

*Projekt finansowany w ramach umowy
857/P–DUN/2016
ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
przeznaczonych na działalność
upowszechniającą naukę.*

Nazwa zadania:
digitalizacja publikacji i monografii naukowych
w celu zapewnienia i utrzymania otwartego dostępu do nich przez sieć Internet



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

STUDIA SAMORZĄDOWE

Pod redakcją naukową
Zbigniewa Leońskiego

Nr 16 rok 2003

ZESZYTY NAUKOWE
Wyższej Szkoły Bankowej
w Poznaniu



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Projekt okładki
Jan Ślusarski

Recenzent
prof. dr hab. Waldemar Nowak

Rada Naukowa
*prof. dr hab. Lucyna Frąckiewicz, prof. dr hab. Jerzy Handschke,
prof. dr hab. Alfred Janc, prof. dr hab. Józef Lipiec, prof. dr hab. Henryk Sobolewski,
prof. dr hab. Waclaw Wileczyński (przewodniczący), prof. dr hab. Stanisław Wykretowicz*

Redaktor naukowy
prof. dr hab. Zbigniew Leoński

Redaktor prowadzący
Andrzej Malecki

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu 2003

ISSN 1426-9724

WYDAWNICTWO
WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ
w Poznaniu

adres:

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań
tel. (0-61) 655 33 99, fax (0-61) 655 33 97
e-mail: wydawwsb@wsb.poznan.pl
<http://www.wsb.poznan.pl/wydawnictwo>

Druk i oprawa: Zakład Poligraficzno-Wydawniczy M-Druk
Wągrowiec, ul. M. Konopnickiej tel. (0-67) 268 57 37, 268 57 38

Spis treści

Od Redaktora	5
Studia samorządowe	
Andrzej Chodubski Samorząd lokalny jako sygnat kształtującego się społeczeństwa informacyjnego	7
Stanisław Wykrętowicz Ustrój prawny izb gospodarczych a lobbying	21
Katarzyna Walkowiak Izby rolnicze jako instytucje samorządu gospodarczego w Unii Europejskiej (na przykładzie Niemiec i Francji).....	39
Sławomir Cyganek Izby przemysłowo-handlowe w Republice Federalnej Niemiec	57
Robert Kmiecik Ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy w Polsce.....	77
Sławomir Pawłowski Wolność wyboru i wykonywania zawodów zaufania publicznego.....	89
Małgorzata Słodowa-Helpa Konkurencyjność – główne wyzwanie dla polskich wspólnot lokalnych i regionalnych w zintegrowanej Europie	111
Michał Pieczara Pozycja polskich regionów w konkurencji z regionami Unii Europejskiej ...	131

Tadeusz Gadkowski

- Z prawnomiędzynarodowej problematyki współpracy transgranicznej samorządów polskich w ramach euroregionów 155

Beata Słobodzian

- Zachodnioeuropejskie zapożyczenia w realizacji współczesnego systemu samorządu terytorialnego w Polsce..... 167

Jan Sikora

- Liderzy i elity społeczne w społeczności lokalnej 183

Recenzje

- Jerzy Połuszny, *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego). Studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Rzeszów-Przemyśl 2004 (rec. Jan Szreniawski) 205

- Marzena Rutkowska, *Samorzędy zawodowe w okresie transformacji w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004 (rec. Stanisław Wykrętowicz)..... 209

Od Redaktora

Oddając do rąk Czytelnika opracowanie „Studia samorządowe”, redakcja miała na uwadze różne cele. Problematyka decentralizacji administracji publicznej w III Rzeczypospolitej stanowi jeden z głównych filarów ustroju państwa. Art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi bowiem: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Owa decentralizacja przybiera różne kształty organizacyjne. Najbardziej znana jest ona Czytelnikowi jako samorząd terytorialny, ale przecież Konstytucja RP zna również innego rodzaju samorządy uczestniczące w realizacji władzy publicznej: samorząd zawodowy czy samorząd gospodarczy (por. art. 17 Konstytucji RP). Nadto ustawodawstwo zwykle wyodrębnia jeszcze inne formy samorządu, np. samorząd publicznej szkoły wyższej, skoro jawi się ona jako korporacja studentów i pracowników, realizująca także cele publiczne. Z tych przyczyn „Studia samorządowe” zajmują się wprawdzie również samorządem terytorialnym (zawierają m.in. pracę na temat prawnej problematyki współpracy samorządów terytorialnych w ramach euroregionów czy dwa opracowania dotyczące konkurencyjności polskich regionów), niemniej obejmują także problematykę izb gospodarczych jako formy samorządu gospodarczego oraz w jakimś stopniu samorząd zawodowy.

Decentralizacja władzy publicznej interesuje głównie prawników. Jest to zrozumiałe, skoro Polska ma się stać demokratycznym państwem prawa, a samorząd w swej działalności i strukturach, jako organ władzy publicznej, ma działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Z tych zapewne przyczyn na rynku księgarskim dominują opracowania prawnicze. Jednak prawniczy punkt widzenia jest tylko jednym z możliwych sposobów badania struktur samorządowych. Ukazywanie ich na tle procesów globalizacji, porównywanie z podobnymi instytucjami innych państw, wskazywanie na dorobek państw Unii Europejskiej w tym względzie czy uwzględnianie rodowodu historycznego pewnych rozwiązań samorządowych, to dalsze z możliwych ujęć samorządowych. Tylko wszechstronna, wieloaspektowa analiza daje pełniejszy obraz badanych zjawisk w ramach różnych dyscyplin naukowych, a wejście Polski do Unii niejako wymusza sprawdzenie, czy istniejące u nas różne formy samorządu są zgodne ze standardami unijnymi.

I jeszcze jedna refleksja ogólna. Prezentowany tom „Studiów samorządowych” nie jest pierwszą tego typu publikacją Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Szkoła posiada w tym zakresie już spore doświadczenia. W szczególności „Studia samorządowe” są do pewnego stopnia kontynuacją pracy zbiorowej pod redakcją prof. Stanisława Wykrętowicza pt. *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*. W 2004 roku ukazało się już trzecie jej wydanie, a zatem istnieje duże zapotrzebowanie na tego typu opracowania.

Zbigniew Leoński

Poznań, czerwiec 2004 r.

Andrzej Chodubski

Uniwersytet Gdański
Instytut Politologii

Samorząd lokalny jako sygnat kształtującego się społeczeństwa informacyjnego

Streszczenie. *Współczesne państwa charakteryzuje dychotomia rozwoju: z jednej strony występuje dążenie do unifikacji rozwiązań społeczno-politycznych i gospodarczych, co jest jednym z przejawów globalizacji, a z drugiej, nasilają się tendencje dezintegracyjne, a wśród nich – rozwijają się lokalizmy i regionalizmy. Ta dychotomia stanowi cechę okresu przekształceń cywilizacyjnych, prowadzących do ukształtowania się społeczeństwa informacyjnego. W artykule omawiane są czynniki sprawcze tych przekształceń, zwłaszcza rozwój nauki i techniki, oraz ich konsekwencje, ze szczególnym uwzględnieniem zmian w zakresie władzy publicznej, które polegają m.in. na przekazywaniu instytucjom samorządowym, reprezentującym interesy lokalne i regionalne, pewnych funkcji zastrzeżonych dotąd dla rządu centralnego. Osobny fragment artykułu poświęcono rozwojowi samorządności i idei samorządności w Polsce.*

I.

Charakterystyczną cechą współczesnych państw jest dychotomia ich rozwoju. Z jednej strony, obserwuje się dążenie do ich unifikacji i uniwersalizacji rozwiązań społeczno-politycznych i gospodarczych, mających na celu integrację świata, z drugiej zaś, zauważa się wzrost tendencji dezintegrujących państwo, rozwój lokalizmu, polegającego na dążeniu wspólnot lokalnych do osiągnięcia wysokiego stopnia samostanowienia i niezależności, tj. odwrót od społeczeństwa masowego. Zjawiska związane z unifikacją i dążeniami do zachowania odrębności lokalnej są

komplementarne i wzajemnie się uzupełniają. Globalizacja systemu światowego nie oznacza jego wewnętrznej jednorodności. Świat postrzega się jako rzeczywistość wewnętrznie zróżnicowaną¹.

O postępach globalizacji świadczą rozwiązania gospodarcze przekraczające granice państw, transfer techniki i technologii, migracje ludności, uniwersalizacja wartości kulturowych i rozwiązań społeczno-politycznych, poświęcanie przez polityków i społeczeństwo coraz większej uwagi sprawom dotyczącym całego globu, wzrastająca liczba instytucji i organizacji międzynarodowych, rozwój prawa międzynarodowego.

W tym samym czasie niebagatelne znaczenie ma rozwój lokalizmów i regionalizmów, nasilają się ruchy separatystyczne oraz dążenia do zachowania własnej tożsamości kulturowej wśród mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych. W sferze produkcji obserwuje się odchodzenie od zunifikowanych przedsięwzięć na wielką skalę na rzecz produkcji wytworów dostosowanych do ściśle określonych potrzeb. Masowy marketing ustępuje miejsca segmentacji rynku i wybiórczym akcjom promocyjnym, odpowiadającym zmianom w produkcji. Wielkie zakłady produkcyjne upadają z powodu inercji pod własnym ciężarem; masowe środki przekazu przestają być masowe, gdyż napotykają znaczącą konkurencję ze strony lokalnych struktur. Masowość staje się znakiem przeszłości².

Zarówno globalizacja, jak i decentralizacja życia społeczno-politycznego i ekonomicznego jest konsekwencją dokonujących się przemian cywilizacyjnych³. Globalizacja jest potrzebą czasu wobec takich zagrożeń dla ludzkości, jak np. zanieczyszczenie środowiska naturalnego, nędza, głód, bezrobocie, ograniczoność zasobów naturalnych, a w tym deficyt wody, choroby cywilizacyjne, eskalacja terroryzmu i przemocy. Rozwiązywanie tych problemów wymaga inicjatyw i działań międzynarodowych, zarówno rządowych, jak i pozarządowych oraz specjalistycznych, mających zasięg międzynarodowy.

Zjawiska i procesy globalne powodują, że państwo traci pozycję lokalnego monopolisty; nie ma kontroli nad informacją, gospodarką, rozwojem naukowo-technicznym, ani też nie posiada wyłączności na stanowienie prawa, gdyż jego stanowienie wymaga uwzględniania uzgodnień i postanowień międzynarodowych. Prawa człowieka nabierają charakteru uniwersalnego i nie należą do wyłącznej kompetencji państw – ich realizację osądza nie tylko światowa opinia społeczna, ale prawo międzynarodowe i jego instytucje⁴.

W procesie globalizacji ważne miejsce zajmuje nauka i technika. Ich rozwój nie jest możliwy współcześnie bez współpracy międzynarodowej; postęp uzależniony jest od uczestnictwa w światowych bankach danych i systemach informacyjnych. Przemocny wpływ na globalizację postaw i zachowań ludzkich mają media; nie tylko dostarczają one informacji o przemianach cywilizacyjnych społeczeństw

¹ Por. E. Polak, *Przemiany cywilizacji współczesnej w sferze kultury materialnej*, Gdańsk 1996, rozdz. II i IV.

² A. i H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Poznań 1996, s. 29-32.

³ Por. J. Naisbitt, *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Poznań 1997.

⁴ Por. *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, red. A. Rzepliński, Warszawa 1993.

i państw, ale propagują określone wzorce kulturowe i style życia. Zwraca się nawet nierzadko uwagę, że wzorce kultury masowej zagrażają kulturom narodowym i lokalnym. Wskazuje się w tym względzie na siłę amerykańskiej kultury, bowiem kultura amerykańska przez swoją prostotę, atrakcyjną formę i uniwersalność dokonała ekspansji we wszystkich regionach świata. Unifikacji kultury towarzyszy jednak duża różnorodność kulturowa (subkultury).

W miarę integrowania się świata zmienia się znaczenie pojęcia „suwerenność państwa”. Obserwuje się swoiste ograniczenie tego pojęcia; odnosi się je przede wszystkim do obronności przed zagrożeniem zewnętrznym; małą wagę przywiązuje się do konfliktów wewnętrznych, spraw jednostek, co powoduje, że zmniejsza się problem reprezentacji państwowej, wpływu władzy i siły. Globalizacja i integracja społeczeństw powoduje, z drugiej strony, że problemy polityczne, społeczne i ekonomiczne regulują różne współzależności międzynarodowe, których elementami są nie tylko państwa narodowe, ale również organizacje i instytucje międzynarodowe, ugrupowania regionalne oraz wspólnoty i organizacje lokalne. W tym współdziałaniu zwraca się uwagę na takie zasady, jak: poszanowanie zróżnicowania kulturowego, demokracji, partnerstwa, solidarności, wolności, równości. Nadrzędnym celem jest zachowanie stabilności sytuacji międzynarodowej, likwidacja drastycznych dysproporcji rozwojowych, przy czym zwraca się uwagę, że pierwszym i podstawowym warunkiem wprowadzania ładu globalnego jest powszechne wykształcenie świadomości globalnej.

