Robert Kmieciak

Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej

Rocznik Integracji Europejskiej nr 7, 63-74

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

ROBERT KMIECIAK
Poznań

Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej

Szeroko rozumiany samorząd jest bez wątpienia ważnym elementem systemu władzy publicznej. W preambule Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego podkreślono znaczenie samorządności dla budowy Starego Kontynentu. Wskazano w niej na demokrację i decentralizację jako na dwie zasady tworzące podstawy integracji europejskiej. Szczególną rolę odgrywa rzecz jasna samorząd terytorialny obejmujący, w tradycyjnym ujęciu, tylko te grupy społeczne i ich reprezentacje, które powołane zostały przez przepisy prawa w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych (Leoński, 1998, s. 5). W związku z powyższym należy stwierdzić, że administracja samorządowa spełnia materialnie te same zadania co administracja rządowa, różnica zaś między nimi jest natury formalnej, polegającej na odmiennych zasadach organizacyjnych, jak niepodległość hierarchiczna i zasadnicza, samodzielność w stosunku do organów rządowych, względnie także i do innych organów samorządowych.

Tak więc samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego (Panejko, 1926, s. 98). Istota samorządu polega zatem na wykonywaniu funkcji publicznych, względnie takich funkcji, które państwo w drodze ustawy zleci jednostkom samorządowym do wykonywania. Przez to zadania te stają się równocześnie publicznymi i państwowymi; gdyby państwo nie delegowało do ich wypełnienia organów samorządowych musiałoby delegować organy rządowe (Panejko, 1926, s. 100).

Samorząd terytorialny w Europie podlega jednak, jak wiele sfer życia publicznego, intensywnym zmianom w związku z rozwojem takich procesów jak globalizacja, urbanizacja, integracja europejska, demokracja uczestnicząca czy postęp technologiczny. Coraz bardziej widoczna jest tendencja zmierzająca w kierunku systemu rządzenia wieloszczeblowego (multi-level governance), skutkująca skomplikowanymi wzorcami relacji wertykalnych i horyzontalnych pomiędzy różnymi formami samorządu. Jak zauważa L. Rajca, powoduje to zacieranie granic i wytwarzanie nowych przestrzeni gospodarczych i politycznych (Rajca, 2010, s. 23).

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na fakt, że będący egzemplifikacją decentralizacji samorząd nie jest pojęciem jednowymiarowym odnoszącym się wyłącznie do stosunków terytorialnych. Bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup obywateli odgrywa także samorząd specjalny, który wyodrębnia się według innych kryteriów. W jego ramach wyróżnić możemy związki personalne reprezentujące interesy osób wykonujących profesje zaufania publicznego oraz szczególnie nas w tym momencie interesujące związki ekonomiczne, których zadaniem jest rzecznictwo interesów środowiska gospodarczego. Odpowiednio do zaprezentowanego

powyżej podziału, w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd zawodowy i gospodarczy.

Instytucjami samorządu gospodarczego są przede wszystkim izby przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze i rolnicze. Organizacje te mają określony przez ustawę zakres zadań, które wykonywane są samodzielnie i niezawiśle od innych podmiotów administracji publicznej. Zakres tych zadań jest miarą decentralizacji administracji państwa w sferze gospodarczej; jest też wyrazem zaufania państwa do obligatoryjnie zorganizowanego w izbach czynnika obywatelskiego, a także przekonania, że jest on w sprawach gospodarki lokalnej bardziej kompetentny od urzędników administracji rządowej.

Dzięki samorządowi gospodarczemu społeczność przedsiębiorców ze zbiorowości indywidualnych, rozproszonych jednostek staje się zorganizowaną zbiorowością publicznoprawną, czyli wspólnotą samorządową, wyposażoną we władztwo administracyjne.

Charakteryzując pozycję ustrojową i zakres zadań samorządu gospodarczego wielce zasadne będzie odwołanie się do doświadczeń państw Unii Europejskiej, gdzie od lat izby gospodarcze są ważnym reprezentantem interesów środowiska przedsiębiorców. Zróżnicowanie podstaw prawnych izb gospodarczych sprawia, że nie o wszystkich, biorąc za punkt wyjścia ich partycypację w strukturze administracji państwowej, możemy mówić jako o typowym samorządzie gospodarczym. Pamiętajmy bowiem, że kryterium samorządowości izb gospodarczych powinno być wykonywanie przez nie określonej sfery władztwa administracyjnego. Stosując to rozróżnienie, należy zachować daleko idącą powściągliwość przy utożsamianiu stowarzyszeń, reprezentujących wolę najczęściej wąskiej grupy przedsiębiorców, z samorządem gospodarczym.

W Unii Europejskiej wskazać można na dwa modele izb gospodarczych. Jeden z nich to model „francuski" (kontynentalny) z obligatoryjną przynależnością podmiotów gospodarczych w izbach. Tego typu strukturę wybrały: Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Hiszpania, Austria, Słowacja i Słowenia.

Drugi model reprezentuje prawo anglosaskie, które charakteryzuje się dobrowolną przynależnością do izb gospodarczych. Izby te funkcjonują na podstawie prawa prywatnego. Model ten wybrały: Wielka Brytania, Belgia, Dania, Portugalia, Irlandia, Finlandia, Szwecja, Czechy, Węgry, Estonia, Łotwa, Litwa, Cypr, Malta, Bułgaria i Rumunia, a także Polska.

