

Beata GUZIEJEWSKA\*

 <https://orcid.org/0000-0002-0814-5066>

Piotr MARCINIAK\*\*

 <https://orcid.org/0000-0002-4201-9311>

## ZNACZENIE DOROBKU NOWEJ EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ DLA ROZWOJU IDEI Powszechnego SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO W POLSCE

### Abstrakt

**Przedmiot badań:** Przedmiotem badań jest samorząd gospodarczy i celowość jego powołania w Polsce na tle wybranych aspektów nowej ekonomii instytucjonalnej. Analiza obejmuje okres po 1989 r., kiedy to w wyniku reformy ustrojowej wprowadzono instytucję samorządu terytorialnego oraz rozwinęły się samorządy zawodowe i organizacje przedsiębiorców, nie doszło jednak do powołania powszechnego samorządu gospodarczego.

**Cel badawczy:** Celem badań jest zweryfikowanie założeń utworzenia obowiązkowego i powszechnego samorządu gospodarczego w Polsce w projektach ustaw opracowanych po 1989 r. oraz ocena potencjalnych korzyści jego utworzenia z wykorzystaniem definicji „instytucji” funkcjonującej w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej. Zamierzeniem autorów jest również weryfikacja tezy badawczej mówiącej, iż w warunkach małej świadomości przedsiębiorców, niskiego poziomu kultury samorządności i samodecydowania, rozwiązaniem mogłoby być stworzenie odpowiednich ram legislacyjnych tworzących model powszechnego samorządu gospodarczego odpowiadającego na wyzwania XXI w.

**Metoda badawcza:** W opracowaniu dokonano przeglądu literatury ekonomicznej i prawniczej, wykorzystano metodę dedukcji oraz krytyczną analizę projektów aktów prawnych opracowanych po 1989 r.

**Wyniki:** Wyniki badań projektów ustaw i rozważań w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej wskazują na możliwości obniżenia kosztów transakcyjnych, czyli kosztów społecznej koordynacji i kosztów funkcjonowania systemu prawno-ekonomicznego, w wyniku powołania powszechnego samorządu gospodarczego w Polsce.

**Słowa kluczowe:** samorząd gospodarczy, izby gospodarcze, ekonomia instytucjonalna.

**Klasyfikacja JEL:** D23, K20

---

\* Dr hab., Prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Finansów Publicznych; e-mail: [beata.guziejewska@uni.lodz.pl](mailto:beata.guziejewska@uni.lodz.pl)

\*\* Mgr, doktorant w Instytucie Nauk Prawnych PAN; e-mail: [p.marciniak@tpnets.com](mailto:p.marciniak@tpnets.com)

## 1. Wstęp

Dyskusja na temat powszechnego i obowiązkowego samorządu gospodarczego powróciła w Polsce z większym lub mniejszym natężeniem po 1989 r. Samorząd taki byłby jednym z trzech filarów administracji publicznej obok administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. W trakcie dyskusji publicznej wielokrotnie okazywało się jednak, że propozycja obligatoryjnego zrzeszania się przedsiębiorców budzi ich duży sprzeciw. Sceptyczne są również prywatnoprawne organizacje przedsiębiorców i pracodawców oraz przedstawiciele administracji publicznej. W efekcie brak jest w Polsce silnej i szerokiej reprezentacji przedsiębiorców, będącej interesariuszem oraz efektywnym, merytorycznym pośrednikiem we współpracy pomiędzy rządem i sferą biznesu. Funkcjonujące obecnie ramy dialogu i współpracy władzy publicznej z przedsiębiorcami charakteryzują się wieloma słabościami oraz są nieefektywne. Brak powszechnej, a tym samym silnej i szerokiej, reprezentacji sektora działalności gospodarczej ujawnił się doskonale w 2020 r. w czasie kryzysu wywołanego epidemią. Jest to szczególnie widoczne w arbitralnych decyzjach rządu dotyczących gospodarki i przedsiębiorców, wydawanych zarówno z faktycznym pominięciem procesów konsultacji społecznych, jak i wbrew opracowaniom i propozycjom przedkładanym przed różnorodne organizacje biznesowe. Od dawna ekonomiści wskazują, że taka współpraca jest koniecznością w warunkach poszukiwania ścieżki stałego wzrostu gospodarczego i rozwiązywania realnych problemów polityki strukturalnej, rynku pracy, polityki inwestycyjnej i innowacji, gospodarki żywnościowej oraz w zakresie ochrony środowiska i klimatu<sup>1</sup>. Jedynie powszechny samorząd gospodarczy, posiadający zarówno kompetencje merytoryczne obejmujące specyfikę rynku, jak również wymagania w zakresie procesów legislacyjnych i administracyjnych może być realnym partnerem władzy publicznej oraz wspierać politykę gospodarczą. Izby gospodarcze działające w Polsce są podmiotami prywatnoprawnymi. Jako takie nie mają charakteru powszechnego i obowiązkowego. Szacuje się, że w Polsce zrzeszonych jest jedynie ok. 3% przedsiębiorców<sup>2</sup>. Izby nie dysponują władztwem administracyjnym, gdyż nie

<sup>1</sup> **B. Winiarski** (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 244–488.

<sup>2</sup> **R. Kmieciak**, *Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej*, Rocznik Integracji Europejskiej 2013/7, Poznań, s. 7. Równocześnie na koniec 2020 r. w KRS zarejestrowanych było 447 izb gospodarczych, a z organizacji pokrewnych dodatkowo: 523 związki pracodawców oraz 21 federacji lub konfederacji związków pracodawców. Zob. <http://www.krs-online.com.pl/izba-gospodarcza-fp-9.html>; stan na 31.01.2021 r.

realizują zadań powierzonych z zakresu prawa administracyjnego. Przesądza to o ich słabości i bardzo niskiej reprezentatywności. Tymczasem po 2020 r. i niespotykanym na skalę globalną zamknięciu wielu krajów pojawiają się nowe problemy oraz wyzwania w warunkach niepewności i kryzysu. Ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej i wartość informacji nabiorą wspólnie niespotykanego dotychczas znaczenia<sup>3</sup>.

U podłoża braku naturalnego zainteresowania przedsiębiorców powszechnym samorządem gospodarczym leży między innymi: niezrozumienie idei samorządności, brak zaufania do władzy publicznej i co za tym idzie obawa przed upolitycznieniem, kosztami oraz zbiurokratyzowaniem samorządu. Remedium na taką postawę może być partnerski dialog ze środowiskiem przedsiębiorców i podmiotami zainteresowanymi funkcjonowaniem gospodarki (w szczególności: administracją rządową i samorządową, organizacjami pracodawców czy samorządami zawodowymi) oraz zaproponowanie nowoczesnego modelu samorządu gospodarczego. Wypracowanie odpowiednich ram prawnych regulujących jego powołanie i funkcjonowanie powinno nastąpić z uwzględnieniem wybranych elementów dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej, które wykorzystywane są coraz częściej chociażby w sektorze finansów publicznych. Stanowią one barierę wobec nadmiernego upolitycznienia, a instytucjonalizm używany jest wręcz jako synonim reformowania i zwiększania efektywności sektora publicznego w wielu państwach<sup>4</sup>. Paradoksalnie obecny kryzys może ostrzej ujawnić potrzebę powołania powszechnego samorządu gospodarczego, jako silnej reprezentacji biznesu i zmienić postawy wielu przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw. Jak zauważa J. Kmiecik, „Dzięki samorządowi gospodarczemu społeczność przedsiębiorców ze zbiorowości indywidualnych, rozproszonych jednostek staje się zorganizowaną zbiorowością publicznoprawną, czyli wspólnotą samorządową, wyposażoną we władztwo administracyjne”<sup>5</sup>.

Celem rozważań jest analiza założeń koniecznych do wypracowania efektywnych i nowoczesnych ram powszechnego samorządu gospodarczego w Polsce, z wykorzystaniem narzędzi nowej ekonomii instytucjonalnej. Zamierzeniem badawczym jest weryfikacja tezy, iż w warunkach małej świadomości przedsiębiorców, niskiego poziomu kultury samorządności i braku tradycji

<sup>3</sup> Por. **W.F. Samuelson, S.G. Marks**, *Ekonomia menedżerska*, PWE, Warszawa 1998, s. 36, s. 321–395.

<sup>4</sup> **M. Poniatowicz**, *Relacje państwo – samorząd terytorialny – przedsiębiorca na tle nowej ekonomii instytucjonalnej*, *Relacje fiskalne państwo – samorząd terytorialny*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017/485, Wrocław, s. 390–391.