Globalizacja jest też przedmiotem zdecydowanej krytyki i przeciwdziałania niektórych sił społeczno-politycznych. Nieakceptowana jest tendencja do zbytnej centralizacji, koncentracji i standaryzacji społeczeństw oraz homogenizacja kulturowa. Pojęcie „obywatel świata” jest zbyt mało konkretne i zbyt abstrakcyjne dla przeciętnego obywatela państwa. Przeciwwagą w tym względzie jest lokalizm, który zmniejsza dystans między rządzącymi i rządzonymi, pozwala obywatelowi identyfikować się z działalnością społeczno-polityczną przedstawicieli władzy, na których może wywierać bezpośredni wpływ, może stawiać im konkretne cele i rozliczać z ich realizacji.

Dychotomia rozwoju między globalizmem a lokalizmem rodzi niemało konfliktów transformacyjnych. Wśród nich zwracają uwagę tendencje separatystyczne narodowości i grup etnicznych, bunty mniejszościowe, zmniejszanie się zaufania społeczeństw do partii i całej organizacji państwowej, kryzys tradycyjnych instytucji demokratycznych.

Rozwój tendencji separatystycznych powoduje, że ciągle powiększa się liczba państw świata – obecnie istnieją 192 państwa. Aktualnie ok. 3 tys. ludów dąży do narodowej niezależności⁵. Biorąc pod uwagę, że jednym z wyróżników narodowości (obok świadomości odrębności) jest język, zauważa się, że używa się współcześnie ok. 8 tys. języków, co może powodować dalsze tendencje do tworzenia się struktur państwowych. Egzemplifikację w tym względzie stanowi Wspólnota

⁵ Por. E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 1991.

Niepodległych Państw, gdzie może zarysować się ok. 70 nowych struktur państwowych. Ważną w tym względzie rolę odgrywa ideologia tworzenia państw narodowych i absolutyzacja idei państwa jednolitego narodo-wo, co nierzadko przybiera ekstremalne formy.

Tradycyjny system demokratyczny daje przewagę większości i stawia ją w uprzywilejowanej sytuacji. Niewiele jest uniwersalnych rozwiązań prawnych, które chroniłyby skutecznie prawa mniejszości. Sposobem łagodzenia konfliktów jest decentralizacja władzy i wprowadzenie zasad samorządności terytorialnej. Tendencje separatystyczne są konsekwencją niedowartościowania mniejszości; znamienne jest w tym względzie narzucanie mniejszościom przekonań i wzorców większości; dalszą konsekwencją tych zjawisk jest żądanie ustępstw, autonomii i niekiedy suwerenności; wszelkie próby unifikacji narodowej natrafiają na opór i przynoszą w konsekwencji przeciwny skutek. Niekiedy zwraca się uwagę, że lokalne konflikty narodowościowe są spuścizną po panowaniu imperiów. Upowszechniona jest opinia, że mocarstwa są ojcami wojen. Mocarstwa tworząc się, dokonują sztucznego wymieszania ludności, języków i wpływów kulturowych; w sytuacji ich słabnięcia walczą wszyscy ze wszystkimi; upadek imperiów wyzwala siły chaosu, napięcia i rodzi różne zagrożenia. Czynnikiem nasilającym lokalne konflikty są ideologie odwołujące się do poczucia odrębności narodowej, rasowej, religijnej. Ale najistotniejszym mechanizmem sprawczym lokalnych konfliktów, a w ślad za nimi nietolerancji, ksenofobii, lęku przed przemianami jest sytuacja gospodarcza, a w tym – sytuacja kryzysowa, wyrażająca się w dysfunkcjonalności rolnictwa i przemysłu, bezrobociu, inflacji, obniżaniu się poziomu warunków socjalno-bytowych społeczeństw.

Spółeczeństwa w warunkach kryzysu tradycyjnych instytucji demokratycznych stają się bierne, obojętne i sceptyczne wobec wydarzeń życia politycznego i nie identyfikują się z zachodzącymi procesami. Obserwuje się dużą absencję wyborczą, a o wyborze poszczególnych osób decydują często względy przypadkowe i grupa przypadkowych wyborców. W coraz większym stopniu na wizerunek polityka wpływ mają środki masowego przekazu i doradcy skupieni wokół niego. Tak zwana charyzma i umiejętności znalezienia się przed kamerami telewizyjnymi stają się ważniejsze niż wiedza i umiejętności.

Generalnie zauważa się, że dychotomia w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym jest fazą przekształceń cywilizacyjnych, prowadzącą do kształtowania się nowej jakości całokształtu życia, które nierzadko określa się mianem społeczeństwa informacyjnego⁶. W fazie przekształceń zauważa się m.in. następujące prawidłowości: przechodzenie od społeczeństwa przemysłowego do społeczeństwa informacyjnego, od technologii siłowej do ultratechnologii/ultrastyku, od gospodarki narodowej do gospodarki globalnej, od myślenia krótkofalowego do myślenia długofalowego, od centralizacji do decentralizacji, od pomocy zinstytucjonalizowanej do samopomocy, od demokracji przedstawicielskiej do

⁶J. Naisbitt, op. cit., s. 39-52; A. Toffler, *Trzecia fala*, Warszawa 1997.

demokracji uczestniczącej, od hierarchii do sieci, z Północy na Południe, od schematu „albo-albo” do wielokrotnego wyboru. Znamionną cechą wszelkich przeobrażeń jest odwrót od masowości, co czytelne staje się tak w produkcji, dystrybucji, jak i wszelkiej, szeroko rozumianej komunikacji.

II.

W procesie odwrotu od społeczeństwa masowego szczególne jest miejsce władzy. Mimo potrzeby rozwiązywania scentralizowanych decyzji odnoszących się do zjawisk globalizacji, występuje silna tendencja do umacniania się demokracji bezpośredniej, społeczeństwo dąży do wywierania bezpośredniego wpływu na przebieg spraw dotyczących jego samego. Decentralizacja władzy daje większe możliwości wyrażania swoich potrzeb wszelkim mniejszościom. Małe wspólnoty lokalne mają charakter najbardziej naturalny; istnieją w nich często bezpośrednio stosunki międzyludzkie; jednostka ma możliwości partycypacji w życiu wspólnoty. Sprzyja to również zachowaniu tożsamości kulturowej. Charakterystyczna jest przy tym większa jawność życia politycznego i funkcjonowanie sprawniejszych mechanizmów kontroli społecznej wobec organów władzy państwowej.

W warunkach przemian demokratycznych istotną rolę odgrywają organizacje pozarządowe⁷. Gromadzą one ludzi zainteresowanych nie zdobyciem władzy, lecz załatwieniem ważnych dla nich problemów i spraw. Ważnym przesłaniem organizacji tych jest zasada Klubu Rzymskiego – „myśleć globalnie a działać lokalnie”. Zauważa się, że inicjatywy lokalne w zakresie przeobrażeń rolnych, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, rozwoju oświaty itp. są bardzo istotne dla rozwoju cywilizacji.

Działalność organizacji pozarządowych jest ważnym przejawem społecznego zaangażowania; ludzie związani z nimi angażują się w sprawy bezpośrednio ich dotyczące; są one swoistymi przeciwciałami na skostniałe i zbiurokratyzowane struktury formalne.

W warunkach odwrotu od społeczeństwa masowego zmienia się rola partii politycznych. Partie stawiają własne potrzeby przed potrzebami państwa i społeczeństwa. O wyborców zabiegają tylko przed wyborami. Po ich zwerbowaniu ignorują najczęściej swój elektorat i zapominają o przedwyborczych obietnicach. W programach partii nie przywiązuje się dużej wagi do ważkich problemów społeczno-politycznych i gospodarczych, a zwraca się uwagę na zjawiska nośne propagandowo, m.in. na sferę patologii społecznej⁸. Przedstawiciele partii nie mają wiele do zaoferowania wyborcom, koncentrują się na poszukiwaniu słabych

⁷Por. A. King, B. Schneider, *Pierwsza rewolucja globalna. Raport Rady Klubu Rzymskiego*, Warszawa 1992, s. 230.

⁸Por. A. Podgórecki, *Zagadnienia patologii społecznej*, Warszawa 1976; U. Świętochowska, *Systemowe rozwiązania w zakresie zapobiegania i ograniczania patologii społecznej*, Gdańsk 1995; eadem, *Patologie cywilizacji współczesnej*, Toruń 1997.

punktów u przeciwników i wtedy kampania wyborcza zamienia się we wzajemne szkalowanie. Charakterystyczny portret polityka zarysowano m.in. na łamach „Forum”: „proszę sobie wyobrazić dzień takiego VIP-a. Ten przeciążony pracą człowiek poświęca 70-80% swego czasu na działalność doskonale bezużyteczną: reprezentacja, milcząca obecność, robienie mądrych min. Poza tym politykierstwo: intrygi, kontrintrygi, pułapki, kłamstwa, komedie. Na sprawy rzeczywiście ważne i potrzebne pozostaje bardzo niewiele czasu i wielkie decyzje podejmuje się w warunkach improwizacji, którą każde prywatne przedsiębiorstwo uznałoby za nie do przyjęcia. Gdyby zniknęła polityka, zniknęłoby tym samym 90% pasywnych zajęć, które ona za sobą pociąga”⁹. W sytuacji tej partie polityczne tracą zaufanie ze strony społeczeństwa jako całości. W wyborach uzyskują poparcie na podstawie przypadkowych kryteriów, np. kandydat jest przystojny, ma miły uśmiech czy też ładną żonę.

Współczesne parlamenty postrzega się jako przestarzałe instytucje polityczne; ich demokratyczna działalność polega na długich i skomplikowanych debatach, dyskusjach, negocjacjach i coraz bardziej zmniejszającej się władzy; wszelkie uprawnienia, jakimi parlamenty dysponują wobec rządów mogą obracać się przeciwko nim; parlament ma prawo do obalenia rządu, ale też wtedy może sam ulec rozwiązaniu. W systemach parlamentarnych preferowana jest władza ludzi średnich, bowiem przedstawiciele tzw. dołów społecznych nie są w stanie zrozumieć wielu złożonych zagadnień społeczno-politycznych i gospodarczych, a z kolei wysokiej klasy specjaliści, eksperci nie zawsze są zdolni do zajmowania się różnorodnymi sprawami otaczającej ich rzeczywistości. Zatem władza spoczywa w ręku ludzi średnich, co prowadzi do rządów przeciętności. Demokracja nie sprzyja ujawnianiu się wielkich przywódców, wybitnych mistrzów życia duchowego i społecznego¹⁰.

Niekorzystnym zjawiskiem dla życia społeczno-politycznego jest kadencyjność w aparacie władzy państwowej, będąca cechą demokracji. Nie sprzyja ona działalności długofalowej, powoduje nierzadko działania spektakularne, mające na celu osiągnięcie doraźnych celów. Funkcjonują w tym względzie najczęściej mechanizmy natury konserwatywnej, bowiem ludzie władzy nie chcą ponosić ryzyka niepowodzenia i decydują się na nowatorskie posunięcia najczęściej pod wpływem presji.

Mimo różnych oznak niedoskonałości demokratycznego sprawowania władzy, podkreślania nawet, że jest to najwyższe stadium polityki, po którym następuje śmierć polityki, demokracja postrzegana jest nadal w szerokim odbiorze społecznym pozytywnie. Wiąże się ją z działaniami oddolnymi, lokalnymi, indywidualnymi, poszanowaniem mniejszości, równością szans, współuczestnictwem obywateli w sprawowaniu władzy, a nie z odgórnym postanowieniem i wolą uczyńnienia obywateli szczęśliwymi¹¹. By sprostać zadaniu uszanowania demokracji,

⁹ „Forum” 1993, nr 10.

¹⁰ M. Król, *Słownik demokracji*, Kraków 1989, s. 93.

¹¹ L.W. Zacher, *Od totalitaryzmu do demokracji – czyli zmiana paradygmatu sterowania społecznego*, „Transformacje” 1992, nr 1-2, s. 41-47.

poszczególne państwa dążą do umacniania idei decentralizacji władzy. Decentralizacja ta ma być osadzona na silnym upodmiotowieniu społeczności lokalnych oraz rozbudowaniu instytucji samorządowych. Decentralizację definiuje się powszechnie jako proces przekazywania na rzecz organizacji nie podporządkowanych strukturom rządowym pewnych funkcji publicznych, zastrzeżonych dotąd do kompetencji rządu centralnego. Organizacje te zostają uwolnione od hierarchicznego podporządkowania i reprezentacji interesów lokalnych społeczności wobec władz centralnych. W modelu zdecentralizowanym członkowie rad terenowych (lokalnej władzy ustawodawczej) są wybierani w wyborach bezpośrednich i podlegają kontroli swoich wyborców. Terenowe władze wykonawcze są odpowiedzialne przed radami, a same z kolei kontrolują własną administrację. Ważnym atrybutem samorządności są uprawnienia finansowe (np. do nakładania podatków i korzystania z wpływów podatkowych), umożliwiające działalność w terenie.

Wyrazem dążenia do większej decentralizacji rządów oraz rozszerzania lokalnej autonomii jest regionalizacja¹². W niektórych państwach Europy Zachodniej tożsamość regionalna jest równie silna jak państwowa czy narodowa. Podział regionalny odwołuje się do wspólnych tradycji historycznych i odrębności kulturowych poszczególnych dzielnic kraju. Region stanowi najwyższą jednostkę organizacji terytorialnej państwa o relatywnie dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności, charakteryzującą się względną jednolitością kulturową, gospodarczą, społeczną i wyposażoną w wiele kompetencji ustawodawczych, wykonawczych i zarządzających. Traktuje się go jako mniejszą ojczyznę (w Niemczech pojęcie *Heimat* oznacza mniejszą ojczyznę, a *Vaterland* – dużą ojczyznę). Koncepcja regionalizacji jest związana z ideą państwa samorządowego, w którym samorząd lokalny stanowi czynnik łączący sprawy społeczne z państwowymi. Samorządność jest przeciwieństwem skostnienia i niewrażliwej na sprawy społeczne biurokracji.