Odnosząc się do drugiego z przedstawionych modeli, należałoby postawić pytanie o reprezentatywność funkcjonujących w myśl jego założeń izb gospodarczych. Z danych zachodnioeuropejskich wynika, że poziom zrzeszenia przedsiębiorstw w izbach tego typu nie przekracza 10%.

Czy wobec tego o działających na tych zasadach izbach należy mówić jako o organizacjach samorządu gospodarczego? Biorąc pod uwagę względy formalnoprawne odpowiedź na tak postawione pytanie nie może być twierdząca.

Nieporównanie większą rolę odgrywa rzeczywisty samorząd gospodarczy funkcjonujący w reżimie prawa publicznego. W literaturze podkreśla się wprawdzie, że zakres zadań izb obu modeli jest podobny, jednakże powszechny charakter, władztwo administracyjne, samodzielność działania, wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej, własne źródła dochodów, których znaczną część stanowi udział w podatkach

lokalnych i państwowych – to wszystko przesądza o przewadze izb modelu francuskiego nad izbami modelu anglosaskiego. Te ostatnie, powstające nie z woli państwa a z inicjatywy grupy przedsiębiorców, często przyjmują postać grup interesu reprezentujących partykularne interesy swoich członków.

Izby modelu „francuskiego" (kontynentalnego) podejmują inicjatywy, które na stałe wpisane są w ich obszar działania i przyczyniają się nie tylko do poprawy sytuacji indywidualnych podmiotów gospodarczych, ale realizują cele rozwoju lokalnego i regionalnego, a także mają wpływ na politykę gospodarczą państwa. Wyrazem tej działalności jest dbałość izb o ład rynkowy, o rozwój przedsiębiorczości, systemu kształcenia i szkoleń, wsparcie dla innowacyjności i zarządzanie usługami publicznymi.

Znakomitym przykładem tego typu korporacji są francuskie izby przemysłowo-handlowe, które działają w systemie prawa publicznego. Podstawę legislacyjną ustroju izb francuskich stanowi wielokrotnie nowelizowana ustawa z 9 kwietnia 1898 r. Innym aktem prawnym regulującym zasady funkcjonowania izb przemysłowo-handlowych we Francji jest Kodeks handlowy (Code de commerce). W 2010 roku organizacja francuskich izb przemysłowo-handlowych poddana została kolejnej reformie ustawą z dnia 23 lipca 2010 r. (LOI no 2010). Wspomniana modyfikacja została wprowadzona w życie 2 grudnia 2010 r.

W świetle wyżej wymienionych regulacji francuskie izby przemysłowo-handlowe:
- posiadają ustrój korporacji prawa publicznego;
- zrzeszeni w izbach obligatoryjnie przedsiębiorcy tworzą wspólnotę samorządową z władztwem administracyjnym;
- izby są podmiotami zdecentralizowanej administracji państwowej; są w granicach ustawy samodzielne i niezawisłe od administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Francuski samorząd gospodarczy działa na trzech poziomach. Struktura ta obejmuje izby przemysłowo-handlowe na szczeblu podstawowym (lokalnym), regionalne izby przemysłowo-handlowe oraz Zgromadzenie Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych. Zgodnie z fundamentalną zasadą samorządności poszczególne izby cieszą się znaczną sferą autonomii, a ich działania uzupełniają się wzajemnie bez jakiegokolwiek podporządkowania hierarchicznego.

Kluczową rolę odgrywają izby przemysłowo-handlowe na szczeblu lokalnym (w tej liczbie tzw. izby metropolitarne – w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców oraz 4 departamentalne izby regionu Ile-de-France). Obecnie istnieje 116 izb we Francji kontynentalnej (metropolii), 6 w departamentach zamorskich (2 w Gwadelupie, po jednej w Gujanie, Martynice, na Reunion oraz Mayottcie) oraz 3 w terytoriach zamorskich (Nowa Kaledonia, Polinezja Francuska, Saint-Pierre-et-Miguelon) (Puaux, 1998, s. 56).

Kolejny szczebel francuskiego samorządu gospodarczego tworzą regionalne izby przemysłowo-handlowe. W zinstytucjonalizowanej formie jednostek samorządowych, i pod aktualną nazwą, działają one od momentu uchwalenia dekretu z 4 grudnia 1964 r. Rola wspomnianych izb sprowadza się głównie do wyrażania opinii zrzeszonego w izbach lokalnych środowiska gospodarczego wobec regionalnych instytucji publicznych, których znaczenie wzrosło na skutek decentralizacji[1]. W skład poszczególnych

[1] Znaczenie regionalnych instytucji publicznych rosło wraz z ewoluowaniem pozycji prawnej regionów we Francji. Szczególny status prawny uzyskały one w 1956 r. kiedy to kraj został dla po-

izb regionalnych wchodzi po dwóch przedstawicieli desygnowanych przez działające w regionie izby przemysłowo-handlowe. Obecnie we Francji funkcjonuje 21 tego typu izb.

Z kolei na szczeblu krajowym reprezentowaniem, obroną i promocją interesów przedsiębiorców wobec władz administracyjnych zajmuje się Zgromadzenie Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych, które tworzą prezesi izb lokalnych i regionalnych. Dekretem z 4 grudnia 1964 r. władze państwowe nadały Zgromadzeniu uprawnienia instytucji publicznej, uznając tym samym jego podmiotowość prawną, a także odpowiedzialność moralną i finansową (*Francuskie izby*, s. 59–60).

