

Grażyna Wrzeszcz-Kamińska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

GRUPY INTERESU NA RYNKU PRACY W POLSCE

Streszczenie: Deregulacja rynku pracy oznacza zwiększenie swobody podmiotów gospodarczych przy jednoczesnym zmniejszeniu ingerencji państwa. W procesie deregulacji dochodzi do powstania i ujawnienia się konfliktów między interesami pracobiorców i pracodawców. Aktywnymi uczestnikami procesu deregulacji są grupy interesu reprezentujące podmioty strony popytowej (organizacje pracodawców) i strony podażowej (związki zawodowe i samorządy zawodowe). Artykuł stanowi próbę identyfikacji i oceny działań podejmowanych przez grupy interesu działające na rynku pracy w Polsce w zakresie wprowadzania strategii elastycznego rynku pracy *flexicurity*.

Słowa kluczowe: grupy interesu, rynek pracy, deregulacja, model *flexicurity*.

1. Wstęp

Transformacja społeczno-ekonomiczna w Polsce i światowy kryzys ekonomiczny zaburzyły równowagę na wielu rynkach, wywołując liczne niekorzystne zjawiska społeczne i ekonomiczne. Do „trudnych” rynków należy rynek pracy. Wzrost gospodarczy jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia. Większość europejskich rynków pracy, w tym również rynek polski, charakteryzuje się nieelastycznością. Uelastycznienie rynku pracy umożliwia jego deregulację. Celem deregulacji rynku pracy jest zwiększenie swobody podmiotów gospodarczych przy jednoczesnym zmniejszeniu ingerencji państwa. Problemem do rozstrzygnięcia pozostaje zakres i metody deregulacji rynku pracy. W procesie deregulacji dochodzi do ujawnienia konfliktu między pracownikami i pracodawcami, ponieważ uelastycznienie rynku pracy powoduje zróżnicowanie (osłabienie) pozycji pracowników, którzy reprezentując stronę podażową, mają „dostosować” się do wielkości i struktury popytu. Zakres, struktura i efektywność procesu deregulacji determinowana jest ograniczoną efektywnością mechanizmu rynkowego, ograniczoną skutecznością mechanizmów demokracji oraz kontroli społecznej. Regulacja i deregulacja rynków pozostaje pod wpływem działania grup interesu, które zgłaszają popyt na regulacje i/lub deregulacje. Należy podkreślić, że nie dysponujemy przejrzystym i efektywnym mechanizmem dochodzenia do deregulacji, co w sytuacji konfliktu stron pozostaje pod wpływem grup interesu działających na rynku pracy.

Celem artykułu jest identyfikacja grup interesu działających na rynku pracy w Polsce oraz próba oceny ich wpływu na proces deregulacji w celu jego równoważenia poprzez uelastycznienie.

2. Specyfika rynku pracy

Pomimo kontrowersji związanych z problemem ingerencji państwa w gospodarkę zarówno ekonomiści, jak i politycy zgodnie reprezentują pogląd, że specyfika rynku pracy uzasadnia jego deregulację. W Polsce, tak jak w pozostałych krajach UE, rynki pracy są regulowane, ale nie oznacza to, że efektywnie funkcjonują. Przyczyny ingerencji państwa na rynku pracy znajdują uzasadnienie w cechach niedoskonałej konkurencji charakteryzujących ten rynek. Pojawia się problem niedoskonałej informacji, niedostatecznej przejrzystości rynku, niechęci i/lub ograniczonej skłonności do ryzyka pracowników i pracodawców. Ze względu na fakt, że cechą gospodarki rynkowej jest stan nierównowagi na rynku pracy, a mechanizm rynkowy w warunkach niedoskonałej konkurencji nie przywraca stanu równowagi, niezbędny jest zróżnicowany zakres ingerencji państwa w celu ograniczenia negatywnych ekonomicznie i społecznie skutków bezrobocia zarówno na poziomie mikro-, jak i makroekonomicznym oraz rynku unijnym. Państwo w celu optymalnego wykorzystania zasobów pracy, jakimi dysponuje gospodarka, może ingerować w mechanizm rynkowy, regulując poszczególne segmenty rynku pracy w różnych układach: branżowym, terytorialnym, ze względu na wiek, wykształcenie itp., „oferując” podmiotom po stronie podaży i popytu rozwiązania przywracające równowagę rynkową i „zmierzające” się do rozwiązań Pareta – optymalnych. Rynek pracy różni się od pozostałych rynków czynników produkcji, a instytucje¹ i struktura instytucjonalna powinny uwzględniać i odzwierciedlać jego specyfikę.

Podmioty rynku pracy dysponują zasobami, które mogą nie tylko przekształcać, ale również wpływać na reguły określające ich przetwarzanie. Tym samym podmioty te tworzą instytucje jako reguły, kształtują wybory i działania jednostek, grup. Analiza systemu instytucjonalnego gospodarki wraz z jego instytucjami formalnymi i nieformalnymi rynku pracy daje podstawę do stwierdzenia, że nieelastyczny rynek pracy ze sztywnym czasem pracy, sztywnymi płacami, trudnościami w zatrudnianiu