Nowym zjawiskiem w tym względzie są tzw. euroregiony¹³. Ich tworzenie w Europie odbywa się w oparciu o odwoływanie się do wspólnych tradycji i korzeni w społecznościach szerszych niż region czy państwo. Powstają one w poprzek granic narodowych, integrują ludność przygraniczną i dotyczą często spornych terenów zamieszkałych przez mniejszości narodowe. Euroregiony tworzy się z myślą o poszukiwaniu nowego modelu bezpieczeństwa i nowych mechanizmów współpracy międzynarodowej. Euroregiony nie mają osobowości prawnej i ich powstanie jest wyrazem oddolnej inicjatywy społeczności lokalnej; porozumienia regionalne nie mogą być sprzeczne z wewnętrznymi przepisami prawa; nie znoszą one granic, lecz bariery między państwami; łagodzą konflikty i lokalne nacjonalizmy, pozwalają lepiej poznać się ludności zamieszkałej po obu stronach granic państwa i służą rozwojowi zacofanych często obszarów. Euroregiony nie są

¹²Por. A. Klasik, *Region a skala lokalna*, Warszawa 1994; *Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego w okresie transformacji systemowej*, Toruń 1995; *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Polska 2000 plus*, Warszawa 1995.

¹³Por. *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, red. A. Kukliński i B. Jałowiecki, Warszawa 1991; *Słownik samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 37-41.

organizacjami ponadnarodowymi, lecz stanowią jedynie rozszerzenie współpracy przygranicznej przez kontakty władz lokalnych, ludzi biznesu, współdziałanie wyższych uczelni, podejmowanie wspólnych inwestycji (przedsiębiorstwa, drogi, mosty, oczyszczalnie ścieków, ustalanie zasad połowu ryb w granicznych rzekach itp.).

Tworzenie euroregionów ma na celu dokonanie wielu przewartościowań społecznych, politycznych, gospodarczych. Wskazuje się m.in. na istotę tożsamości europejskiej, która zawiera się w uznawaniu różnorodności w ramach jedności terytorialnej i cywilizacyjnej¹⁴. Ważny aspekt przewartościowań zajmują kwestie demograficzne; wskazuje się np. na rolę ludności kresowej w przeobrażeniach cywilizacyjnych Europy i świata. Podkreśla się takie cechy znamienne ludności kresowej, jak zdolności przystosowawcze do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-politycznej i ekonomicznej, łatwą adaptację i asymilację w nowej rzeczywistości cywilizacyjnej, otwartość, tolerancję, wielokulturowość. Euroregiony tworzy się często na obszarach posiadających wspólne tradycje historyczne oraz w regionach kłesk żywiołowych. Regionalizacja, a w tym – tworzenie euroregionów, jest istotnym ogniwem osłabiającym centralną władzę państwową oraz równocześnie wzmocnieniem samorządów i władz lokalnych.

III.

Samorząd lokalny zajmuje szczególne miejsce w rzeczywistości społeczno-politycznej i gospodarczej Polski¹⁵. Pojęciem tym określa się zazwyczaj ustalony prawem zakres kompetencji do zawiadywania własnymi sprawami, samodzielne i niezależne zawiadywanie swoimi sprawami w zakresie administracji państwowej (publicznej), a także samodzielne wykonywanie pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym¹⁶.

Przed samorządem w dziejach Polski stawiano nieraz zadania cywilizacyjne, m.in. miał on wyzwać inicjatywę, zachęcać do działalności samorządy terytorialne, budzić czynem i dobrą organizacją pracy naród do odbudowy państwowości polskiej; miał zachęcać do pracy nad organizowaniem życia gospodarczego i umysłowego, z całą bezwzględnością zwalczać apatię na rzecz aktywizmu społecznego, wiązać ośrodki terytorialne w jedną całość¹⁷.

Idee samorządności w Polsce były znane i realizowane od zarania powstania państwowości. Na przestrzeni wieków zmieniały się jednak i jej formy, i zakres¹⁸. W średniowieczu, od połowy XII w., ukształtowały się w formie podziału dzielnicowego kraju: Pomorze Gdańskie, Mazowsze, Małopolska, Śląsk, Wielkopolska

¹⁴Por. A. Chodubski, *O tożsamości cywilizacji europejskiej*, w: *W kręgu cywilizacji europejskiej*, Gdańsk – Toruń 1996, s. 21-32.

¹⁵Por. *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997.

¹⁶Por. *Słownik samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 185-193.

¹⁷Por. W. Kołodziej, *O potrzebie regionalizmu w dobie współczesnej*, „Studia Małopolskie” 1997, t. 1, s. 12.

¹⁸Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994.

oraz Pomorze Zachodnie. W ramach tego podziału funkcjonowały dalsze podziały lokalne. Czynnikiem łączącym wszystkie dzielnice były: 1. wspólny język, 2. wspólna nazwa kraju Polonia (Polska), 3. wspólna dla wszystkich ojczyzna, 4. wymiana gospodarcza istniejąca między poszczególnymi dzielnicami, 5. jedna dynastia Piastowiczów, 6. jedna organizacja kościelna (arcybiskupstwo gnieźnieńskie), 7. Kraków jako symboliczna stolica Polski, 8. zjazdy książąt dzielnicowych, na których uzgadniano politykę zagraniczną i szczególnie ważne sprawy w dziedzinie polityki wewnętrznej. Dzielnice nie były odrębnymi strukturami państwa, aczkolwiek prowadziły ze sobą ciągłe wojny. Więż ogólnopolską umacniała przede wszystkim świadomość przynależności poszczególnych dzielnic do większej całości, tj. Polski.

Silnie zaznaczały się separatyzmy dzielnicowe w XIX i na początku XX w., co było konsekwencją polityki państw zaborczych. Separatyzmy czytelne stały się po odzyskaniu przez Polskę niepodległości; wystąpiły wtedy ważne problemy unifikacyjne. Wyrażały się one nie tylko w zróżnicowaniu poziomu rozwoju gospodarczego oraz nieistnieniu powiązań między ziemiami należącymi wcześniej do różnych zaborców, ale także w postawach, zachowaniach politycznych, w ogóle w mentalności Polaków¹⁹.

Po odzyskaniu niepodległości ważne miejsce wyznaczano w Polsce rozwojowi samorządności. Głoszono powszechnie, że samorząd terytorialny jest najlepszą metodą wychowania społecznego, hartowania woli, wyrabiania poczucia państwowości z jednej strony, zmysłu organizacyjnego, daru inicjatywy oraz dyscypliny z drugiej²⁰. W 1924 r. opracowano program gospodarczy regionalizmu. Zakładano w nim politykę niwelacji różnic poziomów rozwoju gospodarczego. Regionaliści mieli być inicjatorami realizacji programu, a jego realizatorami – państwo oraz instytucje o charakterze gospodarczo-wykonawczym. Ideę propagowano przez hasło „Każda prowincja – jednakowe szanse rozwoju”.

Dużą wagę w polityce regionalizmu przywiązywano do zagadnień umysłowych. Zakładano przyczynianie się do podnoszenia poziomu życia społecznego, intelektualnego i moralnego społeczeństwa. W przebudowie gospodarczej zakładano współdziałanie z nauką, a przede wszystkim – rozwój nauki na prowincji. Starano się włączyć do tej sfery wyższe uczelnie; miały one za zadanie organizować sesje naukowe na szczeblach wojewódzkich, w których brałoby udział zarówno pracownicy naukowi, jak i działacze samorządowi i regionalni; powstała też inicjatywa tworzenia powszechnych uniwersytetów regionalnych o programach obejmujących terenowe zagadnienia naukowe i społeczno-gospodarcze.

Ruch regionalny spotkał się z akceptacją szerokich kręgów społeczeństwa. Osiągnął on znaczące rozmiary, w dużym stopniu przyczynił się do aktywizacji działalności społecznej, co było wielce istotne z punktu widzenia kształtowania

¹⁹ Por. A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918-1926*, Warszawa 1977; *Zarys historii Polski*, red. J. Tazbir, Warszawa 1979, rozdz. IX; A. Piskozub, *Polska w cywilizacji zachodniej*, cz. II, Gdańsk 1995.

²⁰ Por. A. Patkowski, *Dzieje przewodnie regionalizmu*, „Przegląd Współczesny” 1924, t. XI, nr 30, s. 1.

świadości lokalizmu oraz polskich racji narodowych i państwowych. Ważną rolę w tym względzie odegrały instytucje oświatowe. W 1926 r. opublikowano na łamach „Polskiej Oświaty Pozaszkolnej” program polskiego regionalizmu. Wskazano w ogólnych jego założeniach, że:

1) równowaga autorytetu państwa i wolności obywateli, interesów lokalnych i potrzeb całości jest podstawą jedności państwa,

2) pełna swoboda rozwoju materialnych i duchowych i indywidualnych terytorialnych ziem polskich (regionów) stwarza podstawę do regionalnego podziału pracy, rozwoju energii twórczej, społecznej i bogactw kultury.

W aspekcie życia gospodarczego założono, że:

1) każda ziemia polska (region) winna mieć swój własny typ gospodarowania, odpowiadający warunkom naturalnym, ludnościowym i kulturalnym danego terytorium,

2) regionalizm koordynuje, budzi inicjatywę, uświadamia społecznie w kierunku:

a) badań naukowych i tworzenia terytorialnie zindywidualizowanych programów gospodarczych,

b) prac nad podniesieniem poziomu poszczególnych gospodarek terytorialnych,

c) regionalizmu dążącego do realizacji postulatów przez organizowanie związków lokalnych, oddziaływania na opinię i przygotowywanie fachowe ludzi związanych swą pracą z działalnością samorządu ogólnego i gospodarczego; sfera oddziaływań obejmuje również zrzeszenia zawodowe i ruch spółdzielczy.

W aspekcie życia społecznego założono, że:

1) regionalizm dąży do takiego administracyjnego ukształtowania państwa, które by zapewniało właściwy rozwój indywidualnym wartościom gospodarczym i kulturalnym poszczególnych regionów;

2) szeroki samorząd we współpracy z administracją publiczną swym zakresem działania objąć winien wszystkie zadania istotne dla rozwoju indywidualności lokalnych centrów gospodarczych i kulturalnych;

3) regionalizm dąży do zaprowadzenia administracji publicznej do zindywidualizowanych i dostosowanych do potrzeb lokalnych przepisów prawnych.

Najwięcej uwagi poświęcono w programie życiu kulturalnemu. Wskazano, że:

1) praca społeczno-kulturalna przystosowująca się do miejscowych warunków fizjograficznych, etnicznych, społeczno-gospodarczych powinna stale być w organizacyjnej łączności z naukowym badaniem warunków;

2) podstawą ścisłej łączności życia regionalnego z nauką są muzea regionalne w ośrodkach fizjograficznych, historycznych i gospodarczych; muzea regionalne są stacjami naukowymi oraz instytucjami pracy oświatowej i społecznej i jako takie koordynują działalność wszystkich istniejących na danym terenie stowarzyszeń i związków wszelkiego rodzaju, przy zachowaniu całkowitej ich autonomii

pod znakiem współdziałania dla jednego wspólnego celu: poznania dziejów, wartości i warunków rozwoju poszczególnych regionów Polski;

3) region dąży do jak najszerszego związania pracy wychowawczo-oświatowej w szkole i poza szkołą z własnym środowiskiem, przez lokalizację całokształtu przedmiotów nauczania;

4) regionalizm w twórczości literackiej polega na ukazaniu w całej pełni duszy człowieka w związku z jego najbliższym otoczeniem;

5) regionalizm w teatrze dążyć będzie do wyzyskania legend, podań, klechd, bajek, gadek itp. i przez teatr ludowy odrodzenie twórczości, a organizacji kulturalnej w szczególności;

6) sztukom plastycznym i architekturze regionalizm wskazuje bogactwo tematów oraz technik, jakie obserwuje miejscowa sztuka ludowa i wyrosła samodzielnie w danym środowisku sztuka historyczna;

7) regionalizm muzyczny otacza szczególną troską etnografię muzyczną oraz jak najszersze uprzywilejowanie muzyki ludowej jako podstawę do umuzykalnienia społeczeństwa w kierunku narodowym;

8) prasie regionalnej stawia się zadanie odzwierciedlać wszechstronnie życie własnego środowiska, budzić przywiązanie i zainteresowanie do wszystkiego, co się w najbliższym otoczeniu dzieje, nieść energię oraz inicjatywę, stać na straży umiejętności wypełniania swych zadań przez każdego obywatela.

Idee regionalizmu nośne się stały po II wojnie światowej, bezpośrednio po zakończeniu działań wojennych, gdy zaistniał problem integracji terytorialnej w związku z przesunięciami granicznymi, a zwłaszcza z odzyskaniem starych piastowskich ziem, które uległy w XIX i na początku XX w. silnej germanizacji. Wystąpiło emocjonalne dowodzenie polskości tych ziem; regionalizmowi wyznaczono w tym kontekście nowe zadania, których istotą było przede wszystkim udowadnianie polskości tzw. Ziem Odzyskanych. Pojawiły się w tym względzie różne wypaczenia, a ich naprawy podjęto się po 1957 r., kiedy to podniesiono problem rzetelności badań naukowych²¹.