<sup>5</sup> **J. Kmiecik**, *Polityka gospodarcza*, s. 64.

w tym zakresie, fundamentem rozwoju idei powszechnego samorządu gospodarczego może być zaproponowanie odpowiednich podstaw legislacyjnych tworzących pożądany, nowoczesny model tej instytucji.

## 2. Wybrane aspekty nowej ekonomii instytucjonalnej

Spojrzenie na istotę procesów gospodarowania zmieniało się znacznie na przestrzeni czasu. Na bazie krytyki założeń klasycznych i neoklasycznych teorii ekonomii powstał nurt o charakterze interdyscyplinarnym czerpiący z wielu nauk, m.in. z nauk prawnych, kulturoznawstwa, socjologii i nauk o organizacji i zarządzaniu. J. Godłów-Legiędź podkreśla, iż: „Nowa ekonomia instytucjonalna wyrasta z przekonania, że instytucje określają sposób działania jednostek, a w efekcie działanie systemu ekonomicznego i dlatego instytucje powinny być przedmiotem analizy ekonomicznej”<sup>6</sup>. Znaczenie mają zarówno instytucje formalne, jak i nieformalne, w przypadku których duże znaczenie odgrywają w tym nurcie wielorakie czynniki pozaekonomiczne. Znaczenie otoczenia instytucjonalnego w działalności przedsiębiorstw zostało zauważone przez ekonomistów w Polsce w dobie transformacji, zwłaszcza że badania empiryczne poświęcone instytucjom formalnym w naszym kraju pokazują w tym obszarze znaczne niedociągnięcia. Najgorzej oceniane są takie elementy rozwiązań instytucjonalnych i prowadzenia działalności gospodarczej w naszym kraju, jak: (nie)stabilność prawa, (nie)spójność przepisów podatkowych, jakość regulacji prawnych i praworządność, skuteczność rządzenia i kontrola korupcji<sup>7</sup>. Fundamentalną rolę we współkształtowaniu takiej bazy legislacyjnej powinien odgrywać samorząd gospodarczy.

Nowa ekonomia instytucjonalna narodziła się w latach 70-tych XX w., a do jej głównych przedstawicieli zalicza się: Ronalda H. Coaesa, Olivera E. Williamsona, Douglassa C. Northa, A.A. Alchiana, F. Hayeka, H. Simona i J. Buchanana. Przedstawiciele tego nurtu zakwestionowali założenia ekonomii klasycznej, przede wszystkim pełną racjonalność ekonomiczną, efektywność

<sup>6</sup> J. Godłów-Legiędź, *Nowa ekonomia instytucjonalna. Nowe spojrzenie na istotę gospodarowania i rozwój, Współczesne problemy gospodarki światowej*, Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica 169, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 60.

<sup>7</sup> K. Bentkowska, *Wpływ instytucji formalnych na działalność przedsiębiorstw*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa* 2018/3, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle, Warszawa, s. 33–43; K. Bentkowska, *Przemiany instytucjonalne w Polsce – proces zakończony czy nieustające wyzwanie?*, rozdz. 3, w: *Trzydziestolecie restytucji kapitalizmu w Polsce*, Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie, Warszawa 2019, s. 39–63.

alokacji i niezawodność rynku, pomijanie podłoża pozaekonomicznego i czynników politycznych, kulturowych, historycznych, socjalnych i prawnych. Nowa ekonomia instytucjonalna inaczej rozumie efektywność gospodarowania, która w nowym ujęciu oznacza efektywność i elastyczność instytucji oraz ich zdolność do adaptacji, przystosowania do zmieniających się stale warunków otoczenia lokalnego i globalnego. Jest to obecnie dość szeroki nurt, w ramach którego wyodrębnić można indywidualne koncepcje teoretyczne: teorię wyboru publicznego, ekonomię konstytucyjną, ekonomiczną teorię demokracji, teorię kosztów transakcyjnych, teorię agencji, teorię kontraktów oraz teorię praw własności. Z punktu widzenia przedmiotowych rozważań kluczowe znaczenie mają cztery ostatnie nurty i kierunki analiz, natomiast w całym tym bogatym nurcie ekonomicznym największe znaczenie mają dwa pojęcia: instytucje i koszty transakcyjne. Zwrócenie uwagi na te dwa elementy wynikało z przekonania, że rozwiązania instytucjonalne, prawne i koszty transakcji są dużą częścią kosztów produkcji<sup>8</sup>. Instytucje i spójność instytucji formalnych oraz nieformalnych (tworząca ład instytucjonalny) są fundamentalne dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego. D.C. North opisuje instytucje jako zbiór reguł, zasad i regulacji stanowiących ramy dla działalności i zachowań ludzi<sup>9</sup>. Pojęcie instytucji może tu być mylące, gdyż nie oznaczają one obecnie tylko podmiotów organizacyjnych, ale przede wszystkim procedury legislacyjne i akty prawne. Instytucje stanowią zdaniem przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej klucz do zrozumienia i rozwiązywania współczesnych problemów gospodarczych. D.C. North oddzielał pojęcie instytucji i organizacji. Instytucje to ukształtowane w wyniku historycznego procesu reguły gry społecznej. Natomiast organizacje to zespoły jednostek związane wspólnymi celami. Organizacje i uczestników organizacji nazywa graczami we wspomnianej grze społecznej<sup>10</sup>. O.E. Williamson z kolei szeroko traktuje pojęcie instytucji i wyróżnia cztery poziomy ich analizy i interakcji: sferę instytucji nieformalnych (L1: *social theory*), sferę instytucji formalnych (L2: *economics of property rights/positive*), sferę zarządzania (L3: *transaction cost economics*) oraz obszar związany z alokacją zasobów (L4: *neoclassical economics/agency theory*).

<sup>8</sup> T. Tylec, *Koncepcja uwarunkowań instytucjonalnych w nowej ekonomii instytucjonalnej*, Zeszyty Naukowe UEK 2016/5 (953), <https://doi.org/10.15678/ZNUEK.2016.0953.0502>, Katowice, s. 26 i nast.

<sup>9</sup> D.C. North, *Economic Performance through Time*, *American Economic Review* 1994/84/3, s. 359–368.

<sup>10</sup> J. Godłów-Legiędź, *Nowa ekonomia instytucjonalna. Nowe spojrzenie...*, s. 65.

TABELA 1: *Ekonomia instytucji*

Poziom		Częstotliwość (w latach)	Cel działania
L1	Osadzenie: instytucje nieformalne, zwyczaje, tradycje, normy religijne	100–1000	Nieokreślony, niewyrachowany, nieplanowany, zmiany mają miejsce spontanicznie, ad hoc
L2	Otoczenie instytucjonalne: zasady gry i reguły formalne, w szczególności dotyczące prawa własności (polityka, sądownictwo i wymiar sprawiedliwości, biurokracja)	10–100	Wypracowanie instytucjonalnych struktur formalnych 1-szy stopień gospodarowania
L3	Zarządzanie: Zasady prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności zawieranie i egzekwowanie umów (dostosowanie struktur zarządzania do cech transakcji)	1–10	Wypracowanie struktur zarządzania 2-gi stopień gospodarowania
L4	Alokacja zasobów i zatrudnienia (ustalanie ceny i ilości, dostosowanie motywacji i bodźców)	Ciągła zmiana	Wypracowanie warunków brzegowych procesów gospodarowania 3-ci stopień gospodarowania

Źródło: **O.E. Williamson**, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, Journal of Economic Literature, September 2000/XXXVIII, s. 597.

Pojęciem nieodłącznym nowej ekonomii instytucjonalnej, które dało nawet podstawę nowego nurtu, jest pojęcie kosztów transakcyjnych – pomijane w ekonomii klasycznej. Pojęcie to wprowadził Ronald H. Coase w klasycznym już artykule pod tytułem: *The Nature of the Firm* z 1937 r. Rozważa on zawodność mechanizmu cen i zwraca uwagę, że koordynacja działalności gospodarczej ma miejsce nie tylko na rynku, ale również w przedsiębiorstwach<sup>11</sup>. Rynki i przedsiębiorstwa to alternatywne lub wręcz odrębne sposoby organizacji systemów gospodarczych i podejmowania decyzji ekonomicznych, które przedsiębiorca uzależnia od kosztów. Transakcje wymiany zachodzące między podmiotami gospodarczymi uzależnione są od kosztów ich wykonania, tzw. kosztów transakcyjnych, co ma wpływ na koszty funkcjonowania całej gospodarki. Koordynacja działań w gospodarce nie może odbywać się jedynie przez system cen towarów i usług, bo w praktyce mamy do czynienia z wieloma kosztami pośrednimi.