¹ Definicyjne ujęcie instytucji charakteryzuje duża różnorodność. D.C. North [1990, s. 3] instytucje definiuje jako reguły gry społecznej oraz ograniczenia, które kształtują ludzkie interakcje. W efekcie kształtowana jest struktura bodźców wymiany w sferze politycznej, ekonomicznej i społecznej. A Giddens [Turner 2005, s. 576] uważa, że instytucje w społeczeństwie są systemami interakcji trwającymi w czasie i rozdzielającymi ludzi w przestrzeni. Zgodnie z zaproponowaną typologią Giddens wyróżnia instytucje: polityczne, ekonomiczne i społeczne. Instytucje polityczne są tworzone i odtwarzane dzięki wykorzystaniu zasobów autorytetu (dominacja) w powiązaniu z regułami interpretacyjnymi (znaczenie) oraz regułami normatywnymi (legitymizacja). Instytucje ekonomiczne są tworzone i odtwarzane dzięki wykorzystaniu zasobów alokacyjnych (dominacja) w powiązaniu z regułami interpretacyjnymi (znaczenia) i regułami normatywnymi (legitymizacja). Instytucje prawne są tworzone i odtwarzane dzięki wykorzystaniu reguł normatywnych (legitymizacja) w powiązaniu z zasobami autorytetu i zasobami alokacyjnymi (dominacja) oraz z regułami interpretacyjnymi (znaczenie).

i zwalnianiu pracowników oraz wysokimi kosztami zatrudnienia i zwalniania utrwała stan nierównowagi (bezrobocie) i negatywne jego następstwa. Tak ukształtowane instytucje rynku pracy nadmiernie chronią interesy ekonomiczne i socjalne pracobiorców, ograniczają konkurencję na rynku pracy i ograniczają konkurencyjność firm. Rynek pracy spełnia trzy podstawowe funkcje: alokacji zasobów, alokacji dochodów, alokacji niepewności i ryzyka. Efektywna alokacja zasobów oznacza równowagę między popytem na pracę a podażą pracy zarówno w odniesieniu do ilości, ceny (płacy), jak i struktury. Efektywna alokacja dochodów w warunkach konkurencji doskonałej oznacza, że pracownicy wykonujący pracę w takich samych warunkach, wymagającą tych samych umiejętności, kwalifikacji i doświadczenia otrzymują tę samą płacę za jednostkę pracy. Wynagrodzenie nie powinno być zróżnicowane ze względu na: płeć, wiek, wielkość firmy, branżę lub sektor gospodarki. Gdyby tak funkcjonował rynek pracy byłby to rynek idealny, niewystępujący w rzeczywistości. Zróżnicowanie poziomu płac uzasadniają różnice w poziomie kosztów kształcenia, szkolenia (nakład czasu i pieniędzy) oraz warunków wykonywania pracy (uciążliwość pracy). Różnice w poziomie płac między poszczególnymi krajami UE wynikają również z poziomu rozwoju gospodarczego danego kraju. Za uzasadnione należy uznać zróżnicowanie płac wynikające z różnic wydajności pracy i czystej renty ekonomicznej. P.A. Samuelson i V.D. Nordhaus za przyczyny dużej rozpiętości stawek płac wskazują niejednorodność płacy, segmentację rynku (różnice płac wynikają z charakteru wykonywanego zawodu) i podziału na grupy wzajemnie niekonkurencyjne i częściowo niekonkurencyjne na rynku pracy. Przyczyny i skutki zróżnicowania płac przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Przyczyny zróżnicowania struktury płac na konkurencyjnym rynku

Wyznaczanie płac na rynku konkurencyjnym – podsumowanie	
Sytuacja	Skutki w postaci płac
1. Ludzie są identyczni – wykonywane prace są również identyczne.	Brak zróżnicowania płac.
2. Ludzie są identyczni – niektóre prace różnią się atrakcyjnością.	Kompensacyjne zróżnicowanie płac.
3. Ludzie się różnią, ale tworzą grupę o niezmiennej podaży (grupy wzajemnie niekonkurencyjne).	Zróżnicowanie płac odzwierciedlające relacje podaży popytu na rynkach podzielonych na segmenty.
4. Ludzie się różnią, ale są stosunkowo mobilni (tworzą się grupy częściowo konkurencyjne).	Łączy popyt i łączna podaż wyznaczają zróżnicowanie płac w warunkach równowagi ogólnej (1-3 to przypadki szczególne).

Źródło: [Samuelson, Nordhaus 2004, s. 391].

Instytucje i struktura instytucjonalna rynku pracy powoduje między innymi nieefektywność alokacyjną zasobów (nie tylko pracy), ograniczone możliwości redukcji kosztów pracy oraz wzrost niepewności i ryzyka zarówno po stronie pracowni-

ków, jak i pracodawców. Źródłem nieefektywności instytucjonalnej rynku pracy są między innymi działania grup interesu – związków zawodowych, samorządów zawodowych i organizacji pracodawców.

3. Teorie grupy interesu

Problem powstawania, działania i znaczenia grup interesu w państwie (gospodarce i polityce) stanowił przedmiot badań i analiz ekonomii, prawa, socjologii. Grupę interesu definiujemy jako osoby działające w celu realizacji wspólnych interesów. Próby wyjaśnienia przyczyn i mechanizmów działania grup interesu zawiera m.in.: pluralistyczna teoria grup interesu A.F. Bentleya [1948] rozwinięta przez D. Trumana [1958], ekonomiczna teoria grup interesu M. Olsona [1965], model regulacji ekonomicznej G.J. Stiglera [1974], koncepcja regulacji ekonomicznej Peltzman [1976], model konkurencyjnych grup nacisku G. Beckera [1983].