W odróżnieniu od innych instytucji publicznych, których kierownicy są desygnowani przez władze państwowe, izby przemysłowo-handlowe są zarządzane przez organy wybrane w demokratycznych wyborach. Ich związek z państwem nie ma charakteru zwierzchnictwa wynikającego z hierarchicznego podporządkowania. Organy władzy izb lokalnych – walne zgromadzenie jako organ stanowiący i prezes izby jako organ wykonawczy – pochodzą z wyborów. Natomiast izby regionalne, które zrzeszają izby lokalne pochodzą z delegacji; w skład walnego zgromadzenia izby regionalnej wchodzi po dwóch delegatów z każdej izby lokalnej. Również Zgromadzenie Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych z siedzibą w Paryżu, pochodzi z delegacji; w skład tego zrzeszenia wchodzą przedstawiciele izb po jednym przedstawicielu (prezesi) z każdej z izb lokalnej i regionalnej.

Do głównych zadań ustawowych, określających zakres obszaru władztwa administracyjnego izb francuskich należy:

1. **Działalność doradcza i administracyjna** – w tej mierze warto zwrócić uwagę na pomoc techniczną polegającą na świadczeniu przedsiębiorstwom usług mających na celu polepszenie sprawności ich działania. Obecnie około 2 tys. wyspecjalizowanych konsultantów technicznych towarzyszy w terenie przedsiębiorstwom, pomagając im w tym procesie.

Działania izb przemysłowo-handlowych dotyczą także zbiorowych projektów rozwoju lub ożywienia obszarów, a także wsparcia władz publicznych w podejmowaniu decyzji dotyczących urbanistyki handlowej i planów komunikacji miejskiej. Działania te przyczyniają się też do ożywienia handlowego centrów miast. Inicjatywy są zróżnicowane ze względu na lokalne potrzeby. Przedstawiciele izb zasiadają na przykład, z prawem głosu, w departamentalnych komisjach ds. planowania przestrzennego, które

---

trzeb planistycznych podzielony na 22 regiony programowania, którym przekazano niektóre zdekoncentrowane kompetencje organów centralnych. Ustawą z 5 lipca 1972 r. o utworzeniu i organizacji regionów wyposażone one zostały w osobowość prawa publicznego, uzyskując tym samym status terytorialnego zakładu publicznego. Jest to konstrukcja prawna określana jako decentralizacja funkcjonalna, nie kreująca jednak instytucji samorządu terytorialnego. Region stał się więc swoistym podmiotem prawa publicznego, który można umiejscowić między tradycyjnym zakładem publicznym a wspólnotą terytorialną. Dopiero w wyniku przeprowadzonej w latach 1982–1983 wielkiej reformy decentralizacyjnej regiony uzyskały status jednostek samorządowych. Rozpoczęły one swoje funkcjonowanie w 1986 r., z chwilą przeprowadzenia pierwszych wyborów do rad regionalnych, por. J. Jeżewski, *We Francji*, w: *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, (red.) J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 142; zob. także I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2002, s. 241.

sporządzają dokumentacje dotyczące zagospodarowania powierzchni handlowej powyżej 300 m^2. Uczestniczą w opracowywaniu tzw. kart i planów rozwoju lub urbanistyki handlowej. Plany te dotyczą w większości aglomeracji lub wspólnot gmin. Mogą być one także sporządzone dla kraju i departamentu (Kmieciak, Antkowiak, Walkowiak, 2012, s. 126).

Bardzo istotnym polem działania izb przemysłowo-handlowych jest także pomoc w wypełnianiu formalności administracyjnych. W jej zakresie wskazać należy na istotne kompetencje z dziedziny zadań publicznoprawnych, takich jak: wystawianie świadectw pochodzenia dla towarów francuskich przeznaczonych na eksport, potwierdzanie pochodzenia towarów zagranicznych czy też legalizacja dokumentów. Liczba decyzji podjętych w tej sferze przez izby przemysłowo-handlowe od lat oscyluje w granicach miliona rocznie. W ramach działań administracyjnych izby wszystkich szczebli zostały od 1981 r. wyposażone w „Centra Informacji o Przedsiębiorstwach" (Centra Formalności Przedsiębiorstw), które stanowią jedyne i obowiązkowe dla przedsiębiorstw „okienka biurowe". Wszystkie działające w okręgach poszczególnych izb podmioty gospodarcze zobligowane są do informowania ich w takich sprawach jak: powstanie firmy, zmiana statutu lub zawieszenie działalności. Procedura ta jest szczególnie istotna dla małych i średnich przedsiębiorstw, które poprzez rzetelną informację o sobie łatwiej mogą nawiązać kontakty kooperacyjne. Bardzo ważnym rezultatem działań izbowego „Centrum Informacji o Przedsiębiorstwach" jest także zminimalizowanie tzw. „szarej strefy", ograniczenie nielegalnego zatrudnienia oraz zwiększenie ściągalności podatków (*Francuskie izby*, s. 102–108).

