstytucyjne zasady MOP. Wskazuje także na uwarunkowania zmieniającego się świata pracy, wśród których wymieniono innowacje technologiczne, zmiany demograficzne, klimatyczne i środowiskowe, a także globalizację. Deklaracja podkreśla wpływ utrzymujących się nierówności na charakter i przyszłość pracy oraz poszanowanie godności człowieka pracującego. Dlatego trzeba dalej rozwijać zorientowane na człowieka podejście do przyszłości pracy, oparte o trójstronność i dialog społeczny. W tym celu trzeba wzmocnić instytucje pracy i zapewnić wszystkim pracobiorcom odpowiednią ochronę. Taka ochrona ma być zgodna z Agendą na rzecz godnej pracy, zatem wymaga zapewnienia odpowiedniego minimalnego wynagrodzenia, ustalonego w drodze ustawy lub w drodze negocjacji²³.

W przyjętym w 2019 r. raporcie pt. „Pracować nad lepszą przyszłością”²⁴ MOP odnosi się do zjawiska digitalizacji. Dostrzega w nim wiele zagrożeń dla skutecznego stosowania standardów pracy, wskazując m.in. na potrzebę rozwinięcia systemu międzynarodowego zarządzania pracą na platformach cyfrowych, aby zapewnić minimalne standardy pracy (por. Boruta, 2019, s. 3 i n.). Zauważa jednak również szanse związane z digitalizacją świata pracy. W odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia widzi je np. w stosowaniu technologii blockchain dla zagwarantowania wypłaty minimalnego wynagrodzenia (ILO, 2019, s. 44).

Wpływ działalności MOP w zakresie wynagrodzenia minimalnego na podmioty zewnętrzne

Pomimo uniwersalnego mandatu MOP w dziedzinie ochrony pracy (Sengenberger, 2020, s. 3 i n.; Supiot, 2021, s. 126), ustalone przez nią minimalne standardy mogą, ale nie muszą być przyjęte przez państwa członkowskie (por. Boruta, 2020, s. 7). Konwencje dotyczące minimalnego wynagrodzenia wiążą państwa pod warunkiem ich ratyfikacji. Brak bezpośredniego stosowania tych instrumentów prawnych w państwach członkowskich MOP skłania do poszukiwania sposobów urzeczywistnienia sformułowanych w nich standardów także poza działalnością normatywną tej organizacji.

Należy zwrócić uwagę na bliskie związki celów MOP w zakresie godnej pracy z celami przyjętej przez ONZ w 2015 r. Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju. Agenda 2030 stanowi formę nacisku na państwa do podjęcia działań zgodnych z jej założeniami. Sformułowano w niej 17 celów, które dotyczą trzech wymiarów zróżnicowanego rozwoju: społecznego, gospodarczego

i środowiskowego. Cel ósmy agendy wzywa do promowania stabilnego, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego, pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy dla wszystkich ludzi, zaś jego realizację łączy m.in. z przestrzeganiem prawa pracy. Powyższe ujęcie nawiązuje do celów wytyczonych przez MOP w Agendzie na rzecz godnej pracy z 1999 r.²⁵. Taki zabieg nie tylko potwierdza zamierzenia MOP dotyczące godnej pracy i minimalnego wynagrodzenia, ale przyczynia się również do zwiększenia ich oddziaływania.