<sup>11</sup> **R.H. Coase**, *The Nature of the Firm*, *Economica* 1937/4/16, s. 386–405.

Istota transakcji, jej cechy i okoliczności stają się w tej teorii postawą analizy ekonomicznej.

W bogatym nurcie ekonomii instytucjonalnej koszty transakcyjne są różnie definiowane. O.E. Williamson porównuje powstawanie tych kosztów do tarcia w mechanice<sup>12</sup>. Ekonomicznym odpowiednikiem tarcia są koszty transakcyjne, gdyż w praktyce nigdy nie jest tak, że współpraca firm i podmiotów gospodarczych przebiega bez zakłóceń, najczęściej jest przeciwnie: pojawiają się konflikty interesów, nieporozumienia, prowadzące do zakłóceń, nieporozumień i opóźnień w procesie produkcji i handlu. Nie można więc tak jak w ekonomii klasycznej koncentrować się na technologii produkcji, kosztach produkcji i dystrybucji, ale na badaniu komparatywnych kosztów planowania, współpracy, adaptacji i nadzoru w różnorodnych strukturach zarządzania. Autor ten podzielił koszty transakcji adekwatnie do fazy kontraktowania na koszty *ex ante*, na które składają się: nakłady ponoszone w trakcie przygotowywania i negocjowania ofert i umów oraz związane z pozyskiwaniem informacji, oraz koszty *ex post* ponoszone i związane z tworzeniem struktury zarządzania transakcją i jej wykorzystaniem do monitorowania umowy, procesów kontroli, ubezpieczenia, ewentualnych postępowań windykacyjnych i sądowych. Koszty transakcyjne określa się w teorii również jako koszty społecznej koordynacji lub koszty funkcjonowania systemu ekonomicznego, czyli związane z przenoszeniem np. praw własności pomiędzy uczestnikami wymiany. Koszty takie wynikać mogą również z niepełnej racjonalności jednostek gospodarujących, oportunistycznego, asymetrii informacji, koordynacji wewnętrznej, organizacji i zarządzania. Zarządzanie przedsiębiorstwem zależy w zasadniczym stopniu od charakteru branży. W teorii kosztów transakcyjnych struktura rynku oraz sposób zarządzania i współpraca między jego uczestnikami zależą od cech transakcji, które determinują: specyfika i rodzaj aktywów, niepewność i złożoność kontraktów, ich częstotliwość i regularność<sup>13</sup>. Koszty transakcyjne powstają niezależnie od formy, rodzaju i poziomu współpracy nie tylko na rynku w sektorze prywatnym, ale także na rynku politycznym i w sektorze publicznym, gdzie pojawiają się specyficzne koszty transakcyjne, związane z kontraktami publicznymi<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> O.E. Williamson, [1985, 1998], *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, Free Press, wyd. pol. *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu* (tłum. J. Kropiwnicki), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 15.

<sup>13</sup> J. Chodkowski, *Instytucje rynkowe i koszty transakcyjne – kluczowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, 2010/97/2, s. 100–109.

<sup>14</sup> T. Tylec, *Koncepcja uwarunkowań instytucjonalnych...*, s. 25–26.

Kontrakty, stosunki własnościowe, projektowanie i koordynowanie umów, brak informacji, działania w warunkach niepewności, ryzyka lub chociażby przetwarzanie informacji generują całe spektrum wymiernych i niewymiernych kosztów. Koszty transakcyjne można klasyfikować według różnych kryteriów i porządkować w grupy, na przykład koszty rynkowe, wewnętrzne, publiczne związane z obciążeniami podatkowymi oraz kosztami kontaktów z instytucjami i podmiotami publicznoprawnymi. W literaturze wymienia się w szczególności<sup>15</sup>:

- koszty poszukiwania informacji (na temat cen, partnerów kontraktowych i ich zwyczajów, miejsca wymiany, wszelkich aspektów związanych z przeprowadzeniem transakcji, w tym przede wszystkim jakości dóbr i usług oraz dostępnych czynników produkcji);
- koszty negocjacji, które ujawniłyby realną pozycję partnerów kontraktowych;
- koszty sformułowania, zapisania (często z wykorzystaniem kosztownych ekspertyz prawnych) i uwiarygodnienia kontraktu (np. notarialnego);
- koszty działań ochronnych zabezpieczających przed ryzykiem (zabezpieczenia umowy);
- koszty monitorowania partnerów kontraktowych i stopnia realizacji kontraktu;
- koszty wdrożenia i realizacji zapisów kontraktowych;
- koszty rozwiązywania sporów drogą porozumienia; koszty egzekucji sądowej kontraktu;
- koszty renegocjacji umów i koszty ochrony praw własności.

W dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej ograniczanie takich kosztów to przejaw wzrostu efektywności działania czystych mechanizmów rynkowych. Fundamentalną rolę odgrywa w tym procesie całe otoczenie prawne i instytucjonalne.

Jednym z nurtów nowej ekonomii instytucjonalnej jest teoria agencji najbardziej znana jako element teorii ładu korporacyjnego i finansów przedsiębiorstwa. Opisuje ona różnorodne relacje pomiędzy przełożonym (tzw. zwierzchnik, pryncypał) a podmiotem określanym jako agent i wykonującym dla przełożonego określone zadania. W ostatnich dekadach teoria agencji stała się bardzo popularną metodą analizowania relacji, wpływów oraz zależności pomiędzy właścicielem przedsiębiorstwa (w tym akcjonariuszami) a menadżerem, pracownikami czy pożyczkodawcami w odniesieniu do celów korporacji. Mimo wspólnych

<sup>15</sup> K. Kowalska, *Kontraktowanie i koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, Gospodarka Narodowa 2005/7–8, SGH, Warszawa, s. 56.



celów podmioty te charakteryzuje często konflikt interesów i egoistyczne motywacje, co próbuje opisywać i wyjaśniać teoria agencji. Stanowi ona także swojego rodzaju teorię przedsiębiorstwa, w której przedsiębiorstwo widziane jest jako sieć zobowiązań i rodzaj szeroko rozumianego kontraktu między przełożonymi, podwładnymi oraz innymi podmiotami w sieci zależności. W nurcie tym zwraca się uwagę na problemy takie jak: pokusa nadużycia zaufania, asymetria informacji i koszty samej agencji. Korzenie teorii agencji sięgają do myśli klasyka socjologii M. Webera, który wywarł znaczny wpływ na rozwój teorii organizacji. Z kolei nurt ekonomii instytucjonalnej, określanej jako teoria praw własności, główną rolę w gospodarce przypisuje stosunkom własnościowym. Według tej teorii zdecydowana dominacja własności prywatnej i sektora rynkowego w gospodarce wzmacnia konkurencyjność, wymusza wyższą efektywność gospodarowania i zyski przedsiębiorstw, strategie racjonalnych inwestycji i działania proinnowacyjne. W ujęciu tym działalność w sektorze rynkowym jest bardziej racjonalna i efektywna ekonomicznie niż w sektorze publicznym, efektywność gospodarowania może jednak spaść na skutek nadmiernej ekspansji fiskalnej państwa i nadmiernych wydatków publicznych. Teoria praw własności sprowadza się głównie do poziomu L2 – opisanego w tabeli 1.

Na ciekawe aspekty omawianego dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej w kontekście ewolucji teorii ekonomii zwraca uwagę cytowana już J. Godłów-Legiędź, która podkreśla, że w ujęciu R.H. Coaesa ekonomia klasyczna miała charakter abstrakcyjny, natomiast przedsiębiorstwo traktowane było jako „czarna skrzynka”; rynek i firma pojawiają się u klasyków ekonomii z nazwy, ale brak im treści. Również C. North akcentował znaczenie nieformalnych zachowań, sieci powiązań i integracji ludzkich, które zapewniają (lub nie) wysoki poziom zaufania w danym społeczeństwie; natomiast koszty transakcyjne określił wręcz jako koszty wynikające z ludzkich, nie zawsze racjonalnych interakcji, działań i przedsięwzięć gospodarczych<sup>16</sup>.