Kolejnym godnym podkreślenia zadaniem izb przemysłowo-handlowych w ramach działalności administracyjnej jest prowadzenie informacji gospodarczej. Zasięg tej sfery usług jest bardzo szeroki. Izby posiadają skomputeryzowane, dostępne drogą internetową bazy informacji o przedsiębiorstwach krajowych i zagranicznych, dane bibliograficzne, przeglądy gospodarcze, a także analizy rynkowe od szczebla lokalnego do centralnego. Dzięki zebranym w ten sposób informacjom izby stają się najbardziej wiarygodnym źródłem wiedzy o zagranicznych stosunkach gospodarczych.

2. **Prowadzenie szkolnictwa zawodowego, ośrodków szkoleniowych i instytutów badawczych** – izby przemysłowo-handlowe jako podmioty zdecentralizowanej administracji państwowej są drugim we Francji, po Ministerstwie Edukacji Narodowej, gestorem w dziedzinie kształcenia zawodowego. Jest to jedno z najstarszych zadań, umocowanych już w ustawie o izbach handlowych z 1898 r. Izby francuskie prowadzą także uczelnie, jak: Wyższa Szkoła Handlowa w Paryżu, Wyższa Szkoła Nauk Ekonomicznych i Handlowych i inne. Izby zarządzają ponad 500 jednostkami nauczania rozmieszczonymi na całym terytorium Francji. W ich murach kształci się 500 tys. studentów i uczniów, którzy podnoszą swoje umiejętności dzięki zaangażowaniu około 31 tys. nauczycieli.

W strukturze francuskiego systemu szkolenia zawodowego ważną rolę odgrywają Centra Szkolenia Zawodowego. Przy francuskich izbach przemysłowo-handlowych działa również 214 Centrów Kształcenia Ustawicznego (CFC), w których rocznie około 300 tys. pracowników lub ubiegających się o pracę uzupełnia swoją wiedzę zawodową; zdobywa nowe kompetencje, które wymusza rozwój technologii i gospodarki (Walkowiak, 2012, s. 116–117).

3. **Zarządzanie instytucjami tzw. użytku publicznego** – francuskie izby przemysłowo-handlowe wchodzą w sferę zarządzania dużymi organizacjami gospodarczymi, jak: porty morskie i lotniska czy parki przemysłowe wysokiej technologii. Są to instytucje sektora publicznego, przemysłowego i handlowego; przejmowanie przez izby w zarząd tych instytucji odbywa się w formie zadania zleconego przez administrację rządową. Francuskie państwo uznaje, że samorząd gospodarczy w pewnych instytucjach „użytku publicznego" jest bardziej sprawny organizacyjnie ze względu na kompetencje gospodarcze przedsiębiorców i efektywniejszy ekonomicznie od biurokracji rządowej.

Obecnie francuskie izby przemysłowo-handlowe zarządzają: 39 morskimi portami handlowymi i 37 portami rzecznymi, 51 portami morskimi-rybackimi oraz targami rybnymi, 52 portami turystycznymi oraz 17 portami pasażerskimi (Bernardin, 2004, s. 76–80). Porty handlowe, rybackie i turystyczne w większości zarządzane są w ramach koncesji przez izby przemysłowo-handlowe. Zazwyczaj koncesjodawca (państwo, niezależny port, departament lub gmina) oferuje teren oraz infrastrukturę taką jak baseny, nadbrzeża i drogi wodne. Koncesjodawca pozostaje ich właścicielem i zachowuje nad nimi zarządzanie administracyjne. Izba przemysłowo-handlowa jako koncesjobiorca jest z kolei zobowiązana do zamontowania, użytkowania i utrzymania wyposażenia potrzebnego do funkcjonowania portu jak: urządzenia, sklepy, biura, magazyny. Izby finansują swoją działalność z różnych „opłat pobranych za oddaną usługę", które uzyskują od firm użytkujących port: pilotów, holowniki, sterników (cumowników), agentów okrętowych i maklerów, tłumaczy, magazynierów oraz hurtowników rybackich.

Izby zarządzają także 121 spośród 150 francuskich lotnisk. Jeżeli dodamy do tego infrastrukturę drogową (dworce, mosty, parkingi, tereny usługowe), 45 pałaców kongresowych, hale towarowe i wystawowe, 146 budynków przemysłowych, to dojdziemy do wniosku, że izby odgrywają istotną rolę w działalności handlowej i przemysłowej współczesnej Francji.

4. **Inicjowanie i rozwijanie działalności inwestycyjnej, czyli kapitałowej** – jest to ewenement w funkcjonowaniu izb modelu francuskiego; polega on na tworzeniu nowych stref przemysłowych, głównie przemysłu zawansowanych technologii, jak awionika – w tej dziedzinie Francja należy do ścisłej czołówki światowej. Izby przemysłowo-handlowe kumulując środki kapitałowe najczęściej małych i średnich przedsiębiorstw, tworzą dostatecznie duży kapitał, by zakupić wolne a niezagospodarowane dotąd tereny, wyposażyć je w infrastrukturę techniczną, a następnie sprzedać z zyskiem innym inwestorom, by ci w oparciu o własne już środki mogli stworzyć nowy park przemysłowy zaawansowanej technologii.

W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na zakładanie i prowadzenie tzw. inkubatorów przedsiębiorczości; inkubatory zorientowane są na przedsiębiorstwa nowo założone lub wykazujące już pewne osiągnięcia w zakresie innowacyjności. Te ostatnie przedsiębiorstwa łączą z powodzeniem najnowsze wyniki badań z zaawansowanymi technologiami przemysłu, tworząc produkty innowacyjne – owe *novum*, które wyznaczają ścieżki rozwoju współczesnej cywilizacji.