Trzeba też zauważyć, że cel ósmy Agendy 2030 znajduje odzwierciedlenie w działalności Rady Europy. Organizacja ta wspiera państwa członkowskie we wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju²⁶. Artykuł 4 Europejskiej Karty Społecznej²⁷ dotyczy prawa do sprawiedliwej płacy, umożliwiającej godne utrzymanie, a zdaniem Europejskiego Komitetu Praw Społecznych cel ten jest realizowany z odwołaniem do minimalnego wynagrodzenia²⁸. W ten sposób działania Rady Europy korespondują z regulacjami MOP w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Warto również odnotować wpływ MOP na ukształtowanie Europejskiego filaru praw socjalnych w ramach Unii Europejskiej. W raporcie z 2016 r. zatytułowanym „Budowanie społecznego filaru dla społecznej konwencji” MOP wskazała, że zrównoważone podejście do polityki minimalnego wynagrodzenia oparte na zasadach zamieszczonych w instrumentach prawnych MOP mogłoby ograniczyć ubóstwo pracujących w UE i pomóc w ograniczeniu konkurencji opartej na niskich wynagrodzeniach, a jednocześnie promować zrównoważone przedsiębiorstwa i rozwój gospodarczy²⁹. Przygotowany przez Komisję Europejską projekt dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej³⁰ wprost odwołuje się w pkt 7 preambuły do konwencji nr 131 MOP. Warto także zwrócić uwagę na przyjęte przez Radę UE w 2019 r. konkluzje dotyczące promowania Deklaracji stulecia MOP na rzecz przyszłości pracy³¹. W literaturze zauważa się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) interpretował lub uzupełniał luki w prawodawstwie UE odwołując się do prawa międzynarodowego. Z drugiej strony fakt, że niektóre państwa nie zgodziły się na spełnienie minimalnych standardów ustalonych na poziomie międzynarodowym, może wyjaśniać ograniczone znaczenie jakie TSUE przyznaje konwencji MOP w swoich orzeczeniach (Robin-Olivier, 2020, s. 487–488).

W kontekście zapewnienia minimalnego wynagrodzenia należy również zauważyć, że jednym z filarów, na których opiera się wizja MOP dotycząca przyszłości pracy, jest inwestowanie w godną i zrównoważoną pracę oraz kształtowanie zasad i zachęt do dostosowania do tego paradygmatu działalności przedsiębiorstw (ILO, 2019, s. 24). Na tym tle trzeba wskazać na wpływ społecznej odpowiedzialności biznesu na poziomie ponadnarodowym na zapewnienie pracującym odpowiednich wynagrodzeń (Anker, 2011, s. 20–21).

Podsumowanie

Minimalne wynagrodzenie za pracę przyczynia się do zapewnienia godnej pracy oraz powszechnego i trwałego pokoju. Działalność MOP w tym zakresie nie przebiega jednak w sposób liniowy. Początkowy etap cechuje stopniowe kształtowanie regulacji minimalnego wynagrodzenia. Jego początki sięgają lat 20. XX wieku i wytyczania przez MOP pierwszych standardów w zakresie ochrony warunków pracy. W okresie powojennym regulacje MOP dotyczące minimalnego wynagrodzenia nie nadążały za rozwiązaniami przyjmowanymi w państwach rozwiniętych. Jest to okres stopniowego kształtowania regulacji skoncentrowanych wyłącznie na minimalnym wynagrodzeniu, które nie były wyraźnie wkomponowane w szersze działania MOP. Zarazem dostrzegano związki minimalnego wynagrodzenia ze świadczeniami z zabezpieczenia społecznego oraz konieczność ustalania jego wysokości z uwzględnieniem uwarunkowań gospodarczych. Moim zdaniem etap ten został zakończony w 1970 r. wraz z przyjęciem konwencji nr 131 oraz załamaniem koniunktury gospodarczej w latach 70. XX wieku i ograniczeniem roli państwa opiekuńczego. Od tego czasu nastąpił okres stagnacji w działalności MOP, uwarunkowany dominującą w tamtym czasie koncepcją wolnego rynku i zmniejszaniem interwencjonizmu państwowego.

U progu XXI wieku w obliczu wyzwań związanych z globalizacją, pauperyzacją pracy i jej dehumanizacją MOP uznała szeroko rozumianą godną pracę za element paradygmatu zrównoważonego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, zaś minimalne wynagrodzenie — za jedno z narzędzi jej zapewnienia. Minimalne wynagrodzenie odpowiada przede wszystkim społecznemu aspektowi zrównoważonego rozwoju. Włączenie minimalnego wynagrodzenia do paradygmatu zrównoważonego rozwoju wpływa jednak na wymiar gospodarczy

i środowiskowy tego rozwoju. Potrzeby przyszłych pokoleń będą bowiem w pewnym stopniu zdeterminowane dzisiejszymi decyzjami gospodarczymi i środowiskowymi (Novitz, 2020, s. 465). Zarazem przenikanie się filarów zrównoważonego rozwoju skłania do analizy minimalnego wynagrodzenia w szerszej niż dotychczas perspektywie, co może prowadzić do redefinicji wcześniej przyjętych pojęć (Novitz, 2020, s. 465). W tym kontekście trzeba podkreślić, że Agenda MOP na rzecz godnej pracy koncentruje się na wszystkich pracownikach, niezależnie od prawnej formy wykonywania pracy, sektora gospodarki i poziomu jego uzwiązkowania.