Po II wojnie światowej regionalizm ograniczył się głównie do sfery naukowej i kulturalnej; inne płaszczyzny jego funkcjonowania były ograniczone przez politykę centralną państwa. Przemiany w tym względzie zarysowały się po 1989 r. 8 marca 1990 r. uchwalona została ustawa o samorządzie terytorialnym, która zapoczątkowała złożony proces przywracania instytucji samorządu terytorialnego. Odtworzenie struktur samorządowych i wyposażenie ich w odpowiednie kompetencje okazało się zadaniem niezwykle trudnym²². Wymagało ono gruntownej przebudowy wewnętrznej struktury państwa, precyzyjnego określenia relacji między organami administracji rządowej i samorządowej, wyposażenia tej ostatniej nie tylko w odpowiednie kompetencje i zadania, ale także w potrzebne do ich

²¹ Por. W. Kołodziej, op. cit., s. 12-14.

²² Por. Z. Niewiadomski, *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1991; *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, op. cit., rozdz. III.

realizacji środki materialne (mienie komunalne, finanse gmin), czy też wreszcie przekonania mieszkańców, że o pewnych sprawach mogą decydować sami.

Problem regionalizacji kraju stał się przedmiotem burzliwych dyskusji. Pojawiło się wiele różnych koncepcji podziału terytorialnego kraju oraz założeń ich funkcjonowania²³. Trwały nadal dyskusje nad rozwiązaniami dotyczącymi samorządu lokalnego; powszechne było w tym względzie przekonanie, że aktywizacja środowisk lokalnych jest wyzwaniem, którego nie sposób lekceważyć na drodze przeobrażeń cywilizacyjnych kraju; wskazywano na potrzebę dalszego rozwoju ruchu regionalnego, aktywizacji środowisk lokalnych i samorządności lokalnej.

IV.

Przemianom współczesnego świata, a w tym – transformacjom ustrojowym Polski oraz państw Europy Środkowej i Wschodniej, towarzyszy świadomość nieuchronności głębokich przeobrażeń cywilizacyjnych. Zauważa się, że zasada większości, która była podstawową regułą ostatnich stuleci i legitymowała większość zjawisk i procesów społeczno-politycznych oraz gospodarczych staje się coraz wyraźniej anachroniczna. Zauważa się, że mniejszości będą zyskiwały na znaczeniu i ustrój polityczny musi znaleźć sposób na odzwierciedlenie tego faktu. Zmniejsza się zainteresowanie masową produkcją, masową konsumpcją, masową komunikacją, masową edukacją itp. Zróznicowanie staje się niezbywalną cechą współczesnego świata. Jednak zasady większości mają swych zdecydowanych obrońców, wskazujących między innymi, że łączą się one z realizacją zasad sprawiedliwości społecznej, że służą obronie biednych, a tendencje mniejszościowe z kolei wytwarzają postawy i zachowania sobkostwa społecznego, rodzą różne konflikty cywilizacyjne. Zwolennicy idei mniejszościowych uznają z kolei wszelkie zjawiska negatywne w przeobrażeniach jako ogniwa przejściowe, stanowiące wynik niewytworzenia się instytucji politycznych, wychodzących naprzeciw znakom przeobrażeń cywilizacyjnych.

Czynnikiem wzmacniającym istotę samorządu lokalnego staje się zasada „demokracji na pół pośredniej”, tj. zamiast zdawania się na reprezentantów podejmowanie na siebie obowiązków reprezentacji interesów. Wybierani reprezentanci w coraz mniejszym stopniu bywają zorientowani w kwestiach, które przychodzi im rozstrzygać, a zatem muszą odwoływać się do opinii ekspertów; ważną rolę mogą odgrywać jako eksperci sami zainteresowani danymi problemami wymagającymi rozstrzygnięć. By wyeliminować w podejmowaniu decyzji płaszczyznę emocjonalną, istnieje możliwość wykorzystania do podejmowania decyzji, wyrażania opinii, techniki komputerowej, która daje zwrotne możliwości udziału obywateli w życiu politycznym, a w tym zwłaszcza w podejmowaniu decyzji politycznych.

²³ Por. Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994; Z. Jabłoński, A. Potoczek, *Propozycja podziału państwa polskiego na województwa „25”*, Toruń 1996.

W procesie tworzenia się społeczeństwa autonomicznego wobec państwa, decentralizacji i rozproszenia władzy, rozwoju organizacji samorządowych, spontanicznego organizowania się ludzi, demokracji partycypatywnej, osłabiania tożsamości państwowej na rzecz więzi lokalnych tworzą się nowe wartości. Są wśród nich m.in.: nadrzędność praw człowieka wobec ustawodawstwa państwowego, globalna świadomość, nastawienie na przyszłość, wiara w postęp, tolerancja wobec różnych systemów wartości, wzrost aspiracji społecznych, zastępowanie filozofii panowania (nad przyrodą, państwem, człowiekiem) ideą harmonijnego współistnienia i partnerstwa.

W kształtowaniu obrazu stosunków społeczno-politycznych i gospodarczych, gdzie współistnieją obok siebie decentralizacja i globalizacja, tak w stosunkach wewnątrzpaństwowych, jak i międzynarodowych, mechanizmy sprawcze wyznaczane są w głównej mierze przez tempo postępu naukowo-technicznego; wiedza i związana z nią informacja jest najdroższym „towarem” i podstawowym czynnikiem rozwoju. Istnieje zatem konieczność ciągłych zmian w systemie edukacyjnym, konieczność kształcenia ustawicznego i interdyscyplinarnego, nastawienie na innowacyjność.

W gospodarce odchodzenie od masowości ma służyć wzrostowi dobrobytu; podstawowym celem gospodarowania ma być likwidacja barier rozwojowych, a państwo powinno być koordynatorem procesów rozwojowych; znamienym zjawiskiem staje się decentralizacja zarządzania (sieciowe struktury organizacyjne, zarządzanie partycypatywne).

Uogólniając można stwierdzić, że odchodzenie od społeczeństwa masowego jest prawidłowością procesu przekształceń cywilizacyjnych. Rodzące się konflikty na drodze przeobrażeń od struktur politycznych scentralizowanych do struktur zdecentralizowanych są również prawidłowością przemian społeczno-politycznych i gospodarczych. Współcześnie istnieje różnorodność poglądów i ocen na temat dokonujących się przemian. Wyraża się optymistyczny pogląd, że jest to proces prowadzący do wyższego stadium rozwojowego ludzkości, jak też nieodosobniony jest pogląd, że cywilizacja osiągnęła już szczytowy punkt rozwoju i dalsze jej stadia, będą stadiami regresywnymi prowadzącymi do upadku; jest to nurt katastroficzny. Nierzadko występuje pogląd o cyklicznym rozwoju cywilizacji, w którym decentralizacja jest następstwem centralizacji i w tym względzie występuje powtarzalność pewnych zjawisk i procesów²⁴.

Wskazując na źródła przeobrażeń, wiążących się z zarządzaniem ekonomicznym oraz sprawowaniem władzy społeczno-politycznej, podkreśla się, że zdeterminowane są one rozwojem nauki i techniki; w całokształcie przeobrażeń obserwuje się wielorakie powiązania, współzależności, sprzężenia. Współczesny świat współtworzony równocześnie przez globalizację i decentralizację jest areną otwartą na osiągnięcia i wartości różnych narodów i państw oraz na poszanowanie idei wolności, tolerancji i solidarności ogólnoludzkiej. Prawidłowością wydają się

²⁴ Por. K. Krzysztofek, *Uniwersalistyczne i pluralistyczne wizje pokojowego świata*, Warszawa 1990, s. 7-10.

w tym względzie procesy ograniczania suwerenności na rzecz instytucji samorządowych i grup lokalnych z jednej strony, a z drugiej – na rzecz instytucji i przepisów międzynarodowych, chroniących m.in. prawa człowieka. Kształtująca się nowa świadomość i związana z nią humanizacja stosunków międzyludzkich powinna wychodzić naprzeciw zastępowaniu przymusu wolnym i świadomym wyborem²⁵.

²⁵ A. Piskozub, *Przemiany kulturowe i cywilizacyjne w perspektywie społeczeństwa postindustrialnego i aspekty globalizacji kulturowej – uwarunkowania i wnioski*, w: *Polska na drodze do nowoczesnej cywilizacji*, t. II, Warszawa 1990, s. 3.

Stanisław Wykrętowicz

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
kierownik Katedry Samorządu

Ustrój prawny izb gospodarczych a lobbing

Streszczenie. *Izby gospodarcze to jedna z najstarszych form działania zbiorowego przedsiębiorców. W artykule przedstawiana jest ich geneza oraz ewolucja ustroju prawnego: od ustroju korporacji prywatnoprawnych jako dobrowolnych stowarzyszeń do ustroju korporacji publicznoprawnych, które następnie stały się instytucjami samorządu gospodarczego, czyli formą zdecentralizowanej administracji publicznej. Tylko samorządowe izby gospodarcze (tzw. model francuski izb) wywierają bezpośredni wpływ na ład rynkowy w danym kraju, podczas gdy izby funkcjonujące jako dobrowolne stowarzyszenia przedsiębiorców (tzw. model anglosaksoński) poprzez lobbing prowadzony w imię partykularnych interesów deformują ten ład. Na tym historyczno-teoretycznym tle omawiane jest kształtowanie się ustroju izb gospodarczych w II RP, a także niepowodzenie restytucji samorządowych izb gospodarczych w III RP i wynikające z tego negatywne konsekwencje dla jakości ładu rynkowego w Polsce.*

Celem niniejszej pracy¹ jest: a) ukazanie genezy izb gospodarczych jako instytucji działania zbiorowego kategorii społecznej przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego; b) przedstawienie ewolucji ustroju prawnego owych izb w procesie rozwoju historycznego – uwarunkowań ich przejścia od ustroju korporacji prywatnoprawnych typu stowarzyszeń dobrowolnych, bez władztwa administracyjnego, do ustroju korporacji publicznoprawnych jako instytucji samorządu gospodarczego

¹Niniejszy tekst, częściowo zmieniony, oparty jest na artykule oddanym do druku w „Zeszytach Naukowych Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu”.

o charakterze obligatoryjnym i powszechnym; do przekształcenia tych instytucji w zdecentralizowaną formę administracji publicznej, w podmioty niezależne i – w granicach ustawy – równoprawne organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego; c) przedstawienie na tle owego procesu historycznego różnych form lobbingu oraz wykazanie związku między jego skalą i destrukcyjnym wpływem na ład rynkowy a ustrojem prawnym izb gospodarczych.

I.

Izby gospodarcze stanowią jedną z najstarszych form działania zbiorowego kategorii społecznej przedsiębiorców. W obrębie tej kategorii występuje wiele grup interesu, z których kupcy pierwsi swoim działaniom zbiorowym na rzecz ładu rynkowego nadali formę prawną izb gospodarczych. Pierwsze historyczne wzmianki o tych instytucjach pochodzą z IX w., i odnoszą się do miast portowych europejskiej części Morza Śródziemnego. Na tym bowiem obszarze pojawiły się najwcześniej oznaki ożywienia gospodarczego po trwającej wiele stuleci zapaści ekonomicznej, spowodowanej upadkiem imperium rzymskiego (476 r.). Był to wynik transformacji ustrojowej, związany z upadkiem systemu niewolniczego i powstaniem ustroju feudalnego.

W tym historycznym procesie pierwszoplanową rolę odegrało chrześcijaństwo. Atrakcyjność jego społecznej doktryny sprawiła, że z nielicznej zrazu sekty żydowskiej stało się ono religią uniwersalną, integrującą nowy feudalny porządek prawny i gospodarczy. Wymiar społeczny chrześcijaństwa polegał na uznaniu niewolnika za osobę ludzką, podlegającą ochronie prawa. Z kolei wymiar ekonomiczny chrześcijaństwa polegał na przekształceniu niewolnika w chłopą poddanego, ale samodzielniejszego przedsiębiorcę. Był to jakościowy przełom w odniesieniu do ludzkiego czynnika produkcji. Feudalizm, uznając doktrynę społeczną chrześcijaństwa za podstawę swego porządku prawnego, stworzył ekonomiczne przesłanki wyzwolenia w człowieku większej kreatywności i przedsiębiorczości. W rezultacie, wzrosła produkcja społeczna dóbr materialnych. W szczególności pojawiły się nadwyżki płodów rolnych (zboża, oliwy, mięsa) i wyrobów rękodzielnictwa, zarówno narzędzi pracy, jak i domowego użytku, powodując wzrost wymiany handlowej. Jednak skala wymiany towarowo-pieniężnej w okresie wczesnego feudalizmu była niewielka; dominował rynek lokalny, a jego ośrodkiem bywały nieliczne miasta. Jedynie większe miasta portowe, zrazu w północnej części Morza Śródziemnego, stanowiły ośrodki handlowe o charakterze ponadlokalnym, jak Barcelona, Marsylia, Wenecja czy Genua².

Głównymi tedy ośrodkami wymiany handlowej w okresie wczesnego średniowiecza były miasta portowe dzisiejszej Hiszpanii, Francji i Włoch, a później (XIII w.)