Dla tworzenia i rozwoju działalności gospodarczej niezbędne jest także poczucie bezpieczeństwa. Izby przemysłowo-handlowe nie mają kompetencji w dziedzinie bez-

pieczeństwa publicznego, ale podejmują współpracę z policją, żandarmerią i z przedstawicielami władz lokalnych społeczności. Współpraca ta pozwala na efektywniejsze działania w zakresie odpowiedniej prewencji oraz pomoc ofiarom. Izby często mają swych reprezentantów w lokalnych radach bezpieczeństwa i prewencji. Wiele izb wydaje broszury informacyjne i doradcze, tworzy grupy dyskusyjne między handlowcami lub komórki wsparcia, które pomagają handlowcom, będącym ofiarami agresji, w przeprowadzeniu formalności w urzędach i zakładach ubezpieczeń. Niektóre izby proponują także pomoc psychologiczną, a Izba Przemysłowo-Handlowa z Essonne, na przykład fundusz pomocy w nagłych przypadkach, mający na celu ułatwienie powrotu do działalności lub odnowienie zapasów towarów, zanim nastąpi uregulowanie sprawy przez ubezpieczycieli (Bernardin, 2004, s. 73).

Jak wynika z powyższego, zakres władztwa francuskich izb przemysłowo-handlowych, gdy idzie o zadania standardowe, jest podobny do wszystkich pozostałych izb tego modelu w Europie; francuskie izby różnią się jedynie: bezpośrednim zarządzaniem wielkich przedsiębiorstw publicznych, jak porty morskie i lotnicze oraz zaangażowaniem się w sferę kapitałową, a więc prowadzeniem strategicznych dla rozwoju gospodarczego kraju inwestycji przemysłowych o zaawansowanej technologii.

W podobny sposób funkcjonuje samorząd gospodarczy w Republice Federalnej Niemiec. Podstawę prawną niemieckich izb przemysłowo-handlowych stanowi ustawa federalna o izbach przemysłowo-handlowych z 18 grudnia 1956 roku (Bundesgesetz). Ustawa ta określa jednolite ramy organizacyjne niemieckich izb, ale dopuszcza rozszerzenie tych ram o specyfikę gospodarczą, a niekiedy i historyczną krajów związkowych. Natomiast niezmieniony i wspólny dla wszystkich izb niemieckich pozostaje ich status prawny: wszystkie są korporacjami prawa publicznego o obligatoryjnym członkostwie i władztwie administracyjnym. Są zatem instytucjami samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego, które w granicach ustawy stanowią niezawisłe od administracji rządowej i samorządu terytorialnego podmioty zdecentralizowanej administracji państwowej.

W Republice Federalnej Niemiec działa około 3,6 mln przedsiębiorstw zrzeszonych w 82 izbach przemysłowo-handlowych; przeciętna liczba przedsiębiorców zrzeszonych w izbie wynosi od 40 do 50 tys. członków, z których 1/3 wpisana jest do sądowego rejestru handlowego i spółdzielczego; są to spółki prawa handlowego, czyli przedsiębiorstwa duże i największe. Pozostali przedsiębiorcy (około 65%) to właściciele małych i średnich przedsiębiorstw, które podlegają ewidencji w urzędach samorządu gminnego (Cyganek, 2004, s. 77).

Obszar władztwa administracyjnego izb przemysłowo-handlowych określa katalog zadań ustawowych, a także zadań zleconych przez administrację rządową i samorząd terytorialny. W przypadku izb niemieckich do najważniejszych zadań ustawowych należy zaliczyć:

1. **Prowadzenie rejestru członków izby**, czyli spisu wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na obszarze jurysdykcji izby w dziedzinie przemysłu, handlu i usług. Rejestr zawiera istotne dla ładu rynkowego informacje osobowe i kapitałowe o przedsiębiorstwie, w szczególności o kondycji finansowej przedsiębiorstwa i jego zadłużeniu.

2. **Reprezentowanie interesów ogółu przedsiębiorców** na wszystkich płaszczyznach działań administracji państwowej w duchu zasad społecznej gospodarki rynkowej z odpowiedzialnością socjalną.

3. **Opiniowanie rządowych projektów ustaw** w sprawach gospodarczych; niemieckie izby współuczestniczą w tworzeniu prawa dotyczącego różnych dziedzin życia gospodarczego, a także w kształtowaniu ładu rynkowego i polityki gospodarczej zarówno krajów związkowych jak i państwa. W pierwszym przypadku izby angażują się bezpośrednio, w drugim zaś za pośrednictwem Zrzeszenia Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych w Berlinie. Zrzeszenie jest centralnym organem wykonawczym ogółu izb niemieckich; formalnie pełni ono funkcję łącznika między izbami a rządem federalnym i parlamentem. Faktycznie zaś rola Zrzeszenia jest większa niż jego umocowanie statutowe.

4. **Współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego**, głównie z gminami; przedmiotem owej współpracy jest zajmowanie przez izby stanowiska w sprawach istotnych dla gmin, jak: budżety komunalne, wysokość składek od działalności gospodarczej, plany budowlane dotyczące rozwoju miast i przedsięwzięć infrastrukturalnych czy inwestycje komunalne; izby zajmują też stanowisko w kwestii rozkładów komunikacji kolejowej i autobusowej.