Działalność MOP w zakresie minimalnego wynagrodzenia pozostaje pod wpływem sytuacji gospodarczej oraz przyjętych w danym czasie założeń co do roli państwa w rozwiązywaniu kwestii społecznych. Wynika to przede wszystkim z oparcia funkcjonowania MOP na zasadzie współpracy trójstronnej przedstawicieli krajowych władz publicznych, przedstawicieli pracodawców oraz przedstawicieli pracowników i dążenia do wyważania w ten sposób ich interesów. Z przywołanych regulacji wynika, że właściwie ukształtowana i skutecznie egzekwowana polityka minimalnego wynagrodzenia może prowadzić do zapewnienia godnej pracy w realiach XXI wieku. Z drugiej strony źle ukształtowana polityka minimalnego wynagrodzenia może zagrozić dobrostanowi pracowników, podważyć skuteczność jej wdrażania i stworzyć ryzyko zwiększenia zatrudnienia nieformalnego. W literaturze słusznie zauważa się, że zapobieganie dehumanizacji pracy wymaga więcej niż po prostu zapewnienia minimalnego wynagrodzenia. To ostatnie może być bowiem rażąco niskie i uprzedmiotawiające. Potrzebne jest głębsze zrozumienie znaczenia pracy ludzkiej (Albin, 2018, s. 304) i przez ten pryzmat rozważenie jakie minimalne wynagrodzenie jest odpowiednie.

Przypisy/Notes

*Artykuł jest wynikiem realizacji projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki nr 2017/26/D/HS5/01050 pt. *Prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę jako podstawowe prawo pracownika*.

¹ Zob. akapity 1–3 preambuły Konstytucji MOP z 19 września 1946 r., DzU z 1948 r. nr 43, poz. 308 ze zm.

² Zob. część III lit. d) Deklaracji dotyczącej celów i zamierzeń MOP z 10 maja 1944 r. — załącznik do Konstytucji MOP.

³ Zob. akapit 7 preambuły Deklaracji MOP z 18 czerwca 1998 r. dotyczącej fundamentalnych zasad i praw w pracy. Tekst deklaracji zob. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2017, s. 37 i n.

⁴ Zob. akapit 1 preambuły Deklaracji MOP z 10 czerwca 2008 r. dotyczącej sprawiedliwości społecznej i uczciwej globalizacji z 2008 r. Tekst deklaracji jest dostępny w: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2017, s. 43 i n.

⁵ Zob. akapit 5 preambuły Deklaracji stulecia MOP na rzecz przyszłości pracy z 21 czerwca 2019 r. www.dialog.gov.pl (Deklaracja z 2019 r.).

⁶ Konwencja nieratyfikowana przez Polskę. Tekst zob. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2014, s. 1–4.

⁷ Konwencja nieratyfikowana przez Polskę. Tekst zob. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2014, s. 75–76.

⁸ DzU z 1977 r. nr 39, poz. 176. Konwencja MOP nr 99 została ratyfikowana przez Polskę w dniu 16.06.1977 r.

⁹ Konwencja nieratyfikowana przez Polskę. Tekst zob. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2014, s. 488–493.

¹⁰ Tekst rezolucji zob. w: International Labour Organisation, 1965, s. 98–99.

¹¹ International Labour Organization, 2014, s. 5 i n.

¹² Konwencja nieratyfikowana przez Polskę. Tekst zob. w: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2014, s. 672–674.

¹³ W latach 70. XX w. konwencję MOP nr 131 ratyfikowały 24 państwa, podczas gdy w latach 80. i 90. po 8 państw.