### 3. Pojęcie samorządu gospodarczego. Modele izb gospodarczych

Pojęcia: „izba gospodarcza” oraz „samorząd gospodarczy” są często ze sobą utożsamiane. Jest to podejście błędne. Główną przyczyną nieporozumień jest brzmienie art. 2 ustawy o izbach gospodarczych, w myśl którego izba gospodarcza to: „organizacja samorządu gospodarczego, reprezentująca interesy gospodarcze

<sup>16</sup> J. Godłów-Legiędź, *Nowa ekonomia instytucjonalna. Nowe spojrzenie...*, s. 63–76.

zrzeszonych w niej przedsiębiorców, w szczególności wobec organów władzy publicznej”, powołana i działająca jako organizacja prywatnoprawna na podstawie przepisów ustawy o izbach gospodarczych<sup>17</sup>. Samorząd gospodarczy nie może być jednak prywatnoprawną organizacją, pozbawioną władztwa administracyjnego, w której członkostwo jest całkowicie dobrowolne. Takie zrzeszenia przedsiębiorców nie są instytucjami samorządu gospodarczego na gruncie nauki prawa<sup>18</sup>. Niestety konsekwencje brzmienia art. 2 są powszechnie powielane w dyskursie publicznym, gruntując błędne postrzeganie polskich izb gospodarczych jako samorządów. Efekt ten widoczny jest również w statutach poszczególnych izb<sup>19</sup>.

W swojej istocie samorząd gospodarczy jest podmiotem powoływanym aktem prawa publicznego, wyodrębnionym i samorządnym, czyli samodzielnie realizującym powierzone mu zadania z zakresu administracji publicznej w sferze gospodarki. Jest organizacją zrzeszającą z mocy prawa wszystkich przedsiębiorców<sup>20</sup>. Jego organy wyłaniane są przez członków w procedurach demokratycznych<sup>21</sup>. Wraz z samorządem zawodowym zaliczany jest do grupy samorządów specjalnych opartych na innej więzi niż terytorialna. W tym przypadku kluczowym elementem wyróżniającym jest więź gospodarcza<sup>22</sup>, ale w swojej działalności jest organizacją *non-profit*<sup>23</sup>, co oznacza, iż nie działa on dla zysku, a wszystkie przychody przeznacza na działalność statutową i nie dzieli ewentualnych nadwyżek między swoich członków lub pracowników.

W literaturze światowej samorzady gospodarcze należą do grupy organizacji określanej jako *chambers of commerce* (w tłum. z jęz. ang. to również: „izby gospodarcze”<sup>24</sup>). Tylko część z nich stanowią publicznoprawne organizacje

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. z 1989 r., nr 35, poz. 195 z późn. zm.).

<sup>18</sup> R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy a system decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Polityka i Społeczeństwo 2016/3 (14), Muzeum Historii Polski, s. 34.

<sup>19</sup> Zob. Statut Izby Przemysłowo-Handlowej Gospodarki Złomem: <https://iphgz.pl/pl/iphgz-menu/statut.html>; stan na 31.01.2021 r., Statut Łódzkiej Izby Przemysłowo-Handlowej: <https://www.izba.lodz.pl/wp-content/uploads/2020/06/Statut-LIPH.pdf>; stan na 31.01.2021 r.

<sup>20</sup> W części krajów obowiązek ten nie dotyczy najmniejszych podmiotów gospodarczych.

<sup>21</sup> K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, s. 84–87.

<sup>22</sup> B. Zamącińska, *Kształt samorządu gospodarczego w Polsce (uwagi prawne na tle inicjatywy zmierzającej do powołania powszechnego samorządu gospodarczego)*, Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe 2012/2 (20), Białystok, s. 89.

<sup>23</sup> M. Pilgrim, R. Meier, *National Chambers of Commerce – A Primer on the Organization and Role of Chamber System*, Center for International Private Enterprise, Washington 1995, s. 3.

<sup>24</sup> Termin „izba gospodarcza” w dalszej części artykułu wykorzystywany jest w kontekście szerokim jako tłumaczenie angielskiego pojęcia *chamber of commerce*.

samorządowe. Obejmuje ona różnorodne, opisane niżej modele korporacji, których substratem podmiotowym są przedsiębiorcy<sup>25</sup>.

W najkrótszym ujęciu izby gospodarcze są zrzeszeniami przedsiębiorców, które zajmują się przede wszystkim ochroną i promocją biznesu. W tym kontekście mają podwójny charakter:

- wspierają przedsiębiorców i świadczą usługi na ich rzecz;
- reprezentują interesy środowisk gospodarczych wobec administracji publicznej, spełniając często również funkcje eksperckie i lobbujące.

Jak już wspomniano wyżej, izby gospodarcze mogą też wykonywać niektóre zadania z zakresu administracji publicznej zlecone im do realizacji w granicach instytucji powierzenia<sup>26</sup>.

Piśmiennictwo zagraniczne formułuje kilka klasyfikacji *chambers of commerce*. Podstawowe podziały oparte są na: sposobie ich powołania i kryteriach członkostwa. W bardziej rozbudowanych systematykach istotne znaczenie mają również wykonywane zadania i relacje z administracją rządową. Podstawowy podział oparty jest na sposobie powstania izby gospodarczej, która powołana może zostać aktem prawa publicznego (np. ustawą) lub prywatnego (decyzją zainteresowanych członków). H. Rehker, formułując w 1982 r. prawdopodobnie pierwszą klasyfikację izb, wskazywał, iż to właśnie sposób powołania tych organizacji jest kluczowym elementem rozróżnienia modeli i źródłem ich zadań<sup>27</sup>. Sformułowane przez niego kryteria nie są jednak w stanie sklasyfikować wszystkich działających na świecie rodzajów omawianych organizacji<sup>28</sup>. Najpopularniejszym i najszerzej stosowanym podziałem posługują się M. Pilgrim i R. Meier. Opisują oni trzy modele izb: kontynentalny, anglosaski i mieszany<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Pojęcie „przedsiębiorcy” jest charakterystyczne dla polskich rozwiązań prawnych. Prawodawstwo Unii Europejskiej posługuje się pojęciem „przedsiębiorstwa”, którego definicja jest znacznie szersza od polskiego określenia „przedsiębiorca”. Zob. również: **K. Bandarzewski**, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim*, s. 79 i nast.

<sup>26</sup> Wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej nie wymaga przy tym powoływania samorządu gospodarczego. Art. 5 pkt. 3 cytowanej wyżej ustawy o izbach gospodarczych upoważnia Radę Ministrów do powierzenia w drodze rozporządzenia w drodze rozporządzenia izbom gospodarczym działającym w Polsce realizacji wybranych zadań zastrzeżonych dla administracji państwowej. Zob. również: **K. Strzyckowski**, *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 123–127 oraz 152–154.

<sup>27</sup> **H. Rehker**, *Chambers of Commerce under Public and Private Law*, International Trade Centre, Geneva 1982.

<sup>28</sup> Przede wszystkim popularnych poza Europą izb powoływanych aktem prawa publicznego, w których członkostwo nie jest obowiązkowe dla wszystkich lub części podmiotów gospodarczych.

<sup>29</sup> **M. Pilgrim, R. Meier**, *National Chambers of Commerce...*, s. 7–10 i nast.

W modelu kontynentalnym akt prawa publicznego powołuje samorząd gospodarczy, w którym członkostwo jest obowiązkowe dla wszystkich podmiotów gospodarczych. Tak powołane organizacje zarówno reprezentują oraz wspierają przedsiębiorców, jak i realizują zadania z zakresu prawa administracyjnego. Model anglosaski (obowiązujący również w Polsce) zakłada powoływanie izb gospodarczych decyzją zainteresowanych przedsiębiorców. Członkostwo w zrzeszeniach jest dobrowolne, a ich głównym celem jest reprezentowanie i wspieranie swoich członków. Model mieszany w największym skrócie charakteryzuje izby powoływane aktem prawa publicznego, ale o przynajmniej częściowo nieobowiązkowym członkostwie. Nie jest to jednak jedyna klasyfikacja. K. Bandarzewski do w/w systematyki dodaje model administracyjny<sup>30</sup>, zaś V.I. Fedotov wyróżnia aż dziesięć parametrów kwalifikacyjnych, na których opiera pięć modeli: publiczny (bliski opisowi modelu administracyjnego K. Bandarzewskiego), anglosaski (jedyne model prywatnoprawny), kontynentalny i dwa modele mieszane (różniące się głównie wymaganiami w zakresie członkostwa)<sup>31</sup>.

