

Biuletyn Instytutu Zachodniego



Nr 217/2016
22'01'16

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Redakcja:
Radosław Grodzki
Jacek Kubera
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:
Hanna Różanek

ISSN 2450-5080

Wpływ niemieckich doświadczeń na rozwój izb przemysłowo-handlowych w Polsce

Marta Balcerek-Kosiarz

Fascynacja teoretyków ekonomii i polityki gospodarczej możliwościami bezpośredniego oddziaływania od strony popytu (keynesizm) albo od strony podaży (ekonomia podażowa i monetaryzm) na przebieg procesu gospodarowania odwraca uwagę od kształtowania reguł gry podmiotów rynkowych. W potocznej świadomości społecznej w Polsce przeważa pogląd o tym, że aby dogonić zachodnie gospodarki należy postulować rozwój infrastruktury przedsiębiorstw, który następnie przełoży się na wzrost efektywności produkcji oraz realny wzrost płac, a w dłuższej perspektywie czasowej doprowadzi do wzrostu znaczenia usług. Pogląd ten przedstawia tylko perspektywę pracodawców, pomija natomiast pracowników.

Z drugiej strony zdezaktualizowała się strategia rozwoju gospodarczego Polski oparta na imporcie kapitału zagranicznego oraz taniej sile roboczej. Instytucję, która gwarantuje symetrię między pracownikami i pracodawcami oraz reguluje funkcjonowanie podmiotów na rynku stanowią izby przemysłowo-handlowe.

Przybliżając ich istotę należy rozpocząć od przedstawienia dwóch modeli izb gospodarczych, które funkcjonują w Europie, a mianowicie: modelu francuskiego oraz modelu anglosaksońskiego. Pierwszy z nich, zwany także samorządowym lub kontynentalnym, obejmuje izby samorządowe będące korporacjami

publicznoprawnymi, które z mocy ustawy posiadają obligatoryjny charakter członkostwa. Obejmują one wszystkich przedsiębiorców danej dziedziny gospodarki lub dziedzin pokrewnych działających na obszarze izby, bez względu na ich wolę. W drugim modelu, członkostwo ma charakter fakultatywny. Izby funkcjonują wtedy jako elitarne organizacje zawodowe różnych grup interesu, bez władztwa administracyjnego.

Warto w tym względzie przypomnieć także, w jaki sposób w Polsce nieudolnie podejmowano w poprzednich latach prace legislacyjne nad ich odrodzeniem w modelu anglosaskim. Przedstawiając tę sytuację wypada wspomnieć o tym, że pozostałością po uprzednim ustroju państwowym w Polsce jest traktowanie wszelkich form obligatoryjności i zarazem powszechności jako naruszenia wolności oraz swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Najważniejsze akty prawne, na podstawie których rozpoczęto w Polsce tworzenie organizacji samorządowych o charakterze gospodarczym, były dziełem schodzących wtedy ze sceny politycznej *ancien régime*. Być może starali się oni pozyskać akceptację swoich działań ze strony środowisk gospodarczych w Polsce w perspektywie nadchodzących wyborów parlamentarnych w 1989 r. Temu celowi służyło m.in. wprowadzenie zasady całkowitej dobrowolności zrzeszania się podmiotów w instytucjach samorządu gospodarczego. Podstawowe akty prawne w tym zakresie to ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle, ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych oraz ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych.

Ustawa z 1989 r. o izbach gospodarczych stworzyła pod pozorem nieskrępowanej demokracji stan pewnego nieporządku oraz organizacyjnej słabości wyłonionych tą drogą instytucji. Aby się o tym przekonać, wystarczy lektura tekstu ustawy z 30 maja 1989 r. Najpoważniejszymi mankamentami tej ustawy są:

- wprowadzenie zasady dobrowolności przynależności do izb gospodarczych;
- sposób powoływania izb gospodarczych w trybie inicjatywy założycielskiej samych zainteresowanych (co najmniej 50 założycieli na obszarze województwa lub 100 podmiotów, gdy zakres terytorialny działania przekracza obszar województwa).
- forma uzyskania osobowości prawnej poprzez wpis do rejestru izb gospodarczych prowadzonych przez sąd rejestrowy;
- oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby.

Ustawa ta wprowadziła zasadę wolności zrzeszania się, co doprowadziło do nieporządku i wewnętrznej słabości powstałych izb. Niedoskonałości tego aktu praw-