5. **Kształtowanie systemu kształcenia zawodowego**; podstawy prawne tego systemu określa ustawa o kształceniu zawodowym z 14 sierpnia 1969 r. Wymieniona regulacja prawna powierza izbom przemysłowo-handlowym opiekę nad szkolnictwem zawodowym, wychodząc z założenia, że rządowa administracja szkolna nie wykazuje dostatecznej elastyczności dostosowawczej do szybko zachodzących zmian na rynku pracy. W związku z tym w niemieckim systemie szkolnictwa zawodowego uczeń naukę teoretyczną pobiera w szkole, a naukę praktyczną w swoim zakładzie pracy, którego właściciel – osoba fizyczna czy prawna – jest z mocy ustawy członkiem izby. Uczeń i zakład pracy są związani umową edukacyjną, przygotowaną i zarejestrowaną w izbie przemysłowo-handlowej. Egzamin końcowy nauki zawodu uczeń zdaje w izbie, a w wydanym przez izbę świadectwie potwierdza się uzyskanie przez absolwenta kwalifikacji robotnika wykwalifikowanego lub asystenta kupca. Świadectwo wystawione przez izbę jako podmiot zdecentralizowanej administracji publicznej jest honorowane na całym obszarze państwa (Cyganek, 2007, s. 58–59).

6. **Wspieranie innowacji i innowacyjności przedsiębiorstw**; obydwa te pojęcia są podobne, ale nie tożsame. Przez innowację rozumiemy dobro, usługę lub pomysł, które postrzegane są jako *novum*; owe novum daje przedsiębiorcy przewagę konkurencyjną na rynku. Z kolei innowacyjność to zdolność i gotowość przedsiębiorcy do aktywnego poszukiwania i wykorzystywania wyników badań, realizacji nowych koncepcji, doskonalenie technik i zarządzania przedsiębiorstwem. Innowacyjność przedsiębiorstw stanowi o przewadze ich konkurencyjności i sukcesie na rynku. Gospodarka niemiecka pod względem innowacyjności – według tzw. złożonego wskaźnika – zajmuje trzecie miejsce w Unii Europejskiej, po Szwecji i Danii a przed Finlandią (Walkowiak, 2011, s. 73). Dla porównania, Polska gospodarka plasuje się na dwudziestym trzecim miejscu. Według zaś wskaźnika opartego na ilości zarejestrowanych patentów na 1 mln mieszkańców, RFN zajmuje drugie miejsce (567 patentów na 1 mln mieszkańców), po Szwecji a Polska (2 patenty) miejsce przedostatnie, przed Litwą.

Wymienione zadania określają obszar władztwa administracyjnego niemieckich izb przemysłowo-handlowych. W realizacji tych zadań – obok organów izb: zebrania plenarnego, prezydium i prezesa – uczestniczy około 50 tys. przedsiębiorców w różnych komisjach i gremiach gospodarczych. Wskazane gremia, reprezentując ogromny potencjał intelektualny i znajomość praktyki życia gospodarczego, wypracowują optymalne stanowiska w podejmowanych decyzjach; są one respektowane i przyjmowane przez organy administracji rządowej. W ten sposób izby przemysłowo-handlowe modelu „francuskiego" (kontynentalnego), wszędzie tam gdzie działają, współtworzą ład rynkowy i kształtują politykę gospodarczą państwa.

W pozostałych państwach Unii Europejskiej, w których funkcjonują samorządowe izby przemysłowo-handlowe, zakres zadań własnych jest podobny, różnią się one niekiedy w szczegółach, co widać na przykładzie omówionych wyżej izb francuskich i niemieckich. Zakres jednak owego władztwa jest szeroki i obejmuje najważniejsze dziedziny życia gospodarczego. Jak już podkreślono, tak szeroki zakres zadań w sferze gospodarczej, delegowany na izby przemysłowo-handlowe modelu „francuskiego" (kontynentalnego) jest wyrazem zaufania państwa do środowiska społecznego przedsiębiorców i przekonania, że jest ono bardziej kompetentne i sprawne w wielu obszarach życia gospodarczego od zbiurokratyzowanej administracji rządowej.

Tego typu działania wpisują się w model demokracji uczestniczącej (deliberatywnej) opartej na bezpośrednim zaangażowaniu zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli. Ważnym elementem wskazanych wyżej form kooperacji jest bez wątpienia koncepcja governance, opierająca się na koordynowaniu działań podmiotów należących do różnych sektorów, z uwzględnieniem zróżnicowanych form samorządu. W tym ujęciu rolą władz publicznych jest w mniejszym stopniu kreowanie polityki, a o wiele bardziej moderowanie polityk publicznych. Administracja ujmowana w kategoriach *governance*, obejmująca także szeroko rozumiany samorząd korporacyjny, stanowi część mechanizmów życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup lub ich przedstawicieli (Izdebski, 2009, s. 33).

Governance powinno się więc traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji – na różnych jej szczeblach: ponadpaństwowym, państwowym, regionalnym i lokalnym – pluralistycznemu społeczeństwu. Bazą dla tego typu procesów powinien być odpowiedni kapitał społeczny, a więc działania służące wzrostowi zaufania społecznego. Warto w tym miejscu podkreślić, że zaufanie traktuje się jako jeden z podstawowych elementów sukcesu ekonomicznego, który można osiągnąć między innymi poprzez kształtowanie partnerskich relacji pomiędzy samorządem i środowiskiem społecznym przedsiębiorców.