Z punktu widzenia „instytucjonalnego” możemy wyodrębnić dwa modele reprezentacji interesów i podejmowania działań zbiorowych: model anglosaski – pluralistyczny oraz model korporatystyczny. W modelu pluralistycznym grupy interesu powstają spontanicznie, a udział w nich jest nieobowiązkowy. Model korporatystyczny reprezentacji interesów to obowiązkowa przynależność do organizacji, zrzeszeń, związków zawodowych i obowiązkowa partycypacja w kosztach funkcjonowania. Tak obowiązkowo zorganizowane grupy interesu funkcjonują w zinstytucjonalizowanych strukturach, negocjując i/lub wywierając wpływ na władze i na decyzje przez nią podejmowane. Działania grup interesu, takich jak związki zawodowe, samorzady zawodowe czy organizacje pracodawców, oddziałują na podaż pracy, popyt na pracę oraz poziom i strukturę płacy. Trudności analizowania i oceny skutków działania grup interesu uwarunkowane są: po pierwsze, określeniem funkcji celu tych podmiotów, po drugie rozbieżnościami między celami deklarowanymi (jawnymi), a celami faktycznie realizowanymi (często ukrywanymi), po trzecie rozbieżnymi motywacjami uczestników rynku pracy, po czwarte stopniem skomplikowania instytucji i struktury instytucjonalnej, po piąte rozdzieleniem w czasie i przestrzeni oczekiwanych skutków od faktycznie uzyskiwanych. W demokratycznym społeczeństwie przyznawanie korzyści grupom interesu reprezentowanym przez związki zawodowe, samorzady zawodowe czy organizacje pracodawców oznacza uzyskanie potencjalnych możliwości realizacji interesów jednych grup kosztem pozostałych grup. Taka sytuacja doprowadza do sprzeczności i powoduje konflikty społeczne, ekonomiczne i polityczne.

Rynek pracy jest obszarem działania grup interesu, które są tworzone przez poszczególnych uczestników rynku, których celem jest poszukiwanie „rent” i korzyści selektywnych dla członków grupy interesu (zgodnie z ekonomiczną teorią grup interesu M. Olsona). Indywidualny rachunek korzyści i kosztów wskazuje jednoznacznie, że uzyskiwane korzyści są wyższe od kosztów utworzenia i funkcjonowania grupy interesu. W każdym przypadku – i oczywiście ma to również miejsce na rynku

pracy – „pogoń za rentą” prowadzi do kosztownej społecznie redystrybucji dochodów. Na rynku pracy działają oba rodzaje olsonowskich [Olson 1982] grup interesu: zarówno te małe, posiadające dużą siłę organizacyjną i reprezentujące wąskie interesy, jak i duże grupy (koalicje redystrybucyjne). W ukształtowanych demokracjach większościowych prawo stanowione jest przez wybieralny parlament, w którym „z udziałem” grup interesu powstają koalicje redystrybucyjne uchwalające prawo skutecznie realizujące partykularne interesy. Olson reprezentuje pogląd, że niemożliwa jest rzeczywista symetria grup interesu, a one same są czynnikiem ograniczającym rozwój.

4. Działania grup interesu na rynku pracy w Polsce

Jedną z grup interesu charakterystyczną dla rynku pracy są związki zawodowe, które w Polsce działają m.in. na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polski (art. 59), oraz Ustawy o związkach zawodowych [Ustawa z dnia 23 maja 1991]. Związek zawodowy definiowany jest jako dobrowolna i samorządna organizacja ludzi pracy, powołana do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Związek zawodowy w swojej działalności statutowej ma ustawowo zagwarantowaną niezależność od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz innych organizacji. Związki zawodowe mają prawo do reprezentowania i obrony interesów na różnych szczeblach: zakładu pracy, na poziomie ogólnokrajowym i międzynarodowym². W Polsce w odniesieniu do związków zawodowych występuje zjawisko „nadreprezentacji” polegające na tym, że w niektórych zakładach pracy działa kilkadziesiąt różnych związków zawodowych, a pracownicy mają prawo należeć do kilku związków. Partnerami dla pracodawcy są związki zawodowe, które zrzeszają co najmniej 10% załogi, co w sytuacji rozproszenia organizacji związkowych powoduje osłabienie tej strony rynku. Oznacza to, że regulacje prawne wykorzystane są przez pracowników i działaczy związkowych w sposób, który osłabia instytucje, a to może prowadzić do ograniczenia lub eliminacji możliwości realizacji „rent”. Na rynku pracy obserwujemy jeszcze inne zjawisko: silnej konkurencji o przywileje między poszczególnymi grupami, branżami czy sektorami. Okres transformacji społeczno-ekonomicznej, utrzymujące się wysokie bezrobocie, a dodatkowo jeszcze w czasie kryzysu lawinowo rosnące, został wykorzystany przez wiele grup zawodowych do uzyskania przywilejów. Celem rządu wówczas było łagodzenie negatywnych skutków transformacji i kryzysu przy założeniu przejściowego charakteru tych korzyści. Związki zawodowe i samorządy za-

² Ustawa o związkach zawodowych art 11. 1. Związki zawodowe mają prawo tworzyć ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych. 2. Ogólnokrajowe związki zawodowe i zrzeszenia związków zawodowych mogą tworzyć ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje). 3. Organizacje związkowe, w tym federacje i konfederacje, mają prawo tworzenia i wstępowania do międzynarodowych organizacji pracowników. Art. 5. Związki zawodowe mają prawo reprezentowania interesów pracowniczych na forum międzynarodowym.

wodowe uznały jednak, że przywileje te są trwale związane z zawodami i branżami. Nie budzi wątpliwości rola związków zawodowych jako organizacji pracowniczych oraz ochrona praw pracowniczych i socjalnych. Należy postawić pytanie: jak należy rozumieć ochronę praw pracowniczych i socjalnych? Czy i co uzasadnia gwarancje zatrudnienia dla pracowników firm czy branż działających w gospodarce rynkowej. Działania związków zawodowych, można powiedzieć, zostały zdominowane przez takie „wąskie” cele.