nego skłoniły ustawodawcę do podjęcia działań mających na celu uchwalenie jednolitej ustawy o samorządzie gospodarczym. Inicjatywę jej opracowania w 1991 r. podjęły dwa zespoły poselskie (projekt druku sejmowego nr 988 i 1044), jednak Komisja Nadzwyczajna, po rozpatrzeniu tych projektów skierowała we wrześniu 1991 r. wniosek do Sejmu o ich odrzucenie. W 1993 r. w parlamencie podjęto dyskusję nad dwoma projektami ustawy o samorządzie gospodarczym. Pierwszy z nich został opracowany i ostatecznie przyjęty przez Senat 19 marca 1993 r. (druk sejmowy 1025); drugi przez grupę posłów 16 listopada 1993 r. (druk sejmowy 132). Dyskusja nad wymienionymi projektami nie doprowadziła jednak do żadnej konkluzji, podobnie jak w przypadku zgłoszonego 15 września 1995 r. projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych (druk sejmowy 1300). W 1996 r. wniesiono do Sejmu kolejny projekt o samorządzie gospodarczym, który również spotkał się z ostrą krytyką zarówno ze strony niektórych grup środowiska przedsiębiorców, jak i polityków. Do projektu tekstu liczącego 66 artykułów zgłoszono 214 poprawek. Głównym punktem rozważań była kwestia tego, czy samorząd ma być zorganizowany w oparciu o zasadę obligatoryjności czy dobrowolności.

Szczególnie razi w tym zakresie pomieszczenie problematyki dobrowolnych zrzeszeń przedsiębiorców, utworzonych głównie w celu reprezentowania ich interesów, z problematyką samorządu gospodarczego. Nadawanie w Polsce stowarzyszeniom gospodarczym, a więc związkom o charakterze prywatnym, atrybutu powszechności (obligatoryjności) jest całkowicie niezasadne, ponieważ ich organizacja wewnętrzna, status prawny jak i pozycja w strukturze administracyjnej, nie ma wiele wspólnego z rzeczywistym samorządem gospodarczym. Oznacza to, że stowarzyszenia uzyskują rangę samorządu gospodarczego. Jest to niepokojący trend, ponieważ umożliwia wykreowanie samorządu bez jakichkolwiek funkcji publicznoprawnych.

Problemu samorządu gospodarczego nie rozwiązał w Polsce także art. 17 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., który wskazuje jedynie, że: „w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu”, jednocześnie zastrzegając, że „samorzady te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej”. Z powyższego artykułu można wysunąć wniosek o niezrozumieniu, na czym polega samorząd gospodarczy, jego istota i zadania oraz jaką rolę powinien odgrywać w systemie politycznym Polski. Sytuacja ta jest także konsekwencją braku oparcia polskiej polityki gospodarczej na konstytucyjnej zasadzie społecznej gospodarki rynkowej zawartej w art. 20 Konstytucji RP, która zakłada szeroką decentralizację w sferze ekonomicznej.



Problem samorządu gospodarczego jest jednak bardziej złożony. Brak integracji przedsiębiorców uniemożliwia jednoznaczne opowiedzenie się za utworzeniem samorządowym izb przemysłowo-handlowych. Funkcjonujące obecnie prywatnoprawne zrzeszenia przedsiębiorców są jedynie organizacjami reprezentującymi interesy zrzeszonych w nich osób, a nie całego środowiska.

Należy dodać, że nie tylko brak woli po stronie przedsiębiorców i poprzednich ugrupowań parlamentarnych wpłynął na zaistniałą sytuację. Z powodu braku instytucji samorządu gospodarczego ich zadania realizują samorzady gminne, samorzady powiatowe i samorzady województwa. Należy dodać, że w toczącej się od wielu lat dyskusji nie chcą one oddać zadań z zakresu spraw gospodarczych izbom przemysłowo-handlowym. Wskutek tego niemożliwe staje się odbudowanie izb w modelu kontynentalnym jako organów państwa będących pełnoprawnym reprezentantem pracodawców i pracowników.

Niepowodzenie na forum parlamentu prac nad kolejnymi projektami ustawy o samorządzie gospodarczym oraz brak wsparcia ze strony środowiska społecznego przedsiębiorców, jednostek samorządu terytorialnego oraz prawników i administratywistów zrodziły społeczną inicjatywę ustawodawczą, która w 2007 r. doprowadziła do obywatelskiego projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce. Tekst projektu został opracowany przez poznański zespół naukowy z udziałem przedstawicieli izb przemysłowo-handlowych. Mimo zainteresowania ze strony ministerstwa gospodarki i społeczności przedsiębiorców, nie został poddany dalszym etapom legislacyjnym.

Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych stanowi pierwszą próbę odbudowy modelu kontynentalnego izb przemysłowo-handlowych w postaci korporacji publicznoprawnych wyposażonych we władztwo administracyjne. Inspiracją i wzorem w tym zakresie były niewątpliwie rozwiązania niemieckie, które wprowadziły izby jako formy zdecentralizowanej administracji publicznej. Podstawę prawną niemieckich izb przemysłowo-handlowych stanowi ustawa federalna z 18 grudnia 1956 r.

Izby przemysłowo-handlowe w Niemczech są zdecentralizowaną administracją publiczną w sferze gospodarczej. Są organem państwa wyposażonym we władztwo administracyjne i obligatoryjną przynależność. Dzięki temu są pełnoprawnym reprezentantem środowiska biznesu na obszarze swojego działania. Izby wykonują tylko te zadania, które zostały im przekazane w ustawie w sposób samodzielny i niezawisły od innych instytucji administracji publicznej.