#### 4. Analiza krytyczna projektów ustaw o samorządzie gospodarczym w Polsce w latach 1990–2020

Uchwalenie w 1989 r. ustawy o izbach gospodarczych<sup>32</sup> wprowadziło w Polsce prywatnoprawny (anglosaski) model funkcjonowania izb gospodarczych. Niemniej idea powołania samorządu gospodarczego (obok działającego terytorialnego i zawodowego) była po 1989 r. przedmiotem prac i analiz różnych zespołów. W efekcie w okresie 1994–2016 powstało kilka wymienionych poniżej projektów ustaw<sup>33</sup>:

<sup>30</sup> K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim*, s. 289.

<sup>31</sup> V.I. Fedotov, *Organizational and Legal Models of Chambers*, Business Associations Study, Center for International Private Enterprise, Washington 2007.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. z 1989 r., nr 35, poz. 195 z późn. zm.).

<sup>33</sup> Wykonana na potrzeby niniejszego opracowania kwerenda wskazuje, że nie istnieje żaden publicznie dostępny zbiór tych projektów, a tym bardziej ich wersji rozwojowych. Wybrane do analizy propozycje opracowane zostały w różnych środowiskach eksperckich i reprezentują różne spojrzenie na organizację i zadania publicznoprawnego samorządu gospodarczego w Polsce. Należą też do najczęściej cytowanych w literaturze.

- Sejmowy projekt ustawy o samorządzie gospodarczym z 1994 r. – dalej: projekt 1994<sup>34</sup>;
- Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce zespołu S. Wykrętowicza, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w 2007 r. – dalej: projekt UAM 2007<sup>35</sup>;
- Projekt ustawy o powszechnym samorządzie gospodarczym opracowany przez Business Center Club w 2008 r. – dalej: projekt BCC 2008<sup>36</sup>;
- Projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych opracowany przez zespół R. Kmieciaka, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w 2016 r. – dalej: projekt UAM 2016<sup>37</sup>;
- Projekt ustawy o powszechnym samorządzie gospodarczym (wersja 27.06) opracowywany w Ministerstwie Rozwoju (MR) w 2016 r. – dalej: projekt MR 2016<sup>38</sup>.

Już wstępna ich analiza wskazuje zarówno na pewne podobieństwa, jak i różnice między nimi. Najwięcej elementów wspólnych posiadają projekty UAM opracowywane we współpracy z organizacjami przedsiębiorców. Dużo podobieństw jest również w opracowaniach BCC i MR. Mogą one wynikać z faktu przesłania projektu przez BCC do MR około 2010 r. i wykorzystania niektórych jego elementów w rozwojowych wersjach tekstu MR.

Projekt z 1994 r. stanowił próbę ewolucji koncepcji zawartej w ustawie o izbach gospodarczych z 1989 r. Jakkolwiek tekst projektu zakłada w art. 6 obowiązkowe członkostwo podmiotów gospodarczych w organizacjach samorządowych wskazanych w art. 2<sup>39</sup>, to w swojej istocie nie wprowadziłyby on publiczno-prawnego samorządu gospodarczego. Zgodnie z brzmieniem art. 14 i art. 25 izby gospodarcze rejestrowane byłyby nadal na wniosek grup inicjatywnych (min.

<sup>34</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/projekty/132\\_p.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/projekty/132_p.htm); stan na 31.01.2021 r.

<sup>35</sup> S. Wykrętowicz, *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych*, Warszawa 2016: <https://politykapolska.eu/wp-content/uploads/2016/06/Projekt-ustawy-o-samorzadzcie-gospodarczym.pdf>; stan na 31.01.2021 r.

<sup>36</sup> [https://www.bcc.org.pl/uploads/media/sam\\_ZAL\\_5\\_projekt\\_ustawy\\_o\\_samorzadzcie\\_gospodarczym.pdf](https://www.bcc.org.pl/uploads/media/sam_ZAL_5_projekt_ustawy_o_samorzadzcie_gospodarczym.pdf); stan na 31.02.2021 r.

<sup>37</sup> R. Kmieciak, P. Antkowiak, A. Jaskulski, *Pożądaný kierunek zmian modelu samorządu gospodarczego w Polsce. Rozważania na podstawie projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Warszawa–Poznań 2016, s. 97–151.

<sup>38</sup> Projekt ustawy o powszechnym samorządzie gospodarczym (wersja 27.06), dokument pdf, archiwum własne.

<sup>39</sup> Art. 2 prócz izb przemysłowo-handlowych wskazuje niezwykle szeroki katalog różnych organizacji, tj: cechy i izby rzemieślnicze, kilka rodzajów zrzeszeń, związki organizacji, jak również rady gospodarki.

100 podmiotów gospodarczych), a nie powołane ustawą. Projekt nie precyzował zadań publicznoprawnych, które izby miałyby realizować. Zakładał on jedynie w art. 10 możliwość powierzenia im w drodze rozporządzenia realizacji wybranych czynności z zakresu administracji rządowej – analogicznie do art. 5 pkt 3 ustawy z 1989 r. W art. 21 przewidziano niezwykle wysokie składki członkowskie – kilkakrotnie przekraczające ramy określone w pozostałych projektach. Co istotne – przedsiębiorca miał być zobowiązany do samodzielnego ich wyliczenia, potrącania z należnych podatków (VAT lub dochodowego, zależnie od rodzaju opodatkowania) i opłacania wskazanej procentowo w projekcie kwoty. Jakkolwiek projekt z 1994 r. sformułował kilka ciekawych propozycji (jak prawo ustanawiania i zaprzysięgania rzeczoznawców i biegłych – art. 24), to w rzeczywistości nie wprowadziłby on samorządu gospodarczego, dlatego omówiony został odrębnie. Koncentrował się też zbyt mocno na formułowaniu skomplikowanych relacji między różnorodnymi organizacjami gospodarczymi, których katalog wykaczał poza ramy wskazane w art. 2.

Opracowanie UAM z 2007 r. uznawane jest za pierwszą spójną propozycję legislacyjną powołania samorządu gospodarczego w Polsce. Zakładało ono powołanie publicznoprawnej korporacji o obligatoryjnym członkostwie<sup>40</sup>. Głównej wady projektu należy upatrywać w niezwykle silnych uprawnieniach nadzorczych administracji rządowej, przewidzianych przede wszystkim w art. 30 i art. 56. Są one widoczne również w uprawnieniu nadzorującego ministra do mianowania części radców wchodzących w skład walnych zgromadzeń. Problem zbyt szerokiego nadzoru oraz próby powiązania samorządu gospodarczego z zadaniami innych instytucji przewija się w omawianych projektach z różnym nasileniem. Nietypową regulację zawiera np. art. 49 tekstu MR, który nakazuje izbom „współdziałanie z organami władz publicznych w zapobieganiu: zjawiskom nierzetelnego lub nierejestrowanego prowadzenia działalności gospodarczej i innym utrudniającym prowadzenie działalności gospodarczej [...]”. Nie negując istotności wskazanych problemów, należy wskazać, iż działania te realizuje szereg wyspecjalizowanych instytucji państwowych. Regulacje tego typu podważają zaufanie przedsiębiorców do samorządu oraz uderzają w niezależność izb gospodarczych, pozycjonując je bliżej rozwiązań modelu administracyjnego wdrożonego np. w Arabii Saudyjskiej<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> R. Kmieciak, P. Antkowiak, A. Jaskulski, *Pożądaný kierunek zmian modelu samorządu gospodarczego...*, s. 7.

<sup>41</sup> Zob. art. 16 i 17 *Chambers of Commerce and Industry Regulation*: <https://www.chamber.sa/en/Home/AboutUs/Pages/Rules.aspx>; stan na 1.11.2020 r.

Omawiane projekty posiadały jeszcze jedną słabość – proponowały wąski katalog zadań z zakresu prawa administracyjnego. Przykładowo projekt UAM z 2007 zakładał: wydawanie świadectw o pochodzeniu towarów oraz prowadzenie Ewidencji Działalności Gospodarczej. W istocie zadania izb wskazane w art. 11 tego projektu koncentrowały się głównie na prywatnoprawnych czynnościach konsultacyjnych, informacyjnych i wspieraniu przedsiębiorców. Również za takie uznać trzeba przewidziane tam: sprawowanie sądownictwa polubownego i arbitrażu gospodarczego oraz zadania z zakresu edukacji zawodowej i doskonalenia zawodowego.