Przykładowo w grupie Enea gwarancje zatrudnienia dla załogi są regulowane różnymi porozumieniami. Ostatnie porozumienie, zawarte w 2007 r., dało gwarancję utrzymania stanowisk pracy do 2017 r. Pracownicy wówczas zatrudnieni uzyskali takie przywileje – „renty czasu pracy”. Obecnie w spółce są podziały na starych (mających gwarancje zatrudnienia) i nowych, którzy do spółki przyszedli po lipcu 2007 r. Oznacza to, że kryteria różnicowania warunków wynagradzania nie odzwierciedlają relacji podaży i popytu, lecz uwarunkowane są działaniami grupy interesu. Takie rozwiązanie jest demotywuujące i obniża wydajność pracy. Przyjęte gwarancja zatrudnienia powodują wzrost trudności w zwolnieniu pracowników i wzrost kosztów zwolnienia. Oceniam, że w grupie Enea bez większych problemów można zmniejszyć zatrudnienie o około 30% [<http://wielkopolska.naszemiasto.pl/artukul/>].

Kolejna grupa regulacji rynku pracy, dotycząca okresu zatrudnienia, stwarzała możliwości przechodzenia przez niektóre grupy zawodowe na wcześniejsze emerytury. Regulacje te w latach 90. z jednej strony wpływały na poprawę wskaźników makroekonomicznych, z drugiej świadczyły o „sile” związków zawodowych i akceptowane były przez grupy zawodowe, których dotyczyły. Na koniec pierwszej dekady XXI wieku efektem tych rozwiązań jest jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata. W Polsce osiągnął on poziom 32,3%. W Europie wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 46%, w Grecji 42,2%, Szwecji 70%, a Islandii 80% [*Prognoza ludności...*]. Na poziomie makroekonomicznym stanowi to zagrożenie dla całego systemu emerytalnego i finansów publicznych. Przy utrzymującym się malejącym tempie przyrostu naturalnego następuje proces zmniejszania się liczby ludności w Polsce, co skutkuje niekorzystnymi z punktu widzenia rynku pracy zmianami struktury wiekowej. Ta niekorzystna tendencja oznacza spadek osób w grupie wiekowej 0-17 lat, przy jednoczesnym wzroście grupy 50 i więcej lat. Do roku 2050 będzie następował proces dalszego pogarszanie się relacji osób aktywnych zawodowo do osób w wieku poprodukcyjnym. Polska ma obecnie najmłodszych emerytów w Europie. Ta niekorzystna sytuacja demograficzna wymusza deregulacje rynku pracy w zakresie podniesienia wieku emerytalnego, aktywizacji osób mających uprawnienia emerytalne oraz zmiany systemu zabezpieczenia socjalno-emerytalnego. Zmiana sytuacji ekonomicznej i społecznej wymaga, najkrócej mówiąc, deregulacji rynku pracy. Podmiotami współuczestniczącymi i współodpowiedzialnymi za deregulacje rynku pracy oprócz władzy wykonawczej i ustawodawczej są związki zawodowe, samorządy zawodowe oraz organizacje pracodaw-

ców. Egzemplifikacją działań grupy interesu – działaczy związku – we własnym interesie może być propozycja Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych. OPZZ wystąpiło z projektem ustawy dającej prawo do uzyskania emerytury, ale nie w zależności od wieku emerytalnego (obecnie kobiety 60 lat, mężczyźni 65 lat), lecz od stażu pracy. Projekt przewiduje, że prawo do emerytury uzyska pracownik legitymujący się: 35 latami pracy – kobiety lub 40 latami pracy – mężczyźni. Przedstawione wcześniej dane demograficzne i analiza propozycji OPZZ z punktu widzenia korzyści i kosztów zarówno na poziomie mikro- i makroekonomicznym uprawdopodobnia hipotezę, że działania OPZZ są działaniami w celu uzyskania korzyści przez działaczy. W nowym systemie emerytalnym wysokość emerytury zależy od zebranego kapitału początkowego oraz przewidywanej długości życia. W rzeczywistości przyszli emeryci, pracując krócej, finansowałiby dłuższy okres braku aktywności zawodowej, co oznacza niższą emeryturę. OPZZ przyjmuje nierealnie, że wszyscy pracownicy mogliby pracować dłużej, mimo że nabyliby uprawnienia emerytalne. „Trudny” rynek pracy nie daje gwarancji pracownikowi swobody decyzji co do dalszego zatrudnienia. W obecnym stanie możliwe są dwie sytuacje: w pierwszym przypadku decyzją pracodawcy wymuszone zostaje zakończenie kariery zawodowej po nabyciu uprawnień emerytalnych; druga sytuacja wynika ze stanu regulacji prawnych, które ustawowo określają granicę wieku aktywności zawodowej w niektórych zawodach. Na przykład notariusz [Frey 2010], który skończył 70 lat musi być odwołany przez ministra sprawiedliwości i nie ma żadnej możliwości przedłużenia mu pracy. Uzasadnieniem limitu wieku mają być po pierwsze względy bezpieczeństwa obrotu prawnego, a po drugie stworzenie możliwości dostępu do zawodu młodym prawnikom. „Sankcje” z tytułu ukończenia określonego wieku dotyczą również innych zawodów. Kolejnym argumentem na rzecz deregulacji jest ograniczenie „przywilejów” nieuzasadnionych wykonywaną pracą, lecz jedynie zatrudnieniem w uprzywilejowanej branży lub sektorze.

Jeżeli dyskryminującą strukturę płac można wyjaśnić teorią grup wzajemnie niekonkurencyjnych, to działania związków zawodowych, samorządów zawodowych i organizacji pracodawców znajdują wyjaśnienie w ekonomicznej teorii działań zbiorowych M. Olsona. Związki zawodowe działają w celu uzyskania korzyści selektywnych, a przywódcy związków zawodowych działają na rzecz ograniczenia redukcji niezgodności między pracownikami a pracodawcami.