²J. Kulischer, *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*, t. I, Warszawa 1961, s. 247.

także miasta portowe Europy Północnej, z niemiecką Hanżą na czele. Wśród ówczesnego mieszczaństwa wiodącą rolę – ze względu na status majątkowy – odgrywali kupcy i armatorzy floty handlowej. Te właśnie grupy przedsiębiorców były pierwszymi, które swoim działaniem zbiorowym na rzecz ładu rynkowego nadały już we wczesnym feudalizmie formę organizacyjną, stanowiącą pierwowzór dzisiejszych izb gospodarczych. Były to korporacje prywatnoprawne oparte na lokalnej więzi ekonomicznej; ich celem była reprezentacja i obrona interesów owych najbogatszych warstw ówczesnego mieszczaństwa. Pierwsza wzmianka o takiej korporacji pochodzi z IX w. i dotyczy związku kupieckiego w Barcelonie. Związek ten nosił nazwę *Consulado del Mar* i skupiał kupców zajmujących się handlem morskim w basenie Morza Śródziemnego³. Trwałym śladem tego związku jest „kataloński zbiór praw zwyczajowych, który powstał około XIII w.”⁴.

W XIII w. podobne korporacje działały w innych miastach portowych ówczesnej Hiszpanii; nosiły one nazwę kolegiów kupieckich. Wiadomo, że kolegia te miały charakter szczególny, bowiem oprócz zadań własnych, związanych z reprezentacją i obroną interesów swoich członków, wykonywały również zadania zlecone im przez władze miejskie. W pierwszym przypadku działały one jako korporacje prywatnoprawne, w drugim zaś – posiadając z mocy prawa miejskiego władztwo administracyjne – działały jako korporacje publiczno-prawne na podobieństwo dzisiejszych izb samorządu gospodarczego.

W szczególności kolegia kupieckie „rozstrzygały [...] sprawy handlowe, wykonywały policję portową i rzeczną, prowadziły rejestry okrętowe, badały [kwalifikacje – S.W.] sterników [...], zakładały szkoły handlowe i przemysłowe, przedkładały władzom opinie i stawiały wnioski w sprawach rozwoju handlu, przemysłu i żeglugi”⁵. Szczupłość źródeł nie pozwala powiedzieć więcej o tych korporacjach średniowiecznej Hiszpanii.

Z kolei wśród francuskich miast portowych wiodącą rolę odgrywała Marsylia, znana jako ważny ośrodek handlowy już w czasach imperium rzymskiego. Zapewne i tutaj istniały instytucje działania zbiorowego kupców i armatorów współczesne barcelońskiemu *Consulado*, i stosowały podobne przepisy handlowe, które regulowały ład rynkowy w tej części Francji we wczesnym średniowieczu. Brak jednak danych źródłowych na ten temat. Natomiast wiadomo, że w 1599 r. istniała w Marsylii rada handlu (*Conseil de Commerce*). Składała się ona z „czterech nadzorców” wybranych spośród kupców i armatorów. W 1650 r. wspomniana Rada otrzymała nazwę izby handlu⁶.

W miastach niemieckich i północnej części Niderlandów (Holandii) instytucjami działania zbiorowego kupców na rzecz ładu rynkowego w okresie średniowiecza

³ J. Panjko, *Początek izb zawodowych i gospodarczych*, w: W.L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Poznań 1928, s. 202.

⁴ *Ibidem*; por. J. Kulisz, *op. cit.*, s. 314.

⁵ J. Panjko, *op. cit.*, s. 202.

⁶ P. Puaux, *Les Chambres de commerce et industrie*, Paryż 1988, s. 15; *Le Chambre de Commerce de Marseille*, w: *Archives Municipales de Marseille*, BB, F 135.

były gildie. W Antwerpii zaś, największym w owym czasie porcie Morza Północnego, działała w 1485 r. izba handlu. Podobna izba była w Brugii. Według źródeł belgijskich ta ostatnia powstała wcześniej niż antwerska.

Podkreślić należy, że wszystkie znane korporacje działania zbiorowego kupców i armatorów floty na rzecz ładu rynkowego w okresie feudalizmu były korporacjami prywatnoprawnymi, o członkostwie dobrowolnym. Instytucje te nie posiadały władztwa administracyjnego, nie były izbami samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego; były stowarzyszeniami o charakterze lokalnym. Ich działania ograniczały się do określonego miasta, które stanowiło centrum handlowe najbliższego otoczenia. Miasta te podlegały zwierzchności administracyjnej różnych właścicieli: monarchom, feudałom, i kościołowi; były też wolne miasta, do których między innymi należały Barcelona i Marsylia. W jednym państwie istniało wówczas wiele rynków lokalnych, które często więcej dzieliło, niż łączyło; istniał konflikt interesów między miastami w obrębie tego samego państwa.

Podłożem tego konfliktu, który utrudniał swobodę wymiany handlowej między miastami wewnątrz kraju, a także z zagranicą, były głównie: a) instytucja prawa składu i b) instytucja przymusu drogowego⁷. Prawo składu ograniczało swobodę wyboru przez kupców miejsca transakcji handlowej, a przymus drogowy egzekwował to prawo w praktyce. W rezultacie to, co było korzystne dla miejscowych kupców, było niekorzystne dla kupców obcych, najczęściej zagranicznych. Obydwie instytucje ustanawiał władca w formie przywileju w zamian za określoną cenę, która stanowiła jego dochód. Dodajmy: nie każde miasto mogło ową cenę zapłacić. Dochodziła jeszcze cena usługi, czyli koszt wyjednania takiego przywileju przez stojącego blisko władcy dygnitarza dworskiego. Instytucje, o których mowa, mogą uchodzić za pierwowzór tego, co współcześnie stanowi istotę lobbingu parlamentarnego: uzyskanie jakiejś korzyści przez jedną grupę interesu za określoną cenę, ze szkodą dla innych grup interesu.

Instytucją, która pozwalała „obejść” prawo składu i przymus drogowy były doroczne jarmarki. Organizowały je niektóre zakony kościelne z okazji święta ich patrona⁸. Przykładem jest Jarmark Dominikański w Gdańsku, najstarszy na ziemiach polskich, bo sięgający połowy XIII w. Gdańsk był w owym czasie jednym z największych miast portowych Europy Północno-Środkowej; był wielkim centrum handlowym, utrzymującym kontakty gospodarcze z miastami ówczesnych Niderlandów, Szkocji i Danii, a przede wszystkim niemieckiej Hanzy. Przywilej organizowania ówczesnych jarmarków nadawał zakonowi papież, w zamian za określoną cenę, którą płaciło miasto. Pośrednikiem był zakon; jarmarki, podobnie jak odpusty, były przedmiotem kupna-sprzedaży; była to forma *sui generis* lobbingu, tyle że uprawiana przez zakony na rzecz danego miasta, ściślej: najbardziej zainteresowanej takim przywilejem grupy interesu, czyli miejscowych kupców.

⁷ J. Kulischer, op. cit., s. 94-96; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza Polski*, Warszawa 1953, s. 59 i 63.

⁸ J. Kulischer, op. cit., s. 94-96.

Wszystkie te instytucje: prawo składu, przymus drogowy, jarmarki i inne były wynikiem działania zbiorowego kupców zorganizowanych w związki (korporacje), które w jednych miastach nosiły nazwę konsulatów lub kolegiów kupieckich, a w innych – rad lub izb handlu. Działania tych korporacji – jak już wspomniano – miały zasięg lokalny, a ich celem była obrona interesów kupców danego miasta⁹. Partykularyzm interesów i ograniczony zasięg oddziaływania owych korporacji wynikał z ich podmiotowości prywatnoprawnej. Tylko instytucje grup interesu działające w systemie prawa publicznego, posiadając władztwo administracyjne, mogą bezpośrednio kształtować ład rynkowy w skali ponadlokalnej – bez uciekania się do praktyk określanых współcześnie lobbyingiem. Takich jednak instytucji działania zbiorowego, inaczej mówiąc: korporacji grup interesu działających w systemie prawa publicznego, stanowiących zdecentralizowaną formę administracji publicznej, czyli samorząd gospodarczy w znaczeniu teorii prawa administracyjnego, ustrój feudalny nie wykształcił. Przesłanki, w wyniku których izby gospodarcze uzyskały w drodze delegacji ustawowej władztwo administracyjne i stały się samorządem gospodarczym w znaczeniu prawa administracyjnego, powstały dopiero w kapitalizmie; stworzyła je rewolucja francuska w 1789 r.

II.

Rewolucja francuska była zwrotnym punktem w nowożytnych dziejach ludzkości. Obalając feudalną monarchię absolutną i znosząc ustrój stanowy wprowadziła ustrój demokracji obywatelskiej oparty na wolności i równości wszystkich obywateli wobec prawa; stworzyła po raz pierwszy w dziejach ustrojowe przesłanki dla powstania samorządu w znaczeniu teorii prawa administracyjnego. Innym czynnikiem, który odegrał istotną rolę w rozwoju samorządu była rewolucja techniczna i przewrót przemysłowy. W wyniku nałożenia się na siebie tych czynników powstał kapitalistyczny system gospodarczy, który zdynamizował dotychczasowe życie społeczne; wyzwolił ogromną inwencję twórczą u ludzi; wyrwał ludzkość z powolnego dotąd tempa rozwoju gospodarczego, stworzył przesłanki ekonomiczne i techniczne wielkiej skali produkcji, tudzież wymiany dóbr i kapitału. Kapitalizm – jego mechanizm rynkowy i konkurencja – pchnęły świat naprzód, wywołując niespotykane w przeszłości przyspieszenie rozwoju gospodarczego i społecznego. Społeczną siłą sprawczą tego procesu było mieszczaństwo, z plutokracją finansową na czele. Byli to przede wszystkim bankierzy, fabrykanci przemysłowi, armatorzy floty, kupcy i inni, którzy – w przeciwieństwie do zepchniętej na drugi plan szlachty i arystokracji – swój status społeczny zawdzięczali własnej pracy i przedsiębiorczości.

W wyniku tego złożonego procesu historycznego powstały przesłanki pojawienia się nowej formy samorządu: samorządu gospodarczego jako zdecentralizowanej

⁹J. Rutkowski, op.cit., s. 63.

administracji publicznej w sferze gospodarczej. Była to nowa jakość w dziedzinie instytucji działania zbiorowego przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego w gospodarce kapitalistycznej. Nastąpiło to jednak dopiero w połowie XIX w., o czym niżej.

Tymczasem w 1789 r., na gruzach obalonej przez zrewolucjonizowane mieszczaństwo monarchii absolutnej i państwa autorytarne, którego symbolem była paryska Bastylia, powstała I Republika Francuska jako państwo demokratyczne; powstał ustroj demokracji obywatelskiej oparty na wolności i równości wszystkich obywateli wobec prawa, bez względu na pochodzenie społeczne i religię. Ideowe podstawy ustroju demokracji obywatelskiej stanowiła Deklaracja Praw i Wolności Człowieka, uchwalona przez rewolucyjną Konstytuante w grudniu 1789 r. Stanowiła ona, że w nowym ustroju źródłem prawa i władzy jest wola narodu, a nie wola autokratycznego władcy, który – jak Ludwik XIV – mógł mawiać: *l'Etat c'est moi* (państwo to ja).

I Republika istniała zaledwie kilka lat (1792-1799). W tym okresie walka o szczytne ideały rewolucji mieszczańskiej – „Wolność, Równość i Braterstwo” – przybrała niezwykle krwawy charakter. Zapanował chaos polityczny i gospodarczy. W ogólnym zamęciu politycznym przestało istnieć wiele instytucji z okresu ustroju feudalnego, w tym wspomniane wyżej izby handlu, z których najstarsza, marsylska działała blisko dwieście lat. W sferze organizacji działania zbiorowego kupców, bankierów, przemysłowców i innych grup interesu, które odegrały istotną rolę w obaleniu starego porządku prawnoustrojowego, powstała luka instytucjonalna. Nie stało instytucji, które w nowych warunkach ustrojowych, w warunkach wolności gospodarczej i konkurencji, tudzież dokonywującej się równolegle rewolucji technicznej, mogłyby reprezentować i skutecznie bronić interesów wspomnianych grup interesu.

W 1799 r. Napoleon Bonaparte, aby położyć kres chaosowi i przywrócić spokój polityczny i zaprowadzić ład gospodarczy w kraju, dokonał zamachu stanu i przejął całkowitą władzę zwierzchnią w państwie; I Republika przestała istnieć. W miejsce państwa opartego na konstytucji i organów władzy publicznej wyłanianych w drodze demokratycznych wyborów, Napoleon wprowadził rządy autorytarne i scentralizowany system administracji publicznej, oparty na nominacji. Jednym z pierwszych jego posunięć była likwidacja samorządu gminnego, który stanowił wielką zdobycz rewolucji, tudzież legitymizację ustroju demokracji obywatelskiej.

Przejęcie przez Napoleona władzy politycznej zbiegło się z jego zwycięstwem pod Marengo (1800 r.); Francja na kilka lat zyskała bezpieczeństwo zewnętrzne¹⁰. Na czoło wysunęły się wówczas sprawy gospodarki: przywrócenie jej stabilizacji i nadanie nowych impulsów rozwoju. W polityce gospodarczej priorytet uzyskały: a) uzdrowienie finansów publicznych, b) przywrócenie równowagi budżetowej i c) przyspieszenie rozwoju przemysłu fabrycznego. Wysoki priorytet uzyskały też badania naukowe i postęp techniczny.