Skromność zadań z zakresu prawa administracyjnego i założenie, iż przekazane one zostaną na podstawie odrębnych przepisów lub porozumień w późniejszym terminie przez administrację rządową i jednostki samorządu terytorialnego jest wspólną słabością wszystkich omawianych projektów. Zawierano w nich jednak regulacje pozycjonujące prezesów izb jako organy mogące wydawać decyzje administracyjne (np. art. 33 projektu UAM 2007 czy art. 12 projektu BCC), co stanowiło grunt pod realizację tego typu procedur.

Odrębną kategorię problemów generują przepisy projektujące katalog organów izb (niekiedy dość złożony<sup>42</sup>), jak i ich szczegółowe zadania. Zauważyć należy generalnie dość ograniczone kompetencje operacyjne zarządów zobowiązanych do wykonywania uchwał walnego zgromadzenia oraz sporządzania sprawozdań i planów rocznych<sup>43</sup>. Typowe zadania zarządów, takie jak kierowanie pracą i reprezentowanie podmiotu, choć już obecne w projektach MR i BCC, to nadal były silnie ograniczone przez wyłączne kompetencje walnego zgromadzenia do powoływania komisji, zespołów itp. Niejednokrotnie walnemu zgromadzeniu przyznawano również wyłączne prawo do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych, zaciągania kredytów czy nawet ustalania cen na usługi świadczone przez izbę<sup>44</sup>.

Omawiane projekty zakładały zazwyczaj szeroki katalog źródeł finansowania działalności izb gospodarczych, obejmujący: składki, udział w podatkach (zazwyczaj VAT), opłaty, darowizny, dotacje itp. Uwzględniały też co do zasady wpływy z działalności gospodarczej własnej oraz podmiotów zależnych. Zdziwienie jednak budzi art. 13 projektu BCC zakazujący izbom prowadzenia działalności gospodarczej. Wspólną słabością wszystkich projektów był brak jednoznacznej wizji wynagradzania pracy zarządów. Przy powszechnym samorządzie

<sup>42</sup> Projekt UAM 2016 w art. 18 wymienia ich aż 6.

<sup>43</sup> Zob. art. 26 UAM 2007 i art. 27 UAM 2016.

<sup>44</sup> Zob. art. 31 projektu MR. W projekcie BCC (art. 24) walne zgromadzenie określałoby uchwałą wysokość zobowiązań, które może zaciągnąć zarząd.

gospodarczym, zrzeszającym ok. 2,15 mln przedsiębiorców<sup>45</sup> w kilkunastu lub kilkudziesięciu izbach<sup>46</sup>, koncepcja pełnienia obowiązków w zarządach izb na zasadzie dorywczego wolontariatu jest nierealna. Problem zaś potęguje wydawanie decyzji administracyjnych. Omawianym projektom zdecydowanie brakuje praktycznego spojrzenia na celowość powołania, zadania, organizację, podział kompetencji między organami i zasady finansowania działalności izb. W opracowaniach towarzyszących projektom brak jest analizy SWOT proponowanych rozwiązań. Pomocne mogłyby być również odniesienia do specyfiki, doświadczeń i dorobku izb gospodarczych działających w Polsce po 1989 r.

## **5. Wzajemne synergie dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej i koncepcji powszechnego samorządu gospodarczego**

Dzięki utworzeniu instytucji powszechnego samorządu gospodarczego możliwe byłoby przede wszystkim obniżenie kosztów transakcyjnych w systemie ekonomiczno-społecznym. W koncepcji O.E. Williamsona idea samorządu gospodarczego ma związek z trzema wyższymi poziomami rozwoju, ale przede wszystkim poziomem L3 i L4, pozwala wypracować lepsze warunki i struktury zarządzania oraz optymalne warunki brzegowe procesów gospodarowania. Jest to ważne zarówno dla poszczególnych przedsiębiorców, jak i z punktu widzenia całego systemu gospodarczego, ale ważne jest również współcześnie ze względu na dużą zmienność otoczenia i sytuacje nadzwyczajne (choćby kryzys wywołany Covid-19). Szczególne znaczenie ma wykorzystanie instytucji powszechnego samorządu gospodarczego dla obniżenia kosztów transakcyjnych w skali mikro i w skali makro. W skali mikro współpraca firm i podmiotów gospodarczych przebiega w warunkach niepewności i ryzyka, pojawiają się konflikty interesów, niewiarygodni kontrahenci, nieporozumienia, zakłócenia i opóźnienia w procesie gospodarowania. Wypracowanie przez powszechną organizację przedsiębiorców propozycji pewnych rozwiązań legislacyjnych czy nieformalnych mogłoby znacznie obniżyć koszty prowadzenia działalności gospodarczej. W skali makroekonomicznej ogromne znaczenie ma stanowienie

<sup>45</sup> W 2018 r. funkcjonowało w Polsce 2,15 mln przedsiębiorstw. Zob. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2020, s. 5: [https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS-2020\\_30\\_06.pdf](https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS-2020_30_06.pdf); stan na 31.01.2021 r.

<sup>46</sup> Projekty BCC i MR zakładały powoływanie izb na poziomie dzisiejszych województw, projekty UAM sugerowały zaś w załącznikach powołanie ok. 50 izb wg starego podziału administracyjnego kraju.



prawa, prawa wysokiej jakości i odpowiadającego na wyzwania współczesnej gospodarki cyfrowej oraz specyfiki poszczególnych branż. Konieczna jest w tym zakresie konsultacja i korzystanie z wiedzy i doświadczenia szerokiej, powszechnej reprezentacji przedsiębiorców. Wśród wymienionych w części 2 rozważań, kosztów: informacji, negocjacji, zawierania umów, rozwiązywania sporów, wiele kosztów ma charakter niemierzalny bezpośrednio, ale wpływający na koszty ogólne i będący skutkiem braku konsultacji z przedstawicielami przedsiębiorców oraz fachowcami w trakcie procesu legislacyjnego. Chodzi tu jednak o szerokie, powszechne, branżowe konsultacje o charakterze faktycznym, a nie tylko formalnym (fasadowym). Odpowiednie włączenie powszechnego samorządu gospodarczego mogłoby przyczynić się do jakości prawa, profesjonalizacji rozwiązań adekwatnych do wymogów współczesności, redukcji biurokracji w sektorze publicznym i ulepszenia procedur. Z kolei, jeśli chodzi o nurt ekonomii instytucjonalnej, określanej jako teoria praw własności, która główną rolę w gospodarce przypisuje stosunkom własnościowym, to należy podkreślić, że mechanizm rynkowy nie rozwiązuje wszystkich problemów w gospodarce. Według tej teorii zdecydowana dominacja własności prywatnej i sektora rynkowego w gospodarce zwiększa konkurencyjność oraz efektywność gospodarowania i zyski przedsiębiorstw. Zgadając się generalnie z tym poglądem, nie można nie dostrzegać wielu problemów, które pozwalają rozwiązywać lub łagodzić instytucje i rozwiązania instytucjonalne.

Równocześnie ustanowienie samorządu gospodarczego nie powinno koncentrować się wyłącznie na powołaniu powszechnego zrzeszenia przedsiębiorców z wąskimi kompetencjami publicznoprawnymi czy usystematyzowaniu i usprawnieniu zasad realizacji dwustronnego dialogu rynku z władzą publiczną. Proces ten otwiera unikalną możliwość wygenerowania nowych synergii pomiędzy przedsiębiorcami a administracją. Wśród nich należy zapewnić przede wszystkim dwukierunkowy transfer wiedzy, usług i kompetencji pomiędzy rynkiem i państwem (oraz innymi samorządami), wpływający zarówno na obniżenie kosztów transakcyjnych, jak i optymalizację procesów administracyjnych mogących korzystać z potencjalnie efektywniejszych narzędzi. Oczywiście niektóre procesy biznesowe są stosowane już obecnie w działaniach administracji, a wymagania administracyjne adresowane są również wobec gospodarki. Zazwyczaj jednak obiektywnie niskie są: efektywność, skuteczność i uzasadnienie tych transferów. Dobrym przykładem są zasoby informacji gromadzone przez jednostki państwowe. Coraz liczniejsze obowiązki sprawozdawcze generują istotne obciążenia dla przedsiębiorców. Jednak pozyskiwane dane wykorzystywane są przez administrację zazwyczaj wąsko, a dostęp do nich jest

utrudniony nie tylko dla podmiotów prywatnych, ale często i innych podmiotów publicznych. W efekcie obowiązkowe raporty podlegają duplikacji wobec różnych instytucji wymagających przekazywania podobnych informacji przez przedsiębiorców. Podobne sytuacje obserwować można również w ramach poszczególnych urzędów<sup>47</sup>, które nie są zobligowane do redukcji kosztów regulacyjnych<sup>48</sup>. Jednym ze sposobów optymalizacji mogłoby być powierzenie realizacji części tego typu zadań sprawozdawczych izbom przy równoczesnym nakazaniu jednostkom publicznym niewystępowania do przedsiębiorców o takie dane. To jeden z prostszych przykładów potencjalnej redukcji kosztów generowanych wobec przedsiębiorców, który przy okazji kreuje pozytywne argumenty za powołaniem samorządu w dialogu z przedsiębiorcami<sup>49</sup>.