Zadania niemieckich izb przemysłowo-handlowych obejmują reprezentowanie całości interesów właścicieli przedsiębiorców i wspieranie gospodarki przemysłowej okręgów, na terenie których działają. O modelu kontynentalnym izb przemysłowo-handlowych w RFN decyduje nie tylko ich miejsce w systemie administracji państwowej, ale także rola jaką pełnią, którą najlepiej można przedstawić za pomocą następujących zadań:

- opiniowania i tworzenia prawa podatkowego, działania w zakresie ochrony środowiska, ujednoczenia prawa w ramach Unii Europejskiej oraz stosunków międzynarodowych w dziedzinie gospodarczej;
- informowania przedsiębiorców ze swojego okręgu o puli publicznych zleceń możliwych do pozyskania w drodze przetargu;
- współpracy z gminami i miastami w ich okręgu; zajmowania stanowisko w sprawach komunalnych planów budżetowych, wysokości składek od działalności gospodarczej, planów budowlanych, rozwoju miast, infrastruktury oraz ochrony środowiska;
- wydawania świadectw pochodzenia i zaświadczeń związanych z zagranicznym obrotem gospodarczym, uwierzytelnienia rachunków bankowych;
- prowadzenia doksztalcania zawodowego z dziedziny handlu i przemysłu;
- pełnienia funkcji rzeczoznawcy w stosunku do sądów i urzędów na podstawie wcześniej przeprowadzonych ankiet i konsultacji;
- mianowania i zaprzysięganie rzeczoznawców;
- zaprzysięgania maklerów giełdowych;
- wpisywania przedsiębiorców do rejestru handlowego.
- Omawiając charakter i istotę izb przemysłowo-handlowych można wydzielić również następujące pola funkcjonowania:
 - kształtowanie opinii w kwestiach gospodarczych i formułowanie rozwiązań prawno-politycznych, dotyczących sfery działalności gospodarczej;
 - doradztwo fachowe przedsiębiorców;
 - czuwanie nad interesem członków izby;
 - działanie na rzecz wspierania przemysłu z uwzględnieniem interesów poszczególnych branży;
 - promowanie społecznej gospodarki rynkowej i wspieranie wolnej inicjatywy przedsiębiorców.

Ponadto izby mogą prowadzić działalność gospodarczą nastawioną na zysk, która usprawni efektywność wykonywania ich zadań. Z drugiej strony, działalność gospodarcza może być sposobem wykonywania powierzonych w ustawach zadań.



Izby przemysłowo-handlowe mimo, że posiadają status przedsiębiorcy taki sam, jak podmioty prywatne na rynku, działają jednak jak podmioty publicznoprawne, które podlegają licznym ograniczeniom. Kształtują otoczenie dla przedsiębiorców, wskutek tego pomagają im tworzyć lepsze warunki pracy po stronie pracodawców i pracowników. Przykładem działań z tego obszaru jest dostawanie rozkładu jazdy pociągów do godziny rozpoczęcia pracy, oferowanie bezpłatnych szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz prowadzenie badań dotyczących sektorów i branż gospodarczych oraz rynku pracy w zakresie tendencji i kierunków potencjalnego rozwoju gospodarki niemieckiej. Izby kierują także parkami naukowo-technologicznymi, specjalnymi strefami ekonomicznymi i klastrami branżowymi, tworząc infrastrukturę odpowiadającą wymaganiom przedsiębiorców.

Podsumowując, z powyższych rozważań można wysunąć następujące wnioski odnośnie miejsca izb przemysłowo-handlowych w Polsce i Niemczech: po pierwsze, różnice w zakresie modeli ustrojowych samorządu gospodarczego determinują rolę jego instytucji w polityce gospodarczej. O ile w Polsce rola ta jest właściwie znikoma z powodu reprezentowania przez izby tylko podmiotów w niej zrzeszonych, o tyle w Niemczech izby są nie tylko głównym aktorem, ale i kreatorem stosunków gospodarczych. W Polsce nie było do tej pory zainteresowania po stronie rządzących odbudową izb przemysłowo-handlowych w modelu kontynentalnym. Po drugie, z zadań niemieckich izb wynika, że odpowiadają one w dużym stopniu za całokształt polityki gospodarczej Niemiec, która jest wyrazem zaufania państwa do czynnika obywatelskiego zinstytucjonalizowanego w samorządzie gospodarczym. Po trzecie, tylko izby przemysłowo-handlowe w modelu kontynentalnym gwarantują symetrię interesów pracowników i pracodawców. Stanowią one urzeczywistnienie społecznej gospodarki rynkowej, która jako „trzecia droga” pomiędzy koncepcjami popytowymi i podażowymi zakłada kształtowanie ram instytucjonalnych funkcjonowania podmiotów na rynku.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/N/HS5/01705.



Marta Balcerek-Kosiarz – dr, adiunkt w Instytucie Zachodnim. Zainteresowania naukowe koncentrują się na systemie politycznym i gospodarczym Niemiec, polityce rozwoju lokalnego i regionalnego, zarządzaniu publicznym oraz prawie samorządowym w perspektywie porównawczej.