¹⁰M. Żywczyński, *Historia powszechna 1789-1870*, Warszawa 1964, s. 114-115.

Polityka gospodarcza Napoleona zyskała poparcie najbardziej wpływowych kół francuskiej burżuazji: fabrykantów, bankierów i kupców. Te same grupy interesu były też zainteresowane w ekspansji terytorialnej Francji i jej hegemonii w Europie. Bonaparte, jako autokrata, „otaczając przemysł staranną opieką”, stosując na dużą skalę interwencjonizm państwowy w postaci ceł ochronnych i kredytów inwestycyjnych z państwowego systemu bankowego, usiłował cały ten proces industrializacji podporządkować państwu, jego polityce imperialnej. W tym celu, w miejsce zlikwidowanych w okresie I Republiki izb handlu, powołał w 1802 r. na mocy dekretu konsularnego 22 nowe izby handlu, z izbą paryską na czele; ustrój tej ostatniej stał się później wzorem dla nowożytnych izb samorządu gospodarczego¹¹.

Nowe izby handlu różniły się od starych izb handlu statusem prawnym. Te ostatnie, podobnie jak hiszpańskie kolegia kupieckie, były korporacjami prywatnoprawnymi, o członkostwie dobrowolnym. Reprezentowały i broniły interesów kupców jednego miasta; przyświecały im cele partykularne, osiągnąć często środkami, które zakłócały ład rynkowy w skali ponadlokalnej. Natomiast napoleońskie izby handlu były po raz pierwszy w dziejach instytucji działania zbiorowego kupców i innych grup interesu korporacjami publicznoprawnymi; miały z mocy dekretu charakter powszechny i obligatoryjne członkostwo. Izby handlu stanowiły korporację ogółu społeczności przedsiębiorców, prowadzących działalność gospodarczą na obszarze ich jurysdykcji w dziedzinie: przemysłu, handlu, bankowości, transportu morskiego i lądowego oraz rzemiosła; miały zasięg departamentu, czyli województwa.

Napoleon, nadając nowym izbom handlu status korporacji publicznoprawnej, położył kres dotychczasowemu partykularyzmowi starych izb handlu, który wynikał z ich podmiotowości prywatnoprawnej. Jednocześnie pragnął umocnić integralność rynku wewnętrznego jako przesłankę przyspieszenia rozwoju gospodarczego Francji, pogodzić doktrynę liberalizmu gospodarczego – jego zasadę leseferyzmu – z polityką interwencjonizmu państwowego; nowe izby handlu miały optymalizować cele imperialnej polityki Napoleona z interesami francuskich kół gospodarczych. W praktyce wyznaczone izbom handlu zadania miały służyć dobrze zarówno interesom rządu, jak i przedsiębiorców. Powinny umacniać ład rynkowy w okresie wczesnego kapitalizmu, zmniejszać dystans cywilizacyjny dzielący Francję od Anglii, największego jej wroga, zwiększać ściągalność podatków do budżetu państwa przez samokontrolę przedsiębiorców oraz zapobiegać patologii gospodarczej, zwłaszcza korupcji, oszustwom podatkowym i szarej strefie gospodarczej.

Należy podkreślić, że Napoleon jako autokrata nie miał zamiaru dzielić się władzą z jakąkolwiek grupą społeczną. W jego „cezarystycznej” doktrynie politycznej nie było miejsca dla samorządu jako zdecentralizowanej administracji publicznej; on i państwo stanowili jedno. Stąd nowe izby handlu, mimo statusu publiczno-

¹¹B. Kłapkowski, *Rady Handlowe z 1809 r. oraz Izby Handlowe i Rękodzielnicze z 1817 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. XVI, z. 1, 1967, s. 253; por. S. Wykretowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykretowicz, wyd. III, Poznań 2004, s. 36.

prawnego, nie posiadały atrybutu władztwa administracyjnego. Izby te były organami rządu, nie państwa. Według J. Panejki, napoleońskie izby handlu stanowiły swoisty pomost łączący środowisko społeczne przedsiębiorców z administracją rządową, od której były także finansowo zależne. Służyły rządowi, udzielając jego organom „instrukcji i rad w zakresie handlu, przemysłu i rzemiosła”. Napoleońskie izby handlu, będąc od rządu zależne, nie posiadały atrybutu zwierzchności, który czyniłby je instytucjami samorządu gospodarczego. Istota zaś samorządu, w tym także gospodarczego, „leży [...] w prawnej niezawisłości instytucji samorządu, niepodległej hierarchicznie innym organom”¹². Nowopowstałe izby handlu nie były więc samorządem gospodarczym w znaczeniu teorii prawa administracyjnego.

Z drugiej jednak strony, izby te jako korporacje publicznoprawne stanowiły istotne ogniwo w procesie rozwoju instytucji zbiorowego działania kupców, przemysłowców i innych grup społeczności przedsiębiorców; stanowiły ważny krok na drodze powstania samorządu gospodarczego i publicznoprawnego – w granicach ustawy – upodmiotowienia przedsiębiorców, uzyskania przez nich realnego wpływu na kształtowanie ładu rynkowego. Podmiotowość publicznoprawna napoleońskich izb handlu eliminowała w praktyce stosowanie działań o charakterze lobbistycznym, które zawsze zmierzają do osiągnięcia korzyści przez jedną grupę przedsiębiorców ze szkodą dla innej; stawiała dobro ogółu społeczności przedsiębiorców przed partykularnymi interesami grupy.

Upłynęło jednak pół wieku, zanim francuskie izby handlu przekształciły się z korporacji zależnych, w korporacje niezależne od administracji rządowej; stały się podmiotami zdecentralizowanej administracji państwa, i jako takie, zdolnymi do wykonywania funkcji administracji publicznej, czyli stanowienia aktów władczych¹³.

Przełomowe znaczenie dla transformacji izb handlu w instytucje samorządu gospodarczego, w korporacje publicznoprawne, ale niezależne od administracji rządowej, w podmioty zdecentralizowanej administracji publicznej, czyli państwa, miała rewolucja, która wybuchła w 1848 r. i przeszła do historii Europy jako Wiosna Ludów. Celem tej rewolucji, która objęła większość krajów kontynentu, było obalenie ostatnich monarchii absolutnych i zwycięstwo demokracji obywatelskiej. W praktyce oznaczało to dokończenie przemian społecznych i gospodarczych, zapoczątkowanych z górami pół wieku wcześniej przez Wielką Rewolucję Francuską. Podłożem ekonomicznym Wiosny Ludów był przewrót przemysłowy związany z rewolucją techniczną. Szybki rozwój gospodarki kapitalistycznej pozostawał „w coraz większej niezgodności z formami politycznymi i społecznymi *ancien regime'u*. Formacja kapitalistyczna wszędzie rozsadzała ramy dotychczasowego ustroju. Burżuazja musiała dążyć do usunięcia ograniczeń gospodarczych, pozostałych po ustroju feudalnym, do zniesienia korporacji zawodowych [m.in. starych izb handlu – S.W.] i cechów, do zniesienia pozostałości feudalnych

¹²J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 63.

¹³Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd w Polsce*, s. 136.

na wsi, by łatwiej zdobyć siłę roboczą i powiększyć rynek wewnętrzny, do ograniczenia władzy feudałów”¹⁴.

W okresie Wiosny Ludów siłą wiodącą w rewolucji przeciwko absolutyzmowi i przeżytkom feudalizmu było mieszczaństwo. Rewolucja ta zaczęła się w lutym 1848 r. od powstania w Paryżu, gdzie doszło do upadku monarchii i ustanowienia drugiej w historii Francji republiki z prezydentem na czele. Miesiąc później (marzec) rewolucja wybuchła w Berlinie – stolicy Prus, i w innych miastach niemieckich. Do zbrojnych wystąpień doszło w Wiedniu – stolicy Austrii, i na Węgrzech, a także na ziemiach polskich, głównie w zaborze pruskim (Wielkopolska). W Niemczech, podzielonych wówczas na wiele podmiotów państwowych: królestw, księstw, wolnych miast, na czele rewolucji, która przybrała tu największy rozmach, stały najbardziej wpływowe koła gospodarcze (bankierzy, fabrykanci, kupcy) i przedstawiciele wolnych zawodów (adwokaci, lekarze, literaci, uczeni). Była to najbardziej liberalna i wykształcona część mieszczaństwa, wspierana przez robotników przemysłowych i część chłopstwa. Ostrze rewolucji niemieckiej było wymierzone przeciwko autorytarnym rządóm monarchii absolutnej Prus i Austrii, głównych ości – obok Rosji – Świętego Przymierza.

Niemieckiemu mieszczaństwu, jego najbardziej liberalnej i postępowej części, przyswiecały dwa podstawowe cele: a) zjednoczenie polityczne Niemiec i powstanie jednolitego ogólnoniemieckiego rynku, wolnego od wszelkich barier wewnętrznych, dla przyspieszenia rozwoju gospodarczego oraz b) obalenie w tym celu monarchii absolutnej i wprowadzenie demokracji obywatelskiej – ustroju liberalnego opartego na wolności i równości wszystkich obywateli wobec prawa. Pierwszy cel nie został wówczas osiągnięty, za to w drugiej kwestii niemieckie mieszczaństwo odniosło zwycięstwo. Monarchie absolutne jako relikty feudalizmu w Prusach i Austrii – największych państwach obszaru niemieckiego – zostały obalone, a na ich gruzach powstał ustrój demokracji obywatelskiej w formie monarchii konstytucyjnej.

Zwycięstwo niemieckich liberalów było niepełne. Niemieckie mieszczaństwo w okresie Wiosny Ludów było politycznie niejednolite, ekonomicznie słabsze od francuskiego czy belgijskiego, stąd bardziej uległe junkrom, czyli feudalnym właścicielóm ziemskim, społecznej ości absolutyzmu; ci ostatni dominowali w administracji rządowej i w wojsku. W tej sytuacji burżuazja niemiecka stanęła przed alternatywą: „demokracja i zjednoczenie Niemiec za cenę rewolucji, czy wprowadzenie pewnych swobód liberalnych za cenę kompromisu. Wybrała to drugie”¹⁵. Jedną z takich „swobód liberalnych” było uzyskanie przez niemieckie sfery gospodarcze samorządu gospodarczego. Był to duży sukces niemieckiego mieszczaństwa, zwłaszcza jego kół gospodarczych związanych z przemysłem, bankowością i handlem. Koła te przez samorząd gospodarczy uzyskały podmiotowość publicznoprawną i władztwo administracyjne, a także realny wpływ na politykę

¹⁴M. Żywczyński, op. cit., s. 305.

¹⁵Ibidem, s. 329.

gospodarczą rządu zdominowanego dotąd przez junkrów, zorientowanych głównie na rolnictwo.

W Austrii – podobnie jak we Francji – izbom samorządu gospodarczego nadano miano izb handlu, później zmieniając tę nazwę na izby handlu i przemysłu, natomiast w Prusach izbom tym nadano nazwę izb przemysłowo-handlowych¹⁶. Izby austriackie i pruskie, podobnie jak izby napoleońskie, posiadały ustrój korporacji publicznoprawnej, ale niemieckie różniły się od tych ostatnich tym, że były pierwszymi w dziejach korporacjami samorządu w znaczeniu teorii prawa administracyjnego. Zostały powołane w drodze ustawy do wykonywania zadań publicznych i stanowienia aktów władczych; były instytucjami państwa, nie rządu. Niemcy są tedy ojczyzną samorządu gospodarczego, jak Francja z czasów I Republiki jest ojczyzną samorządu terytorialnego.

Przekształcenie niemieckich izb gospodarczych w instytucje samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego – czyli w zdecentralizowaną formę administracji publicznej, w podmioty państwa, nie rządu – nie było przypadkowe. Było ono uwarunkowane złożonym splotem czynników obiektywnych i subiektywnych, a w szczególności: a) opóźnieniem rozwoju gospodarczego Niemiec w stosunku do Anglii i Francji oraz b) „umysłowością niemiecką”, ukształtowaną pod wpływem zarówno rodzimej filozofii społecznej z przełomu XVIII i XIX w. (Fichte, Hegel, Schelling i inni), jak i myśli ekonomicznej pierwszej połowy XIX w., tzw. historyzmu (F. List, W. Roscher, K. Knies i inni)¹⁷.

W związku z tym przypomnieć należy, że w połowie XIX w., mimo widocznego postępu w dziedzinie rewolucji technicznej, Europa kontynentalna pozostawała nadal obszarem mocno zróżnicowanym gospodarczo; znajdowała się – z wyjątkiem Francji i Belgii – pod przemożną dominacją potęgi ekonomicznej i technologicznej Anglii, przewagi konkurencyjnej jej przemysłu fabrycznego i skali obrotów w handlu zagranicznym. W połowie XIX w. na obszarze niemieckim przeważała nadal manufaktura i rzemiosło¹⁸.