Szerszy katalog możliwych synergii zbudować jednak można, wykorzystując założenia nowej ekonomii instytucjonalnej, w myśl których pojęcie instytucji należy postrzegać szeroko i oceniać je również przez pryzmat ich efektywności na gruncie ekonomii oraz generowanych przez nie dla gospodarki kosztów. W tym kontekście budowa instytucji samorządu gospodarczego stanowić powinna efekt szerokiej i wielokontekstowej analizy, a następnie oceny efektywności oraz wpływu nie tylko samych regulacji i powołanej organizacji na działalność przedsiębiorców, ale też całego ekosystemu gospodarczego. Powinna ona objąć co najmniej:

- możliwy wpływ samorządu gospodarczego na sposób, zakres (w tym redukcję) i efektywność realizacji zadań publicznych w gospodarce – rozpatrywany w szczególności w kontekście zakresu powierzenia (katalogu) zadań publicznoprawnych przekazanych do realizacji izbom i ich efektywności względem procesów realizowanych obecnie;
- poziom zaangażowania oraz ingerencji państwa w gospodarkę;

<sup>47</sup> Przykładowo na gruncie telekomunikacyjnym podobny zakres informacji wobec Urzędu Komunikacji Elektronicznej zawierają obowiązkowe raporty w ramach Systemu Informacyjnego o Infrastrukturze Szerokopasmowej (art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2062 z późn. zm.)) i Platformy Usług Elektronicznych (art. 7 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2019 r., poz. 2460 z późn. zm.)), a na wezwanie urzędu – również dodatkowych raportów.

<sup>48</sup> Koszty regulacyjne obejmują możliwe do wyrażenia w wartościach pieniężnych koszty ponoszone przez adresatów regulacji obowiązujących lub nowych, ponoszone przez przedsiębiorców, obywateli lub administrację. Zob. *Zasady pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów aktów prawnych*, MPiT, 2019: <https://www.gov.pl/attachment/e7ef6501-d2c8-8-4cfa-a3e9-0942e5cb32ce>; stan na 31.01.2021 r.

<sup>49</sup> Argumentacja dotycząca redukcji ilości sprawozdań i związanych z tym kosztów jest istotna w szczególności dla małych i mikro przedsiębiorców.

- skalę faktycznego udziału przedsiębiorców w działalności samorządu i wpływu ich głosu na wystąpienia, stanowiska i opinie izb<sup>50</sup>, a więc w efekcie ocenę wpływu przedsiębiorców na politykę gospodarczą państwa i warunki prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności w zakresie likwidacji (lub tworzenia) barier, ale też organizacji mechanizmów wsparcia przedsiębiorców;
- wreszcie oszacowanie bilansu kosztów gospodarczych stanu obecnego oraz prognozowanego po ustanowieniu powszechnego samorządu gospodarczego.

Podejście takie zapewnia większą efektywność i spójność projektowanej instytucji oraz oferuje administracji publicznej dostęp do wiedzy i usług, redukując przy tym koszty transakcyjne. Z perspektywy przedsiębiorców potencjalnie ogranicza biurokrację i upraszcza procedury, przystosowując je do realnych ram poszczególnych sektorów gospodarki, czym dodatkowo ogranicza po stronie rynku tzw. koszty regulacyjne. Funkcjonowanie dobrze zaprojektowanego powszechnego samorządu gospodarczego wpłynie pozytywnie na jakość prawa dotyczącego działalności gospodarczej oraz jego wdrażanie.

Możliwe pozytywne zmiany indukowane przez nową ekonomię instytucjonalną dotyczyć więc mogą regulacji, procedur i zwyczajów, funkcjonowania administracji i agend państwowych, jak również sposobów realizacji obowiązków przez przedsiębiorców. Pośrednio wpłyną na podejście do realizacji niektórych zadań publicznych<sup>51</sup>. Dialog między państwem a przedsiębiorcami, aby był skuteczny, wymaga jednak, jak już wspomniano, nie tyle samego powołania samorządu gospodarczego, ale zaprojektowania instytucji realnie reprezentatywnej, o silnych kompetencjach i zadaniach własnych, które zredefiniują sposób dialogu administracji z rynkiem. Zadanie to wymaga więc wyjścia poza samo opracowanie projektu ustawy powołującej samorząd gospodarczy, opartej na XIX-ych oraz międzywojennych fundamentach modelu kontynentalnego. Wymaga spojrzenia szerokiego na tę instytucję, w czym pomóc mogą m.in. oceny instytucji realizowane na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej.

---

<sup>50</sup> Zapewnienie realnego wpływu przedsiębiorców na sposób działania izb gospodarczych i w konsekwencji narrację izb wobec władzy państwowej stanowi problem niezwykle złożony, ale opisany szczegółowo m.in. w odniesieniu do polskich samorządów gospodarczych okresu międzywojennego i lat 1944–1951.

Szerzej: **K. Dąbrowski**, *Izba Przemysłowo-Handlowa w Lublinie w latach 1944–1950*, Fundacja Obywatelskiego Rozwoju – Ryki 2016, s. 37–38.

<sup>51</sup> Dobrym przykładem są programy operacyjne, których ramy projektowane są dziś *ex cathedra* przez urzędników i polityków najczęściej z faktycznym pominięciem wiedzy, doświadczeń i sugestii przedsiębiorców, do których są przecież adresowane.

## 6. Zakończenie

Podstawowym wyzwaniem związanym z powołaniem powszechnego samorządu gospodarczego w Polsce jest opracowanie podstaw legislacyjnych spełniających oczekiwania większości interesariuszy oraz odpowiadających wyzwaniom współczesnej gospodarki. Z powyższego omówienia wynika, iż celem legislacyjnym nie powinno być samo ustanowienie tej instytucji. Analizując dostępne projekty należy zauważyć, iż opisywały one raczej rozbudowane instytucje o słabych kompetencjach w sferze zadań publicznych oraz strukturze powielającej rozwiązania stosowane w administracji państwowej i samorządzie terytorialnym. Podejście takie nie wnosi nowej jakości i efektywności w dwukierunkowym dialogu administracji z rynkiem. Przykładowo – obecne w projektach samo przekazanie izbom prowadzenia rejestrów typu CEIDG (Centralna Ewidencja Informacji o Działalności Gospodarczej) nie wytworzy wartości dodanej. Konieczne są zmiany w systemie informacji gospodarczej upraszczające procedury i ograniczające multiplikację danych. Tymczasem omówione projekty zakładały powielanie w izbach części danych gromadzonych przez KRS, GUS, a nawet UOKiK. Naszym zdaniem celem powinno być powołanie publicznoprawnej, powszechnej instytucji o silnej podmiotowości i legitymacji środowiskowej, a tym samym samorządu opartego na nowoczesnych fundamentach dialogu społecznego angażującego zainteresowanych przedsiębiorców, efektywnej merytorycznie, organizacyjnie i kosztowo. Ważne są również dobrze dobrane i jasno sprecyzowane zadania (również w sferze publicznej), pozwalające uniknąć zbędnych struktur i przerostu biurokracji. Warunki te spełnia koncepcja budowy izb gospodarczych w nowoczesnym modelu sektorowym<sup>52</sup>, a nie horyzontalnie zorganizowanym modelu kontynentalnym. Model sektorowy zakłada powołanie izb eksperckich w poszczególnych sektorach gospodarki, a więc skoncentrowanych na wiedzy i kompetencjach. Zdolnych do realizacji usług potrzebnych reprezentowanym branżom oraz umożliwiających władzy publicznej dostęp do zaplecza merytorycznego – czy to w procesie stanowienia prawa (m.in. konsultacje społeczne, analizy i ekspertyzy *de lege*

<sup>52</sup> Model sektorowy stanowi nową, autorską koncepcję. Zakłada on powołanie publicznoprawnego i powszechnego samorządu gospodarczego, zorganizowanego jednak nie terytorialnie (jak w modelu kontynentalnym), a sektorowo (w oparciu o klasyfikację PKD). Posiada pewne podobieństwa zarówno do obecnych izb rolniczych, jak i licznych organizacji samorządowych okresu międzywojennego dedykowanych odrębnie: rolnictwu, przemysłowi, handlowi, rzemiosłu, *etc.* Bardziej szczegółowy opis modelu sektorowego wykracza poza ramy niniejszego opracowania i jest przedmiotem przygotowywanej obecnie odrębnej publikacji.