Transformacja społeczno-gospodarcza stworzyła warunki do wynegocjowania dla niektórych branż szczególnych przywilejów branżowych. Dotyczy to zwłaszcza tych sektorów, które nie zostały sprecyzowane po 1989 r., jak na przykład sektor paliwowo-energetyczny czy wydobywczy. Związki zawodowe w tych sektorach reprezentują stanowisko, że przedsiębiorstwa powinny dalej pozostawać spółkami Skarbu Państwa. Z punktu widzenia związków zawodowych utrzymanie takiej struktury własnościowej stanowi swoistego rodzaju zabezpieczenie ich funkcjonowania. Utrata przez Skarb Państwa kontroli nad firmami oznacza zmniejszenie roli zwią-

ków zawodowych. Żądania związków zawodowych mają charakter ustanowienia politycznych oraz ekonomicznych przywilejów branżowych. Dotyczą one między innymi ustanowienia dla tych branż lub firm dziesięcioletniej gwarancji zatrudnienia, podpisania umów na czas nieokreślony z pracownikami, którzy pracowali minimum 3 miesiące, rewaloryzacji pensji co najmniej o wskaźnik inflacji [Kokot 2009, s. 20].

Związki zawodowe są grupami interesu bardzo zróżnicowanymi ze względu na rolę i znaczenia, jakie odgrywają w sferze aktywności ekonomicznej, politycznej i społecznej. W sferze aktywności ekonomicznej mogą przez instytucje formalne wpływać na rynki czynników produkcji, a w szczególności na rynek pracy i rynki dóbr konsumpcyjnych. Obszarem wpływów z kolei poprzez publiczne i prywatne instytucje jest rozkład zasobów ekonomicznych w społeczeństwie. Aktywność polityczna oznacza angażowanie się związków zawodowych na poziomie lokalnym, krajowym, a także międzynarodowym. Jej wyrazem jest poparcie udzielane przez poszczególne związki politykom i partiom politycznym. Podaż pracy, popyt na pracę oraz poziom i struktura płac pozostaje pod wpływem działań grup interesu. Analiza i ocena skutków działań tych grup jest trudna, co wynika, po pierwsze, z konieczności określenia funkcji i celów tych podmiotów, po drugie rozbieżności między celami deklarowanymi (jawnymi) a celami faktycznie realizowanym (często nieartykułowanymi). W demokratycznym społeczeństwie przyznawanie korzyści wybranym grupom interesu oznacza możliwości ich zrealizowania tylko kosztem pozostałych grup. Skutkiem tego dochodzi do sprzeczności i konfliktów między uprzywilejowanymi grupami interesu a pozostałymi członkami społeczeństwa.

Jedną z charakterystycznych tendencji rynku pracy w Polsce jest nie tylko spadek uzwiązkowienia, ale także spadek znaczenia związków zawodowych³. Statystyki na koniec pierwszej dekady XXI wieku wykazują, że do ponad 6300 związków zawodowych w Polsce należy około 2,5 mln zatrudnionych [www.money.pl.gospodarka]. W 1991 r. odsetek związkowców wśród ogółu zatrudnionych wynosił 28%, a w 2009 spadł do ok. 16%. Obecnie Polska ma jeden z najniższych poziomów uzwiązkowienia w Europie. Poziom uzwiązkowienia w UE wynosi ok. 25%. W Da-

³ Antagonizowanie społeczeństwa i rządu jest najmocniejszą bronią związków zawodowych i celem każdej niemal manifestacji. Z tego powodu palone są kukły premierów, obrzuca się ministerstwa jajkami i pali przed rządowymi budynkami opony. Z badań CBOS wynika, że Polakom coraz mniej podoba się styl tych manifestacji i jakość głoszonych podczas nich postulatów. Trudno się tym wynikiem dziwić. Społeczeństwo widzi, że pod górnolotnymi hasłami i sloganami tak naprawdę kryje się egoizm, a nie troska o dobro wspólne. Polaków razi arogancja związków zawodowych z KGHM- u, które nie zgadzają się z decyzją jednego z właścicieli (Skarb Państwa), który pragnie sprzedać część swoich akcji (konkretnie 10%). Hasła „obrony miejsc pracy” brzmią w tym wypadku wyjątkowo mało przekonująco ze względu na wysokość pensji w spółce (średnio 8 tys. zł) i wyjątkowo dobre wyniki finansowe przedsiębiorstwa w ostatnich latach. Duże zniechęcenie również musi budzić zawłaszczanie przez związkowców retoryki i symboliki patriotycznej oraz religijnej, czego jaskrawym przykładem są manifestacje gdańskich stoczniovców czy kupców pod halami KDT [Jarzyński, *Polacy nie ufają...*].

nii, Szwecji i Finlandii do związków zawodowych należy odpowiednio 80%, 78%, 74%. Polscy związkowcy reprezentują pogląd, że przyczyną spadku uzwiązkowienia jest wyłącznie prywatyzacja gospodarki polskiej. Badania opinii społecznej wskazują, że jedną z głównych przyczyn spadku poziomu uzwiązkowienia stanowi upolitycznienie związków zawodowych w Polsce. Jeżeli przez zatrudnionych powszechnie akceptowane są cele ekonomiczne działania związków zawodowych w zakresie poprawy sytuacji materialnej, wzrostu płac, poprawy warunków i bezpieczeństwa pracy oraz zabezpieczenia socjalnego, to krytykę wywołują działania o charakterze politycznym. Na tym obecnym etapie transformacji nie można jednoznacznie określić skutków spadku poziomu uzwiązkowienia. Czy spadek ten będzie oznaczał spadek znaczenia związków zawodowych, czy wręcz przeciwnie – powstanie mała grupa interesu o dużej sile.