W tym okresie panowała w Anglii niepodzielnie liberalna doktryna ekonomiczna; głosiła ona swobodę gospodarczą i wolną konkurencję, czyli tzw. leseferyzm. Na kontynencie jednak, z powodu wspomnianej asymetrii w rozwoju gospodarczym, owa wolność gospodarcza była pojmowana niejednoznacznie; postrzegano ją przez pryzmat interesów poszczególnych państw, a te były rozbieżne, i w końcu górę brał interes narodowy. W tej sytuacji, gdy silniejsza ekonomicznie i bardzo zaawansowana technologicznie Anglia głosiła klasyczny leseferyzm, czyli zasadę, że „każdy człowiek dopóki nie narusza obowiązujących praw, powinien mieć [...] zupełną swobodę w prowadzeniu własnego interesu według własnego uznania oraz w użytkowaniu swojej pracy i kapitału w wolnej konkurencji z innym czło-

¹⁶Dziennik Rządowy m. Krakowa, Nr 62-65 z 10 marca 1849 r. (Archiwum Państwowe w Krakowie); V. Valentin, *Geschichte der deutschen Revolution 1848-1849*, Berlin 1939, s. 340; Preuss. Gesetzessammlung, 1848, s. 63.

¹⁷Por. E. Taylor, *Historia rozwoju ekonomiki*, t. I, Poznań 1957, s. 204 i nast.

¹⁸I. Pietrzak-Pawłowska, *Przewrót przemysłowy i warunki industrializacji do 1918 r.*, w: *Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku. Studia i materiały*, red. I. Pietrzak-Pawłowska, Wrocław 1970, s. 68; por. H. Motek, *Wirtschaftsgeschichte Deutschlands*, t. I-II, Berlin 1961-1964.

wiekami lub grupą ludzi”¹⁹, to kraje ekonomicznie słabsze, jak Prusy czy Austria, stojące na niższym poziomie zaawansowania rewolucji technicznej i przewrotu przemysłowego głosiły przeciwnie: w warunkach nierównej konkurencji państwo ma obowiązek wspierania rodzimego przemysłu i handlu, tudzież ochrony rynku wewnętrznego przed obcą konkurencją, stosując cła, premie eksportowe, preferencyjne kredyty z państwowego systemu bankowego i inne formy interwencjonizmu.

Pogląd taki reprezentowały w owym czasie niemieckie koła gospodarcze, zwłaszcza przemysłowe. Podzielali go także niemieccy liberałowie, świadomi skali zacofania gospodarczego i technologicznego Niemiec w porównaniu do Anglii; przekonani też byli, że liberalizm klasyczny, który był korzystny dla Anglii, byłby niekorzystny dla Niemiec, bo oznaczał zbyt wolne do ich oczekiwań tempo rozwoju²⁰. Z tego powodu, niemieccy liberałowie odrzucali klasyczną myśl ekonomiczną (A. Smitha), która stanowiła podstawę polityki gospodarczej Anglii. Odrzucali też filozofię angielskiego klasycyzmu – filozofię indywidualistyczną, która w egoizmie jednostki, w jej dążeniu do maksymalizacji zysku widziała główną siłę motoryczną rozwoju gospodarczego i społecznego.

Natomiast niemiecka filozofia społeczna – w przeciwieństwie do angielskiej – stawiała interes społeczeństwa przed interesem jednostki. Z tej filozofii, wyrażającej dążenia niemieckiego mieszczaństwa do przyspieszenia rozwoju gospodarczego obszaru niemieckiego i zjednoczenia go w jedno, narodowe państwo, wyrosła doktryna ekonomiczna, tzw. historyzm. Ten nowy kierunek myśli ekonomicznej, powstały na gruncie niemieckim, przeciwstawiał „narodowy punkt widzenia kosmopolityzmowi klasycznemu”²¹, czyli stawiał interes społeczeństwa przed interesem jednostki.

Według F. Lista (1789-1846), jednego z twórców tego kierunku myśli ekonomicznej, „interesy narodu determinują interesy jednostek, a od stanu gospodarstwa narodowego zależy pomyślność i dobrobyt każdego obywatela”²². Dowodził on też, że „wolna wymiana międzynarodowa jest korzystna tylko wówczas, gdy uczestniczące w niej narody są równe co do gospodarczego poziomu. Jeśli bowiem w wolnej wymianie międzynarodowej biorą udział narody niejednakowo rozwinięte, to korzyści jej przypadają tylko silniejszym i to kosztem słabszych”²³.

Podkreślić należy, że historyzm uznawał fundamentalne zasady liberalnej gospodarki rynkowej, a mianowicie: wolność gospodarczą i konkurencję, a także wolność handlu, ale w sytuacji nierównego poziomu rozwoju gospodarczego, jak w przypadku Niemiec pozostających w tyle za Anglią, dopuszczał interwencjonizm państwowy. W protekcjonizmie państwa, głównie w postaci taryf celnych, historyzm widział czynnik przyspieszenia tempa rozwoju przemysłu fabrycznego, zwłaszcza gałęzi o specjalnym znaczeniu dla danego kraju. Dodać należy, że F. List, zgodnie ze swoją koncepcją stadiów rozwojowych, cła protekcyjne traktował

¹⁹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. II, Warszawa 1954, s. 394.

²⁰ E. Taylor, op. cit., s. 205.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem, s. 212.

²³ Ibidem.

jako przejściowy instrument polityki gospodarczej, który winien być stosowany do czasu kiedy „przemysł nie rozwinie się dostatecznie”²⁴.

Ekonomiczna doktryna historyzmu wychodziła tedy naprzeciw najgłębszym pragnieniom i aspiracjom Niemców, zwłaszcza liberalnych kół intelektualnych mieszczaństwa. Historyzm bowiem w aktywnej roli państwa – w jego protekcjonizmie – widział zasadniczy czynnik przyspieszenia na obszarze niemieckim przewrotu przemysłowego: przejścia od manufaktury do fabryki opartej na systemie maszyn; likwidację opóźnienia cywilizacyjnego Niemiec w stosunku do Anglii, a także Francji i Belgii. W świadomości politycznej niemieckiego mieszczaństwa, głównej siły społecznej rewolucji w okresie Wiosny Ludów, zjednoczenie obszaru niemieckiego w jedno państwo narodowe było wartością nadrzędną.

Ten właśnie czynnik przesądził w 1848 r. o publicznoprawnym i obligatoryjnym charakterze izb pruskich i austriackich, o ich ustroju prawnym, który wiązał interesy ogółu przedsiębiorców z interesami państwa; czynił te izby zdecentralizowaną formą administracji publicznej, czyli organami państwa, nie rządu. Izby niemieckie jako korporacje publicznoprawne o członkostwie obligatoryjnym i władztwie administracyjnym stały się samorządem gospodarczym w znaczeniu teorii prawa administracyjnego; były pierwszymi w dziejach instytucji działania zbiorowego przedsiębiorców podmiotami równoprawnymi – w zakresie zadań przypisanych im w ustawie – administracji rządowej, jej partnerami w tworzeniu ładu rynkowego i polityki gospodarczej państwa.

W drugiej połowie XIX w. w Europie wykształciły się ostatecznie dwa modele izb gospodarczych²⁵: a) izby gospodarcze samorządu gospodarczego, czyli korporacje publicznoprawne o członkostwie obligatoryjnym i b) izby gospodarcze stowarzyszeniowe, czyli korporacje prywatnoprawne o członkostwie dobrowolnym, bez władztwa administracyjnego. Pierwsze izby zaliczane są do tzw. modelu francuskiego, który – oprócz Niemiec – przyjął się w większości państw Europy kontynentalnej. Drugie izby należą do tzw. modelu anglosaksońskiego; przyjął się on w Anglii i Skandynawii oraz w Portugalii i Belgii. Izby te nie są instytucjami samorządu gospodarczego w znaczeniu prawa administracyjnego; reprezentują one wąskie grupy interesy i oddziałują na ład rynkowy pośrednio – poprzez lobbing parlamentarny i medialny.

III.

Na ziemiach polskich samorząd gospodarczy powstał w okresie niewoli. Pierwszymi izbami samorządowymi były izby handlu i przemysłu w zaborze austriackim (1850 r.) i izby przemysłowo-handlowe w zaborze pruskim (1851 r.). Natomiast w zaborze rosyjskim samorząd nie występował w żadnej formie; nie mieścił się on w doktrynie samodzierżawia carskiego.

²⁴Ibidem, s. 214.

²⁵S. Wykretowicz, op. cit., s. 42.

Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę w 1918 r. izby samorządowe funkcjonowały początkowo w oparciu o znowelizowane prawo z okresu niewoli. Jednocześnie od samego początku trwał spór o ustrój prawny izb gospodarczych w niepodległej Polsce; spór o wybór modelu izb: francuski, czyli samorządowy, publicznoprawny o obligatoryjnym członkostwie, czy anglosaksoński, prywatnoprawny, o członkostwie dobrowolnym. W tym sporze nie brakło głosu ludzi nauki. Głos ten w dużym stopniu zaważył na wyborze modelu francuskiego²⁶.

Co zdecydowało o takim wyborze?

Po pierwsze, o wyborze francuskiego modelu izb gospodarczych przesądziły skutki niewoli. Przez z górą 100 lat gospodarka polska była organizmem wewnętrznie niespójnym. Poszczególne zabory były peryferyjnymi częściami gospodarek mocarstw zaborczych. Granice celne, systemy podatkowe, pieniądź – wszystko to dzieliło, a nie łączyło gospodarkę ziem polskich w jedną całość. Utworzenie jednolitego rynku wewnętrznego stanowiło jedno z najważniejszych zadań, jakie stanęły przed odrodzonym państwem polskim; było wielkim wyzwaniem zarówno dla klasy politycznej, jak i całego środowiska przedsiębiorców. Uznano wówczas, iż w procesie tworzenia jednolitego organizmu gospodarczego kraju najskuteczniejszą formą włączenia w ten proces wszystkich grup przedsiębiorców mogą być izby samorządowe, a zatem instytucje publicznoprawne związane z państwem jako naczelną wartością narodu. Oznaczało to uznanie samorządu gospodarczego za podmiot administracji publicznej, równorzędny – w granicach ustawy – administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Po drugie, za francuskim modelem izb gospodarczych przemawiała również tradycja²⁷. Izby według modelu francuskiego funkcjonowały na ziemiach polskich pod zaborem austriackim i pruskim już od połowy XIX w. Były sprawdzoną formą zbiorowego działania przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego, były pomostem między grupą społeczną, której interesy reprezentowały, a rządem; płaszczyzną kojarzenia interesów między prywatnymi sferami gospodarczymi a państwem w warunkach gospodarki rynkowej i konkurencji. Pamiętano też, że w Niemczech dzięki samorządowi gospodarczemu, i włączeniu poprzez izby czynnika obywatelskiego w proces władztwa administracji publicznej w sferze gospodarki, niemiecki obszar gospodarczy, podzielony jeszcze w 1848 r. między kilkadziesiąt niezależnych od siebie podmiotów politycznych i ekonomicznych, w dwadzieścia lat później został przekształcony w jednolity organizm gospodarczy i największy rynek wewnętrzny Europy; stał się ekonomicznym fundamentem politycznego zjednoczenia Niemiec w 1871 r. W ciągu następnych dwudziestu lat, dzięki polityce gospodarczej, która zyskała miano społecznej gospodarki rynkowej (*Soziale Marktwirtschaft*), a samorząd gospodarczy był jednym z głównych jej

²⁶ Ibidem, s. 55; por. S. Wykrętowicz, R. Kmiecik, *Ustrój prawny izb gospodarczych w Polsce w przeszłości i obecnie*, w: *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, Wrocław 2003, s. 105.

²⁷ J. Kuciński, *Klasyfikacje i definicje samorządu gospodarczego w Polsce (1918-1939)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. X, 1973, s. 171 i dalsze; B. Kłapkowski, op. cit., s. 253; S. Wykrętowicz, op. cit., s. 55.

filarów, niemiecki potencjał ekonomiczny i techniczny zdystansował potencjał angielski; stał się największy w Europie, a drugi w świecie, po USA.

Po trzecie, za francuskim modelem izb przemawiały również powiązania gospodarcze Polski z zagranicą. Największym rynkiem zbytu dla polskich towarów były Niemcy; traktat wersalski obligował republikę weimarską do dopuszczania na jej rynek określonych ilości polskiego węgla, stali, surówki żelaza i cukru²⁸. Właścicielami zaś większości zakładów produkujących owe dobra byli Niemcy; ich obligatoryjna przynależność do polskich izb samorządowych stanowiła przeszkodę w stosowaniu lobbingu parlamentarnego, i uzyskiwania tą drogą korzystnych dla siebie rozwiązań prawnych. Izby samorządu gospodarczego, zdominowane przez polskich przedsiębiorców, miały zabezpieczać strategiczne interesy Rzeczypospolitej, przeciwdziałać różnym postaciom lobbingu ze strony elitarnych organizacji grup interesu o charakterze stowarzyszeń dobrowolnych. Pierwzoplanową rolę odgrywał tu „Lewiatan”, czyli Centralny Związek Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów; on też sprzeciwiał się wprowadzeniu w odrodzonej Polsce izb gospodarczych modelu francuskiego.