W nawiązaniu do doświadczeń europejskich niezwykle ważne jest wprowadzenie fundamentalnych zmian dotyczących samorządu gospodarczego w Polsce. Obecnie nasz rodzimy tzw. samorząd gospodarczy opiera się na koncepcjach podkreślających fakultatywny charakter więzi łączących przedsiębiorców zrzeszonych w izbach gospodarczych. Formuła taka utrwala w świadomości osób prowadzących działalność gospodarczą obraz organizacji, których uprawnienia nie są gwarantem wymiernych i zadowalających zmian jakościowych w kształtowaniu środowiska biznesowego. Wyłonione tą drogą instytucje trudno uznać za reprezentatywne dla określonej dziedzi-

ny gospodarki, w związku z czym nie są one traktowane w sposób partnerski przez administrację rządową i samorządową, a także nie dysponują zakresem kompetencji publicznoprawnych. Jest to szczególnie istotne w kontekście scharakteryzowanych wyżej procesów demokratycznych, których konsekwencją jest rozwój regionalny, a w dalszej perspektywie kształtowanie się krajowych metropolii. Pamiętajmy, że to właśnie silne regiony i metropolie staną się ośrodkami władzy, innowacji, aktywności gospodarczej, komunikacji oraz kultury w skali krajowej, a nawet ponadnarodowej. Trudno sobie wyobrazić, aby w tych procesach zabrakło zorganizowanych korporacyjnie i traktowanych podmiotowo środowisk gospodarczych. Jest wielce prawdopodobne, że system władzy lokalnej i regionalnej w większym stopniu będzie nawiązywał do koncepcji *governance.* Nie można tej kwestii pomijać, bowiem jak już wiemy, myślenie w kategoriach *governance* stwarza nowe perspektywy rozwoju demokracji. Wyznaczają one obszary aktywności społecznej, które z trudem mogą zagospodarować funkcjonujące w reżimie prawa prywatnego izby gospodarcze, nie będące jednostkami samorządu gospodarczego, a jedynie stowarzyszeniami reprezentującymi partykularne interesy swoich członków.

Nie ulega zatem wątpliwości, że w odniesieniu do samorządu gospodarczego przekraczamy granicę petryfikacji zastanego i dalekiego od doskonałości modelu funkcjonowania izb gospodarczych jako związków prywatnoprawnych. Po ponad dwóch dekadach dyskusji o jego przyszłości znajdujemy się właściwie w punkcie wyjścia. Głosy środowisk gospodarczych są rozproszone, a politycy nie widzą potrzeby czynienia jakichkolwiek koncesji na rzecz słabo zorganizowanych grup przedsiębiorców. Najpoważniejsze mankamenty obowiązujących w tej sferze regulacji prawnych to: wprowadzenie zasady dobrowolnej przynależności do izb gospodarczych oraz sposób powoływania izb gospodarczych w trybie inicjatywy założycielskiej samych zainteresowanych (w Polsce mamy 100 izb przemysłowo-handlowych i ponad 260 organizacji gospodarczych, a poziom zrzeszenia to tylko 3%).

Trzeba jasno powiedzieć, że takie uregulowanie podstaw działania izb gospodarczych w żadnym razie nie zapewnia im pozycji związków publicznoprawnych, które uzyskują podmiotowość z tytułu posiadania władzy i faktycznej mocy użycia przymusu zewnętrznego. W jakim kierunku powinno zatem zmierzać funkcjonowanie samorządu gospodarczego?

Jak już podkreślono, przede wszystkim powinien on stać się instytucją reprezentatywną dla własnego środowiska. Rozbudowywanie bazy członkowskiej przy zachowaniu obecnie stosowanych metod nie doprowadzi do sukcesu. Alternatywą jest ustawowe wykreowanie instytucji samorządu gospodarczego, wzorem ustaw decentralizacyjnych tworzących samorząd terytorialny lub też oparcie go na sprawdzonym modelu samorządu zawodowego. Powołany w ten sposób samorząd gospodarczy stanie się partnerem władz administracyjnych, stanie się w istocie rzeczy elementem struktury władz publicznych w Polsce.

W nowej ustawie powinno się jednoznacznie zastrzec, że – obok izb rolniczych i rzemieślniczych – wyłącznymi jednostkami samorządu gospodarczego są działające w oparciu o nią izby przemysłowo-handlowe. Rangi tej nie należy zatem przyznawać organizacjom, zrzeszeniom i stowarzyszeniom gospodarczym, których pozycja prawna nie predestynuje do roli rzeczywistego samorządu. Pozostając ważnym elementem

środowiska gospodarczego przedsiębiorców, nie powinny one zatem rościć sobie pretensji do występowania wobec władz publicznych w imieniu całego spektrum społeczno-gospodarczego regionu i kraju.

Jednoznacznemu określeniu kompetencji i wzmocnieniu pozycji samorządu gospodarczego służyć także powinno konstytucyjne umiejscowienie go w strukturze administracyjnej Polski. Nie ma żadnego merytorycznego powodu, aby samorząd gospodarczy traktować gorzej od samorządu terytorialnego i zawodowego, których pozycja prawna jest wyraźnie wzmocniona poprzez stosowne zapisy zawarte w ustawie zasadniczej.