5. Europejski wymiar działania grup interesu na rynku pracy

Instytucjonalne uwarunkowania procesów gospodarczych i społecznych w Polsce i UE pozostają pod wpływem negatywnych zmian demograficznych: starzejących się społeczeństw, rosnących kosztów utrzymania osób przechodzących na emeryturę, niedopasowania demograficznego. Członkostwo w Unii Europejskiej powoduje istotne zmiany w perspektywie: wyboru publicznego, interwencji państwa oraz działania grup interesu. Grupy interesu stanowią zorganizowaną formę reprezentacji interesów i umożliwiają udział obywateli w procesach decyzyjnych na różnych szczeblach. Rola grup interesu w UE jest obecnie niebagatelna i rośnie, a wynika to między innymi z ich ilości, siły ekonomicznej, politycznej i społecznej oraz pozycji, jaką zajmują. Pomijając relacje: partie polityczne – grupy interesu, zasadnicze znaczenie ma kwestia, czy rynek wytwarza tożsamość wielu grup interesu. W przypadku rynku pracy odpowiedź jest twierdząca. „Zaakceptowanie grup interesu przez Unię ma jednak odniesienie do problemu deficytu demokracji. [...] Zakładając, że parlament europejski jest czymś zupełnie innym aniżeli normalny demokratyczny parlament narodowy, można zauważyć, że deficyt demokracji w Unii Europejskiej trudno jest zmienić w nadwyżkę demokracji, bo możliwości reprezentacji różnych narodów, wielość tworzonych instytucji urzędniczych i ponadnarodowych, ograniczają demokratyczne zaangażowanie obywateli” [Tkocz 2006, s. 45].

Zasady funkcjonowania wspólnego rynku UE zostały określone przez swobodę przepływu: osób, towarów, usług i kapitału. Na poziomie unijnym i krajowym grupy interesu doprowadziły do takich regulacji w wyniku, których zostały ograniczone i/lub zablokowane wejścia na niektóre krajowe rynki pracy. Jednym ze negatywnych skutków ochrony własnych rynków pracy, m.in. przez związki zawodowe, było zwiększenie się liczby pracowników zatrudnianych nielegalnie. Autorzy Raportu Doing Business 2009 wskazują, że istotnym, negatywnym skutkiem rygorystycznych regulacji krajowych rynków pracy jest powiększanie się szarej strefy i utrzymywanie się wysokiego bezrobocia. Podjęcie działań w odniesieniu do rynku pracy

znalazło odzwierciedlenie w Europejskiej Strategii Zatrudnienia⁴, której cele zostały określone jako: realizacja pełnego zatrudnienia, poprawa jakości i produktywności pracy oraz wzmocnienie spójności społecznej i integracji.

Podtrzymanie wzrostu gospodarczego i wzmocnienie spójności społecznej Unii wymaga skutecznych działań w zakresie przede wszystkim zwiększenia popytu na pracę w celu zmniejszenia bezrobocia i przybliżania się do „pełnego zatrudnienia”⁵. Drugi cel – poprawa jakości i produktywności pracy – jest powiązany ze zwiększeniem konkurencyjności europejskiej gospodarki. To wymaga jednoczesnego wzrostu zatrudnienia i podniesienia poziomu atrakcyjności miejsc pracy, jakości pracy i przyspieszeniem tempa wzrostu i wydajności pracy. Z kolei realizacja celu określonego jako wzmocnienie spójności społecznej i integracji zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania zdecydowanych działań mających wzmocnić integrację społeczną, zapobiegać wyłączeniu z rynku pracy i wspierać dostęp do zatrudnienia osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

Doprecyzowaniem Europejskiej Strategii Zatrudnienia są wytyczne w sprawie polityki zatrudnienia, a w szczególności: aktywne i prewencyjne działania na rzecz bezrobotnych i biernych zawodowo, tworzenie miejsc pracy, pobudzanie przedsiębiorczości, wspieranie zdolności adaptacyjnych i mobilności na rynku pracy, promocja rozwoju kapitału ludzkiego i uczenie się przez całe życie, wzrost podaży pracy i promowanie aktywnego starzenia się, polityka równości szans dla kobiet i mężczyzn, wspieranie integracji i zwalczanie dyskryminacji osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, rozwijanie finansowych zachęt do podejmowania zatrudnienia, przekształcanie nielegalnej pracy w regularne zatrudnienie oraz zmniejszenie regionalnych różnicowań w zatrudnieniu.

Przyjęcie i realizacja Europejskiej Strategii Zatrudnienia oznacza, że dany sektor czy rynek w sposób ograniczony podlega funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego. Zawodność mechanizmu rynkowego na rynku pracy powoduje, że na poziomie krajowym i unijnym podejmowane są działania w celu skorygowania błędów rynku. Wybór rynku objętego „strategią” stanowi istotny obszar wpływów grup interesu i przekłada się na możliwości wpływania grup interesu na politykę UE poprzez: działania w zakresie tworzenia instytucji formalnych (instrumentów prawnych) i nieformalnych, pozyskiwania i zabezpieczenia środków finansowych oraz kształtowania mechanizmów kontrolnych.

⁴ Funkcjonowanie rynku pracy w UE regulowane jest przez prawo pierwotne UE: Traktat Paryski – 1951 r., Traktaty Rzymskie – 1958 r., Traktat (fuzyjny) z Maastricht – 1992 r., Traktat Nicejski – 2001 r., Traktat Lizboński – 2007 r.

⁵ Rada UE założyła, że do 2010 r. kraje członkowskie powinny doprowadzić do uzyskania stopy zatrudnienia na poziomie 70%. W przypadku kobiet powinna ona wynieść 60%, a w przypadku pracowników w wieku 55-64 lata – 50% [<http://prawo.e-katedra.pl/sedno-sprawy>]. Wytyczne w sprawie zatrudnienia stanowią dla krajów członkowskich priorytety działań, a także podstawę do opracowywania Narodowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia. Opracowane i przyjęte przez Radę Europejską, a zatwierdzone przez Komisję Europejską.