- ¹⁴ International Labour Organization, 1999, s. 3–4.
- ¹⁵ International Labour Organization, 2007, s. 1 i n.
- ¹⁶ Zob. pkt 11.15 konkluzji.
- ¹⁷ Zob. część I. A ii) deklaracji MOP z 2008 r.
- ¹⁸ International Labour Office, 2010, s. 11 (część V. 31 (i) i (ii) rezolucji).
- ¹⁹ *Resolution on Recovering From the Crisis: A Global Jobs Pact*, 19.06.2009 r., pkt 12 (3), 14 (2), 23 oraz 26. Tekst rezolucji jest dostępny na stronie: <https://www.ilo.org> (25.08.2021).
- ²⁰ Zob. część III pkt 12.3. Paktu z 2009 r.
- ²¹ Zob. część IV pkt 23 Paktu z 2009 r.
- ²² *Resolution concerning the recurrent discussion on social protection (labour protection)*, 12.06.2015, pkt 7–8. Tekst rezolucji jest dostępny na stronie: <https://www.ilo.org> (25.08.2021).
- ²³ Zob. część III lit. B (ii) Deklaracji z 2019 r.
- ²⁴ *Work for a Brighter Future. Global Commission on the future of Work*. Tekst raportu na stronie www.ilo.org (25.08.2021).
- ²⁵ *Time to Act for SDG 8. Integrating Decent Work, Sustained Growth and Environmental Integrity*, s. IX.
- ²⁶ *Indicative list (not exhaustive) of Council of Europe Conventions and Partial Agreements contributing to the United Nations 2030 agenda for sustainable development goals*. www.coe.pl (25.08.2021)
- ²⁷ DzU z 1999 r. nr 8, poz. 67 ze zm.
- ²⁸ *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*. December 2018, s. 85. Tekst na stronie <https://rm.coe.int/> (25.08.2021).
- ²⁹ Zob. część C raportu MOP.
- ³⁰ COM(2020)682.
- ³¹ *Przyszłość pracy: Unia Europejska promuje deklarację wydaną z okazji stulecia Międzynarodowej Organizacji Pracy*. Konkluzje Rady UE z 24.10.2019 r., 13436/1/19 REV 1.

Bibliografia/References

- Albin, E. (2018). Social inclusion for Labour Law: Meeting Particular Scales of Justice. W: H. Collins, G. Lester i V. Mantouvalou (red.), *Philosophical Foundations of Labour Law* (s. 287–305). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198825272.003.0016>
- Anker, R. (2011). Estimating a living wage: A methodological review. *Conditions of Work and Employment Series*, (29). Geneva: International Labour Organisation.
- Bangasser, P. E. (2000). The ILO and the informal sector: an institutional history. *Employment Paper*. Geneva: International Labour Organization.
- Boruta, I. (2019). „Pracować nad lepszą przyszłością”. W sprawie raportu Światowej Komisji ds. przyszłości pracy (MOP). *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (3). <https://doi.org/10.33226/0032-6186.2019.3.1>
- Boruta, I. (2020). O przyszłości pracy. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (1). <https://doi.org/10.33226/0032-6186.2020.1.1>
- Cunningham, W. (2007). *Minimum Wages and Social Policy. Lessons from Developing Countries*. Washington: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7011-7>
- Ghai, D. (1999). The World Employment Programme at ILO. W: D. Ghai: *Building Knowledge Organizations: Achieving Excellence*.
- Góral, Z. i Tyc, A. (2019). Źródła międzynarodowego prawa pracy i ich wpływ na system prawa polskiego. W: K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. Tom IX. Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy globalne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Florek, L. i Seweryński, M. (1988). *Międzynarodowe prawo pracy*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych.
- ILO (1965). *Activities of the I. L. O. 1964, Raport Report of the Director-General (Part II) to the International Labour Conference, Forty-ninth Session, 1965, Nineteenth Report of the International Labour Organisation to the United Nations*. Geneva.
- ILO (1999). *Report of the Director General. Decent Work, International Labour Conference 87th Session 1999*. Geneva.
- ILO (2007). *Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises. International Labour Conference, June 2007*. Geneva.
- ILO (2010). Resolution concerning the recurrent discussion on employment, 16.06.2010. W: *Resolutions adopted by the International Labour Conference at its 99th Session, Geneva June 2010*. Geneva.
- ILO (2014). *Committee of Experts on the Application of Convention and Recommendation. General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135), Report III (Part 1B)*. Geneva.
- ILO (2019). *Work for a Brighter Future. Global Commission on the future of Work*. Tekst raportu na stronie www.ilo.org
- Marinakos, A. (2009). *The role of ILO in the development of minimum wages*. ILO Century Project. Working Paper. Geneva: International Labour Organization.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2014). *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–2012. Tom I. Międzynarodowa Organizacja Pracy*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2017). *Międzynarodowa Organizacja Pracy. Konstytucja i inne dokumenty*. Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
- Mitrus, L. (2017). Powstanie i ewolucja prawa pracy. W: K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. Tom I. Część ogólna*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Novitz, T. (2020). Engagement with sustainability at the International Labour Organization and wider implications for collective worker voice. *International Labour Review*, 159(4). <https://doi.org/10.1111/ilr.12181>