Niestety w obecnym stanie prawnym, działając jako stowarzyszenia, izby gospodarcze nie mają szansy zaistnieć w sferze publicznej. Trudno się bowiem spodziewać, aby rząd i samorząd terytorialny dzieliły się wpływami z dobrowolnymi związkami osób, które – co należy otwarcie przyznać – nie mają mandatu do reprezentowania wszystkich przedsiębiorców z danego obszaru. Na dobry początek należy zatem zaznaczyć swoją obecność poprzez połączenie sił rozproszonego środowiska gospodarczego. W tej mierze najlepiej odwołać się do omówionych wyżej doświadczeń francuskich i niemieckich.

Analiza ustroju i zadań izb opartych na modelu prawa publicznego pozwala na postawienie tezy, że ich działania mają charakter służby publicznej, wykonywanej w formach zdecentralizowanych, przy udziale czynnika obywatelskiego. Izby przemysłowo-handlowe jako korporacje publicznoprawne o obligatoryjnym członkostwie i władztwie administracyjnym, są zatem instytucjami samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego, które legitymizują demokratyczny i obywatelski charakter państwa.

Bibliografia

Bernardin J. F. (2004), *A quoi ser tune chamber de commerce et d'industrie?*, L'Archipel.

Bundesgesetz zur vorläufigen Regulung des Rechts der Industrie-und Handelskammern von 18. December 1956, w: *Deutscher Industrie-u. Handelstag – DIHT*, Oktober 2000, s. 16.

Code de commerce (Kodeks handlowy), http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGI*ARTI000023160647&idSectionTA=LEGISCTA000006178961&cidTexte=LEGITEXT00000 5634379&dateTexte=20120110*, z dnia 15.12.2011 r.

Cyganek S. (2004), *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech*, Poznań.

Cyganek S. (2007), *Izby przemysłowo-handlowe w Republice Federalnej Niemiec*, w: *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, Poznań.

Francuskie izby handlowe i przemysłowe – prezentacja ogólna, w: *Izby przemysłowo-handlowe instrumentem rozwoju gospodarczego państwa, materiały z konferencji zorganizowanej przez Krajową Izbę Gospodarczą oraz Izbę Przemysłowo-Handlową w Grenoble przy wsparciu finansowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych Francji*, Warszawa 15 lutego 2002 r.

Izdebski H. (2009), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa.

Jeżewski J. (1998), *We Francji*, w: *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, (red.) J. Jeżewski, Wrocław.

Kmieciak R., Antkowiak P., Walkowiak K. (2012), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa.

Leoński Z. (1998), *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa.

LOI no 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services (1), NOR: ECEX0913300L, 24 juillet 2010, JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Texte 17 sur 169, z dnia 15.12.2011 r.

Panejko J. (1926), *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż.

Pietrzyk I. (2002), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa.

Puaux P. (1998), *Les Chambres de commerce et d'industrie*, Paris.

Rajca L. (2010), *Modele samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, (red.) L. Rajca, Warszawa.

Walkowiak K. (2011), *Działania izb przemysłowo-handlowych na rzecz rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, „Przegląd Politologiczny", nr 4.

Walkowiak K. (2012), *Izby przemysłowo-handlowe a kształcenie kadr zawodowych dla gospodarki polskiej*, w: *Być albo nie być dla Polski? Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, (red.) S. Wykrętowicz, Poznań.

Streszczenie

Najbardziej znanymi organizacjami samorządu gospodarczego są izby przemysłowo-handlowe. Mają one określony przez ustawę zakres zadań, które wykonywane są samodzielnie i niezawiśle od innych podmiotów administracji publicznej. Zakres tych zadań jest miarą decentralizacji administracji państwa w sferze gospodarczej; jest też wyrazem zaufania państwa do obligatoryjnie zorganizowanego w izbach czynnika obywatelskiego, a także przekonania, że jest on w sprawach gospodarki lokalnej bardziej kompetentny od urzędników administracji rządowej. Dzięki samorządowi gospodarczemu społeczność przedsiębiorców ze zbiorowości indywidualnych, rozproszonych jednostek staje się zorganizowaną zbiorowością publicznoprawną, czyli wspólnotą samorządową, wyposażoną we władztwo administracyjne. Charakteryzując pozycję ustrojową i zakres zadań samorządu gospodarczego wielce zasadne jest odwołanie się do doświadczeń państw Unii Europejskiej, gdzie od lat izby przemysłowo-handlowe są ważnym reprezentantem interesów środowiska przedsiębiorców.

Summary

Economic self-government in European Union states

The most popular form of economic self-government are chambers of commerce and industry. The scope of their tasks is stipulated by act of law and they perform these tasks freely and independently from other bodies of public administration. The scope of their tasks provides a measure of the extent to which the state administration is decentralized in the economic realm and expresses the state's trust in the civic power, as well as the conviction that in the matters of local economy citizens are more competent than government officials. Thanks to economic self-government the community of entrepreneurs is transformed from individual, scattered entities into an organized body governed by public law, or a sovereign community with administrative powers. When describing the political position and the scope of tasks of economic self-government it is more than justified to refer to the EU's experience, where chambers of commerce and industry have been a significant representation of entrepreneurial interests for many years.