Poziom konkurencyjności rynku pracy określany jest na podstawie wartości: wskaźnika trudności zwalniania i wskaźnika trudności zatrudniania, kosztu zwolnienia oraz indeksu sztywności czasu pracy. Stopień regulacji rynku pracy określony jest poprzez indeks regulacji rynku pracy. Analiza danych [Doing Business Report 2009] upoważnia do stwierdzenia, że w Polsce mamy model pośredni między sztywnym a elastycznym rynkiem pracy. Indeks regulacji w roku 2009 wynosił 37 przy średniej unijnej na poziomie 39,6.

Celem deregulacji jest wprowadzenie elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego, zawartego w modelu *flexicurity*. Istota modelu *flexicurity* to uelastycznienie rynku pracy i stosunków pracy poprzez pogodzenie interesów i podział korzyści między pracowników oraz pracodawców przy jednoczesnym utrzymaniu i zwiększaniu konkurencyjności przedsiębiorstw. Korzyści pracodawców „oferowane” przez model *flexicurity* to:

- swoboda kształtowania wielkości zatrudnienia (zgodnie z potrzebami),
- swoboda kształtowania formy i czasu zatrudnienia,
- swoboda kształtowania czasu pracy,
- swoboda kształtowania organizacji pracy,
- obniżenie kosztów zatrudniania i zwalniania.

Korzyści pracowników to:

- możliwość zwiększenia zatrudnienia,
- możliwość dostosowania pracy do indywidualnych potrzeb pracownika (forma, miejsce, czas pracy),
- minimalizacja czasu pozostawania bez pracy (niższe koszty: zwolnień – poszukiwania pracy i zatrudniania pracowników),
- zintegrowane polityki w zakresie *flexicurity* wymagają zaangażowania wszystkich uczestników rynku pracy i odpowiedzialnego ich działania na rzecz interesu publicznego⁶.

Doświadczenia wskazują, że partnerstwo jest najlepszym podejściem do opracowania polityki z zakresu *flexicurity*. Oczywiście decyzja, w jaki sposób uczestniczyć w dialogu społecznym na temat modelu *flexicurity*, należy do zainteresowanych stron, jako że są one autonomicznymi podmiotami. Elastyczność pracy sama w sobie nie jest wartością nadrzędną, co podkreśla także Unia Europejska [Doing Business Report 2009, s. 20]⁷. Elastyczny rynek pracy niesie również pewne zagrożenia wy-

⁶ Bezpieczeństwo zatrudnienia pracownicy w Polsce utożsamiają przede wszystkim ze stałym etatem i są niechętni jakimkolwiek zmianom w tej sprawie. Średni czas pracy u jednego pracodawcy wynosi 10 lat, a propozycja atrakcyjnej pracy nie jest postrzegana jako powód do zmiany miejsca zamieszkania. Niektóre elastyczne formy zatrudnienia, jak telepraca, praca w domu czy w niepełnym wymiarze wykorzystuje tylko ok. 9% przedsiębiorstw – podaje Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan [<http://firma.egospodarka.pl/>].

⁷ „Rządy na całym świecie borykają się z problemem znalezienia właściwej równowagi pomiędzy należytą ochroną pracowników a elastycznością rynku pracy. Przykładowo, Dania stara się pogodzić elastyczność pracy z bezpieczeństwem zatrudnienia poprzez koncepcję *flexicurity*. Pracodawcy nie są

nikające z dwubiegunowego rynku pracy. W strukturze rynku pracy mamy dwie grupy: zatrudnieni na stałe pracownicy wewnętrzni i zatrudnieni czasowo pracownicy zewnętrzni (włącznie z osobami zatrudnionymi w szarej strefie, bezrobotnymi i wykluczonymi z rynku pracy) [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ>].

6. Podsumowanie

Deregulacja jest procesem ujawniającym sprzeczności i konflikty między podmiotami rynku pracy. Normatywnym uzasadnieniem deregulacji rynku pracy z jednej strony jest interes publiczny, z drugiej zaś deregulacja ma służyć interesom indywidualnym pracowników i pracodawców. Deregulacja powoduje zmiany w redystrybucji dochodów, a tym samym generuje bodźce dla grup interesu. W tej sytuacji grupy interesu nie mogą jednoznacznie antycypować korzyści, które w wymiarze ekonomicznym i społecznym uzależnione są m.in. od struktury i jakości systemu instytucjonalnego. Ponieważ powstanie i działania grupy interesu umożliwiają maksymalizację własnej funkcji użyteczności przy obniżeniu kosztów w porównaniu z działaniami indywidualnymi to na rynku pracy mamy liczne i bardzo zróżnicowane grupy. Grupy interesu w ogóle, w tym również na rynku pracy, mogą powstawać w dwojaki sposób:

- spontanicznie we własnym interesie (związki zawodowe, stowarzyszenia, izby),
- celowo przez władzę (korporacje zawodowe, reprezentacja interesów na poziomie UE).