- Raynaud, E. (2017). The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective. *Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch, Conditions of Work and Employment*, Series No. 90. Geneva: International Labour Office.
- Robin-Olivier, S. (2020). The relationship between international law and European labour legislation and its impact on the development of international and European social law. *International Labour Review*, 159(4). <https://doi.org/10.1111/ilr.12195>
- Sengenberger, W. (2020). Międzynarodowe standardy pracy w gospodarce światowej: przeszłość, teraźniejszość i przyszłość. *Polityka Społeczna*, (2).
- Servais, J.-M. (2014). *International Labour Law*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer International.
- Sobczyk, A. (2013). *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom II. Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*. Warszawa: C.H.Beck.
- Supiot, A. (2010). *L'esprit de Philadelphie. La justice social face au marché total*. Paris: Seuil.
- Supiot, A. (2020). The tasks ahead of the ILO at its centenary. *International Labour Review*, 159(1). <https://doi.org/10.1111/ilr.12164>
- Supiot, A. (2021). Labour is not a commodity: The content and meaning of work in the twenty-first century. *International Labour Review*, 160 (1). <https://doi.org/10.1111/ilr.12205>
- Świątkowski, A. M. (2008). *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I. Międzynarodowe publiczne prawo pracy — standardy międzynarodowe*. Wolumen 2. Warszawa: C.H.Beck.
- Walczak, K. (2011). Zasady wynagradzania za pracę w regulacjach międzynarodowych i ich wpływ na ustawodawstwo polskie. W: Z. Kubot i T. Kuczyński (red.), *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*. Warszawa: Difin.
- Walczak, K. (2019) Cele i działania Międzynarodowej Organizacji Pracy w ujęciu historycznym. W: K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. Tom IX. Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy globalne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wratny, J. (2003). Minimalne wynagrodzenie za pracę — nowe regulacje prawne. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (6).

Dr Katarzyna Bomba, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Prawa Socjalnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Komornik sądowy przy Sądzie Rejonowym dla Łodzi-Śródmieścia. Członek Krajowej Rady Komorniczej. Autorka publikacji z zakresu prawa pracy i sądowego postępowania egzekucyjnego.

Dr Katarzyna Bomba, Assistant Professor at the Department of Labour Law and Social Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn. Judicial officer at the District Court for Łódź-Śródmieście. Member of the National Council of Judicial Officers. Author of publications on labour law and judicial enforcement proceeding.

Sylvia Nieszporska

RYNEK ZDROWIA SENIORÓW



Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne

ZAPOWIEDŹ

Autorka ocenia w książce przygotowanie polskiego systemu zdrowia do stawienia czoła problemowi starzenia się społeczeństwa oraz prezentuje narzędzia ekonometryczne ukierunkowane na szacowanie popytu na świadczenia opieki długoterminowej wraz z wynikami badań własnych. W sposób kompleksowy diagnozuje główne problemy zdrowotne seniorów, ocenia stopień zaspokojenia ich potrzeb, ze szczególnym naciskiem na potrzeby opieki długoterminowej, ocenia systemowe zabezpieczenie zdrowia seniorów na świecie i w Polsce oraz skupia się na konstrukcji modeli popytu na opiekę długoterminową w Polsce — wybranych spośród współcześnie wykorzystywanych w tym celu na świecie narzędzi i metod.

Książka skierowana jest do wszystkich tych, którzy interesują się ekonomią społeczną i ekonomią zdrowia. W głównej mierze stanowić jednak może pomoc dla decydentów i kreatorów polityki zdrowotnej kraju, osób podejmujących decyzje związane z alokacją środków finansowych, zasobów ludzkich i materialowych, planujących ich rozkład terytorialny.

Więcej informacji na stronie: www.pwe.com.pl