*lata oraz de lege ferenda*), czy też w jego wdrażaniu i stosowaniu (m.in. grupy robocze i biegli).

Obok trzech podstawowych czynników produkcji (ziemia, kapitał, praca) w XXI w. niezwykle silnie rozwija się gospodarka oparta o czwarty czynnik – wiedzę (wiedza i informacja). W świetle dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej przedsiębiorstwo jest instytucją zastępującą lub uzupełniającą rynek, instytucją koordynującą i konsultującą, a więc zapewniającą wiele bezpośrednich i pośrednich korzyści dzięki ograniczeniu potencjalnych kosztów transakcyjnych. We współczesnym świecie nie jest jednak możliwe spełnienie tej roli przez indywidualne podmioty. Potrzebne są rozwiązania instytucjonalne – w tym wypadku powszechny samorząd gospodarczy, który jest w stanie odpowiednio wykorzystać specjalistyczną wiedzę związaną z każdą branżą gospodarki, potencjał informacyjny i doświadczenie przedsiębiorców.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. z 1989 r., nr 35, poz. 195 z późn. zm.).

### Opracowania

**Bandarzewski K.**, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.

**Bentkowska K.**, *Przemiany instytucjonalne w Polsce – proces zakończony czy nieustające wyzwania?*, rozdz. 3, w: *Trzydziestolecie restytucji kapitalizmu w Polsce*, Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie, Warszawa 2019, s. 39–63.

**Bentkowska K.**, *Wpływ instytucji formalnych na działalność przedsiębiorstw*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa* 2018/3, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle, Warszawa, s. 33–43.

**Chodkowski J.**, *Instytucje rynkowe i koszty transakcyjne – kluczowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, *Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G*, 2010/97/2, s. 100–109.

**Coase R.H.**, *The Nature of the Firm*, *Economica* 1937/4/16, s. 386–405.

**Dąbrowski K.**, *Izba Przemysłowo-Handlowa w Lublinie w latach 1944–1950*, Fundacja Obywatelskiego Rozwoju – Ryki 2016.

**Fedotov V.I.**, *Organizational and Legal Models of Chambers, Business Associations Study*, Business Associations Study, Center for International Private Enterprise, Washington 2007.

**Godłów-Legiędź J.**, *Nowa ekonomia instytucjonalna. Nowe spojrzenie na istotę gospodarowania i rozwój*, Współczesne Problemy Gospodarki Światowej, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica 169, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

**Kmieciak R.**, *Samorząd gospodarczy a system decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, *Polityka i Społeczeństwo* 2016/3 (14), Muzeum Historii Polski, s. 33–50.

**Kmieciak R.**, *Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej*, *Rocznik Integracji Europejskiej* 2013/7, Poznań, s. 63–74.

- Kmiecik R., Antkowiak P., Jaskulski A.**, *Pożądaný kierunek zmian modelu samorządu gospodarczego w Polsce. Rozważania na podstawie projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Warszawa–Poznań 2016.
- Kowalska K.**, *Kontraktowanie i koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, Gospodarka Narodowa 2005/7–8, SGH, Warszawa, s. 45–64.
- Materna G.**, *Pojęcie przedsiębiorcy w świetle polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- North D.C.**, *Economic Performance through Time*, American Economic Review 1994/84/3, s. 359–368.
- Pilgrim M., Meier R.**, *National Chambers of Commerce – A Primer on the Organization and Role of Chamber System*, Center for International Private Enterprise, Washington 1995.
- Poniatowicz M.**, *Relacje państwo – samorząd terytorialny – przedsiębiorca na tle nowej ekonomii instytucjonalnej*, Relacje fiskalne państwo – samorząd terytorialny, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017/485, Wrocław, s. 389–406.
- Rehker H.**, *Chambers of Commerce under Public and Private Law*, International Trade Centre, Geneva 1982.
- Samuelson W.F., Marks S.G.**, *Ekonomia menedżerska*, PWE, Warszawa 1998.
- Strzyczkowski K.**, *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Tylec T.**, *Koncepcja uwarunkowań instytucjonalnych w nowej ekonomii instytucjonalnej*, Zeszyty Naukowe UEK 2016/5 (953), <https://doi.org/10.15678/ZNUEK.2016.0953.0502>, Katowice, s. 21–32.
- Williamson O.E.**, [1985, 1998], *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, Free Press, wyd. pol. Ekonomiczne instytucje kapitalizmu (tłum. J. Kropiwnicki), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Williamson O.E.**, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, Journal of Economic September 2000/XXXVIII, s. 595–613.
- Winiarski B.** (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Wykretowicz S.**, *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych*, Warszawa 2016, <https://politykapolska.eu/wp-content/uploads/2016/06/Projekt-ustawy-o-samorzadzcie-gospodarczym.pdf>; stan na 31.01.2021 r.
- Zamącińska B.**, *Kształt samorządu gospodarczego w Polsce (uwagi prawne na tle inicjatywy zmierzającej do powołania powszechnego samorządu gospodarczego)*, Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe 2012/2 (20), Białystok, s. 87–97.

### Strony internetowe

- [http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/projekty/132\\_p.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/projekty/132_p.htm); stan na 31.01.2021 r.
- <http://zpp.poznan.pl/wp-content/uploads/2020/02/porozumienie-zmian-samorzadu-przedsiębiorców.pdf>; stan na 31.01.2021 r.
- <https://iphgz.pl/pl/iphgz-menu/statut.html>; stan na 31.01.2021 r.
- <https://politykapolska.eu/wp-content/uploads/2016/06/Projekt-ustawy-o-samorzadzcie-gospodarczym.pdf>; stan na 31.01.2021 r.
- [https://www.bcc.org.pl/uploads/media/sam\\_ZAL.\\_5\\_projekt\\_ustawy\\_o\\_samorzadzcie\\_gospodarczym.pdf](https://www.bcc.org.pl/uploads/media/sam_ZAL._5_projekt_ustawy_o_samorzadzcie_gospodarczym.pdf); stan na 31.01.2021 r.
- <https://www.chamber.sa/en/Home/AboutUs/Pages/Rules.aspx>; stan na 1.11.2020 r.
- <https://www.gov.pl/attachment/e7ef6501-d2c8-4cfa-a3e9-0942e5cb32ce>; stan na 31.01.2021 r.
- <https://www.izba.lodz.pl/wp-content/uploads/2020/06/Statut-LIPH.pdf>; stan na 31.01.2021 r.
- [https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS-2020\\_30\\_06.pdf](https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS-2020_30_06.pdf); stan na 31.01.2021 r.

Beata GUZIEJEWSKA, Piotr MARCINIAK

## THE IMPORTANCE OF NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS' ACHIEVEMENTS FOR THE PROMOTION OF THE IDEA OF A GENERAL SELF-GOVERNING BUSINESS ORGANIZATION IN POLAND

### Abstract

**Background:** The research explores the concept of general self-governing business organisations and the purposefulness of its establishment in Poland in the context of selected aspects of new institutional economics. It focuses on the years after 1989 when political reforms contributed to the introduction of a local government system and the development of self-governing organisations of professionals and entrepreneurs, but a general self-governing business organisation was not established.

**Research purpose:** The aim of the research is to identify assumptions of general self-governing business organisation in Poland in the draft laws drawn up after 1989 and to assess its potential benefits from the perspective of new institutional economics' achievements and the concept of the term "institution". It also verifies a thesis that because of the limited awareness of entrepreneurs and an underdeveloped culture of self-government and self-determination in Poland, the creation of a legislative framework establishing a model of a general self-governing business organisation addressing the challenges of the 21st c. could be a right solution.

**Methods:** The review of the economic and legal literature, a deductive method, and a critical analysis of draft laws prepared after 1989 are employed.

**Conclusions:** The results of the analysis of draft laws and of deliberations conducted in the context of new institutional economics point to a possibility of reducing transaction costs, i.e., the public cost of coordinating and of the functioning of the legal and economic system, by instituting a general self-governing business organization in Poland.

**Keywords:** self-governing business organization, chambers of commerce, institutional economics.