Instytucje rynku pracy mają charakter instytucji formalnych (konstytucja, normy prawne, prawo unijne) oraz nieformalnych (kodeksy, konwencje międzynarodowe, normy zachowań). Działania grup interesu na rzecz tworzenia instytucji formalnych rynku pracy nie stanowią gwarancji realizacji celów wyznaczonych przez grupę. W praktyce instytucje formalne mogą gwarantować tylko ochronę *de jure* bez gwarancji rzeczywistego ich przestrzegania i realizacji potencjalnych „rent”. Dlatego tak istotne z punktu widzenia systemu instytucjonalnego są instytucje nieformalne rynku pracy sprzyjające lub nie budowaniu więzi instytucjonalnych i więzi społecznych. Z punktu działania grup interesu na rynku pracy stajemy przed jeszcze jednym problemem – jest to nieokreśloność skutków negocjacji zbiorowych prowadzonych

narażeni na ponoszenie skutków regulacji przeciwdziałających zwalnianiu pracowników z przyczyn ekonomicznych. Muszą oni jedynie złożyć uprzednie wypowiedzenie. Ponad 80% pracowników należy do programu dobrowolnego ubezpieczenia od bezrobocia. Pracownicy korzystają z elastycznych regulacji dających im możliwość legalnego zatrudnienia oraz łatwego przechodzenia z jednej pracy do drugiej. W rzeczywistości ponad 70% Duńczyków uważa, że częsta zmiana pracy jest czymś pozytywnym. Elastyczne regulacje prawa pracy pobudzają również przedsiębiorczość. Dwa ostatnie badania sugerują, że elastyczne regulacje prowadzą do wzrostu prawdopodobieństwa rozpoczęcia działalności gospodarczej o ok. 30%. Naukowcy podali dwa wyjaśnienia. Jeśli chodzi o pracowników, niższe bezpieczeństwo pracy czyni rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej bardziej atrakcyjnym rozwiązaniem. Jeśli chodzi o przedsiębiorców, większa elastyczność w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej czyni własność przedsiębiorstw bardziej atrakcyjną” [<http://firma.egospodarka.pl/>].

w ramach Komisji Trójstronnej. Efekty negocjacji zarówno w warunkach monopolu bilateralnego (pracodawcy – związki zawodowe, władza – związki zawodowe), jak i negocjacji wielostronnych zależą nie tylko od czynników ekonomicznych. Teoretyczna nieokreśloność (którą wyjaśnia teoria gier) negocjacji zbiorowych zależy od pozycji przetargowej stron, potencjalnej i realnej siły przeciwników, prestiżu, możliwości tworzenia koalicji, zdolności do blefowania i świadomości możliwości wystąpienia kolejnych „rund” negocjacji.

Przedstawiona analiza rynku pracy z uwzględnieniem roli grup interesu w procesie deregulacji nie daje podstaw do jednoznacznych wniosków. Z jednej strony grupy interesu (pracodawcy) podejmują skuteczne działania na rzecz zwiększenia elastyczności rynku pracy (*flexicurity*), z drugiej zaś w tym samym czasie związki zawodowe i samorządy zawodowe przy deklarowanej akceptacji deregulacji podejmują realne działania mające na celu wzmocnienie ochrony pracowników, tworzenie barier wejścia do poszczególnych branż lub segmentów rynku itp. Sprzeczności i konflikty interesów stanowiące cechę rynku pracy stwarzają możliwości działań grup interesu, podejmowanych zarówno w interesie publicznym, jak i interesie prywatnym. Wyznacznikiem tych możliwości jest system instytucjonalny.

Literatura

- Becker G.A., *Theory of Competition among Pressure Groups for political Influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983 vol. XCVIII nr 48.
- Demsetz H., *Why regulate utilities?*, „Journal of Law and Economics” 1968, Vol. 11.
- Dijkstra A.D., Plantega J., *Ekonomia i pleć*, Gdańskie Wyd. Psychologiczne, Gdańsk 2003.
- Doing Business Report, 2009.
- Frey D., *Notariusz po siedemdziesiątce musi odejść*, „Rzeczpospolita” z 26.07.2010.
- Godłów-Legiędź J., *Instytucje i transformacja*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2009.
- Jarzyński W., *Polacy nie ufają już związkom zawodowym*, http://www.mojeopinie.pl/polacy_nie_ufaja_juz_zwiazkom_zawodowym,3,1251408554.
- Kokot M., *KGHM chcą protestować przeciw prywatyzacji*, „Gazeta Wyborcza”, 19.08.2009.
- North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1965, wyd. 2 – 1971.
- Olson M., *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven 1982.
- Peltzman S., *Toward a more general theory of regulation*, „Journal of Law and Economic”, August 1976, Vol. 19.
- Polszakiewicz B., Boehlke J., *Ład instytucjonalny w gospodarce*, t. I, Wyd. Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2005.
- Prognoza ludności na lata 2003-2030*, GUS, www.stat.gov.pl.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, PWN, Warszawa 2004.
- Stigler G., *Free riders and collective action: An appendix to theories of economic regulation*, „Bell. Journal of Economics and Management Science” 1974, nr 5.

Tkocz Z., *Grupy interesu. Dwie perspektywy*, Ekonomia nr 1131, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2006.

Truman D., *The Governmental Process*, New York 1958.

Turner J.H., *Struktura teorii socjologicznej*, PWN, Warszawa 2005.

Źródła internetowe

http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Doing_Business_2009_PL_FINAL.pdf.

<http://wielkopolska.naszemiasto.pl/arttykul/323748,enea-demotywuujace-uklady-w-spolce-zwolnieni-otrzymuja-nawet,id,t.html>.

<http://prawo.e-katedra.pl/sedno-sprawy/792-europejska-strategia-zatrudnienia-co-powinienes-wiedziec-o-problemach-na-ryнку-pracy-ue>.

<http://firma.egospodarka.pl/54790,Rynek-pracy-w-Polsce-model-flexicurity,1,11,1.html>.

http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Doing_Business_2009_PL_FINAL.pdf.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0359:EN:NOT>.

www.money.pl.gospodarka.

INTEREST GROUPS IN THE LABOUR MARKET IN POLAND

Summary: Labour market deregulation means greater freedom of economic actors while reducing government interference. In the process of deregulation comes to the creation and disclosure of conflicts between the interests of employees and employers. Active participants in the process of deregulation are the interest groups representing the demand side (employers organization) and supply-side (trade unions and local unions.) This paper is an attempt to identify and evaluate the action taken by interest groups operating in the labour market in Poland in the introduction of flexible labour market policies “flexicurity”.