Równolegle do prowadzonych sporów trwały prace legislacyjne nad ostatecznym kształtem ustroju prawnego izb samorządowych w Polsce. Uwieńczeniem owych prac były rozporządzenia Prezydenta RP z 1927 r. o izbach rzemieślniczych i izbach przemysłowo-handlowych oraz rozporządzenie z 1928 r. o izbach rolniczych²⁹. W wyniku przyjęcia tych aktów prawnych powstały izby gospodarcze modelu francuskiego, w zakresie delegacji ustawowej niezależne od administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

W II Rzeczypospolitej samorząd gospodarczy stał się trzecim – obok administracji rządowej i samorządu terytorialnego – podmiotem administracji publicznej³⁰. Izby samorządu gospodarczego, znane dotąd w województwach byłego zaboru pruskiego i austriackiego, zostały wprowadzone także w pozostałych województwach, należących w przeszłości do zaboru rosyjskiego. Poprzez izby gospodarcze w proces tworzenia ładu rynkowego włączony został w szerokim zakresie czynnik obywatelski, czyli sami przedsiębiorcy. Instrumentem bezpośredniego oddziaływania przedsiębiorców na ład i przejrzystość stosunków rynkowych było przyznanie izbom prawa opiniowania rządowych projektów ustaw gospodarczych. W ten sposób samorząd gospodarczy stał się płaszczyzną kojarzenia interesów przedsiębiorców z interesem państwa, stanowiąc skuteczną zaporę przed różnymi formami lobbingu, w tym przede wszystkim parlamentarnego. Dzięki samorządowi gospodarczemu dobro wspólne brało górę nad egoizmem wąskich grup interesu, zainteresowanych „swoimi doraźnymi korzyściami”.

Wybuch II wojny światowej przerwał działalność samorządu gospodarczego w Polsce na wiele dziesięcioleci.

²⁸ Por. A. Jezierski, *Przemysł w Polsce 1918-1939*, w: *Uprzemysłowienie ziem polskich*, s. 335; J. Jaros, *Przemysł górniczo-hutniczy 1918-1939*, w: *ibidem*, s. 346.

²⁹ M. Grzelak, R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, w: *Samorząd w Polsce*, s. 257.

³⁰ Art. 72, ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30, poz. 227).

IV.

Przesłanki odrodzenia samorządu gospodarczego stworzyła ponownie transformacja ustroju politycznego i gospodarczego w 1989 r. Ale jak dotąd odbudowany został jedynie samorząd terytorialny i samorząd zawodowy, natomiast nie został odbudowany samorząd gospodarczy. Nie są w pełni samorządem gospodarczym izby rolnicze, mimo ich ustroju publicznoprawnego, ponieważ delegowane na nie zadania nie posiadają atrybutu władztwa administracyjnego. Wszystkie pozostałe izby gospodarcze, działające w oparciu o ustawę z maja 1989 r., są jedynie stowarzyszeniami prywatnoprawnymi, bez władztwa administracyjnego. W przeciwieństwie do II Rzeczypospolitej, izby gospodarcze w III Rzeczypospolitej należą do modelu anglosaksońskiego, który jest przeciwieństwem modelu francuskiego.

Po raz pierwszy inicjatywę opracowania nowej ustawy o samorządzie gospodarczym podjęto w Sejmie RP w 1991 r., ale bez pozytywnego skutku. W następnych latach podejmowano kolejne inicjatywy poselskie i senatorskie, również bez powodzenia. Wśród tych inicjatyw na uwagę zasługuje projekt grupy posłów zgłoszony w listopadzie 1993 r.³¹. Wyróżnia się on od wcześniejszych i późniejszych projektów tym, że nawiązuje do przedwojennych izb polskich i współczesnych izb niemieckich; optuje on za izbami samorządu gospodarczego w znaczeniu prawa administracyjnego; za izbami o ustroju korporacji publicznoprawnej i obligatoryjnym członkostwie, za modelem francuskim. Ale i ten projekt ustawy nie został przyjęty.

Problemu nie rozwiązała Konstytucja z 1997 r., w której sygnalizuje się jedynie, że „w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu”, ale jednocześnie zastrzega, że samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej (art. 17 ust. 2)³². Ten fragment zapisu konstytucji jest klasycznym przykładem lobbyngu, gdzie w imię interesu określonej grupy interesu pomieszano – jak trafnie zauważył R. Tupin – „dwie materie: wolność zrzeszania się przedsiębiorców i samorząd gospodarczy, do którego przynależność jest obligatoryjna z mocy ustawy”³³. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z organizacjami i klubami biznesu o charakterze prywatnych stowarzyszeń, których oddziaływanie na ład rynkowy jest pośrednie, głównie za pomocą lobbyngu. Natomiast w drugim przypadku mogą występować tylko izby samorządu gospodarczego jako korporacje publicznoprawne; ich wpływ na kształtowanie ładu rynkowego jest bezpośredni, gdyż z mocy ustawy uczestniczą w tworzeniu prawa gospodarczego.

Przedsiębiorcy zorganizowani w samorząd gospodarczy, wyposażony we władztwo administracyjne, nie muszą uciekać się do lobbyngu, który dzieli tylko

³¹ Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym, druk nr 132 Sejmu RP (z 16 listopada 1993 r.); por. M. Żelazek, *Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym*, „Jurysta” 1994, nr 9.

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

³³ R. Tupin, *Trzecia sfera samorządności*, „Rzeczpospolita” z 24 marca 1999 r.

krok od korupcji, psucia prawa gospodarczego i innych działań zakłócających ład rynkowy. „Dopiero – pisze M. Kulesza – gdy kapitał jest zorganizowany w samorządy, możemy mówić o prawidłowej mapie interesów”³⁴. Z tym poglądem, który podzielam, koresponduje pogląd A. Matysiaka: „w przeciwieństwie do korporacji prywatnych samorządy mają uprawnienia władcze niezbędne do samoregulacji życia gospodarczego”³⁵. Podobny pogląd, oparty na badaniu zachowań prywatnoprawnych grup interesu działających w systemie anglosaksońskim, wyraża M. Olson; stwierdza on: „państwo i tworzone przez nie instytucje [izby samorządowe – S.W.] są wystarczające dla uporządkowanego funkcjonowania rynku, interes zbiorowy wysuwany jako roszczenie grupy wobec sfery życia publicznego może być tylko destrukcyjny”³⁶. Z kolei C. Kosikowski³⁷ i E.L. Zieliński³⁸ wskazują na rolę izb samorządu gospodarczego w sferze etyki biznesu, w podnoszeniu kultury zachowań przedsiębiorców, obniżeniu ryzyka wchodzenia w stosunki umowne z niesolidnymi partnerami itd.

Tej roli – jak świadczą liczne przykłady z państw, w których występuje model izb anglosaksońskich – nie mogą pełnić organizacje bez władztwa administracyjnego, czyli stowarzyszenia działające jako podmioty prawa prywatnego. Każda z tych organizacji, jak np. w Polsce: Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Rada Biznesu, Konfederacja Pracodawców Prywatnych czy Business Centre Club, reprezentuje tylko wąską grupę interesu. Żadna z nich nie ma charakteru powszechnego, nie jest też reprezentatywna dla całego środowiska przedsiębiorców, a tylko jego części; nie może być zatem reprezentatywnym partnerem środowiska przedsiębiorców wobec administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Ma rację A. Szejnfeld, który pisze: „nie ulega wątpliwości, że stan powszechnego rozdrobnienia reprezentacji przedsiębiorców jest szkodliwy dla nich samych, jak i dla gospodarki w ogóle”. I konkluduje: „część zadań administracyjnych mogłaby ulec decentralizacji, ale nie ma komu ich powierzyć”³⁹. Podobne głosy słyszy się ostatnio i w Anglii. Mówi się o potrzebie zdecentralizowania części zadań publicznych związanych z kształtowaniem ładu rynkowego i przejęcia ich przez izby handlowe z rąk administracji rządowej. Z punktu widzenia prawa administracyjnego jest to jednak niemożliwe, bowiem brytyjskie izby są korporacjami prawa prywatnego i jako takie nie mogą wykonywać funkcji administracji publicznej; nie mogą stanowić aktów władczych, stosują natomiast lobbing. Podobnie jest w III Rzeczypospolitej.

³⁴ M. Kulesza, *Samorządność gospodarcza w strategii rozwoju regionalnego*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1998, nr 11, s. 4.

³⁵ A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 78.

³⁶ M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass. 1965, cyt. za: B. Klimczak, *Teoretyczne podstawy badania działań grup interesu na rzecz ładu rynkowego*, w: *Samorząd gospodarczy i zawodowy*, s. 36.

³⁷ C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 146.

³⁸ E.L. Zieliński, *Rola izb przemysłowo-handlowych w kształtowaniu środowiska społecznego przedsiębiorców*, w: *Samorząd w Polsce*, s. 338.

³⁹ Cyt. za: S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe jako forma samorządu gospodarczego w Niemczech i w Polsce*, Poznań 2004, s. 200, maszynopis rozprawy doktorskiej w Bibliotece Uniwersyteckiej w Poznaniu.

W rezultacie, trwający w Polsce już czternaście lat proces transformacji ustrojowej dokonuje się bez udziału samorządowych izb gospodarczych. Tak doniosłe reformy gospodarcze, jak prywatyzacja i restrukturyzacja gospodarki przeprowadzane są przez urzędników administracji rządowej, bez udziału najbardziej zainteresowanego i kompetentnego w tej dziedzinie czynnika obywatelskiego, czyli przedsiębiorców. W rezultacie, brak samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego przesądził o niepowodzeniu w III Rzeczypospolitej społecznej gospodarki rynkowej, przyjętej w 1989 r. jako optymalny typ gospodarki rynkowej w okresie transformacji ustroju⁴⁰.

Nieobecność izb samorządu gospodarczego w historycznym procesie transformacji gospodarki polskiej stwarza od początku przesłanki do działań patologicznego lobbyingu; prowadzi do korupcji, niejasnych powiązań na linii środowiska biznesowe – grupy mafijne i innych działań przestępczych zakłócających ład rynkowy. Świadczą o tym liczne przykłady afer gospodarczych, łamanie prawa, psucia prawa w sferze legislatywy, zanik dobrych zwyczajów i etyki w biznesie. Wszystko to stanowi potwierdzenie znanej tezy Olsona, że owe elitarne grupy interesu posługując się lobbyingiem kierują się nie dobrem ogółu, lecz swoimi doraźnymi korzyściami⁴¹.

Natomiast doświadczenie państw, gdzie występuje samorząd gospodarczy wskazuje, że lobbying jest tu zjawiskiem marginalnym i ograniczonym głównie do mediów. Jednocześnie doświadczenie tych państw, głównie Niemiec, Francji, Hiszpanii, Holandii i Austrii dowodzi, że ze wszystkich instytucji zbiorowego działania przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego najbardziej skuteczne są publicznoprawne korporacje związane z działaniem państwa, czyli izby samorządowe; są one publicznoprawnym łącznikiem między światem gospodarki i polityki. Stąd „mądryemu państwu powinno zależeć na silnym samorządzie gospodarczym, gdyż właśnie on jest najlepszym strażnikiem zdrowia gospodarki”⁴².

⁴⁰Istota społecznej gospodarki rynkowej polega – według A. Petersena, pierwszego prezydenta *Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT)* – na łączeniu wolności gospodarczej z socjalną odpowiedzialnością. Innymi słowy polega ona na łączeniu równowagi rynkowej z równowagą społeczną. Z owej równowagi wypływają priorytetowe zadania dla polityki gospodarczej państwa demokracji obywatelskiej, a mianowicie: zrównoważona gospodarka budżetowa, stabilny pieniądz, wysokie zatrudnienie i pomoc socjalna dla ekonomicznie słabszych grup społeczeństwa. Według W. Wilczyńskiego, „społeczna gospodarka rynkowa zakłada możliwość i konieczność pogodzenia twardej logiki liberalnej gospodarki rynkowej [...] z zabezpieczeniem określonego poziomu świadczeń socjalnych i zapewnieniem w ten sposób pokoju społecznego. Społeczna gospodarka rynkowa akceptuje poważną rolę ustawodawstwa o charakterze socjalnym. Odrzuca jednak zarówno własność państwową, jak i ingerowanie państwa w codzienne funkcjonowanie mechanizmów ekonomicznych”. I dodaje: „powinny one działać swobodnie w granicach określonych ustawami oraz uzgodnieniami między związkami pracodawców a związkami zawodowymi w sprawach płacowych”. W. Wilczyński, *Rynek i pieniądz w Polsce u progu XXI wieku*, Poznań 2000, s. 25; por. S. Cyganek, op. cit., s. 91; por. także: *Freiheit und Wettbewerb. Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT)*, Bonn 1982, s. 32.

⁴¹Por. B. Klimczak, op. cit., s. 23 i 26.

⁴²S. Cyganek, op. cit., s. 208.

Katarzyna Walkowiak

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Katedra Samorządu

Izby rolnicze jako instytucje samorządu gospodarczego w Unii Europejskiej (na przykładzie Niemiec i Francji)

***Streszczenie.** Samorząd rolniczy zorganizowany w postaci izb rolniczych działa w wielu krajach europejskich. Wśród państw – członków Unii Europejskiej, gdzie izby rolnicze mają swoją długoletnią tradycję i funkcjonują jako związki (korporacje) publicznoprawne są Niemcy i Francja. Działalność izb rolniczych w obu tych krajach jest szeroko uznawana i doceniana przez rolników. Wykonując zadania z zakresu administracji publicznej izby rolnicze w Niemczech i we Francji decydują o najważniejszych sprawach produkcji rolnej i wsi. Charakterystyka niemieckich i francuskich izb rolniczych, a w szczególności: powstanie i zasady członkostwa, struktura organizacyjna, zadania oraz finanse i nadzór nad izbami rolniczymi są przedmiotem rozważań w poniższym artykule.*

1. Powstanie i zasady członkostwa niemieckich i francuskich izb rolniczych

Rolnictwo w większości krajów europejskich stanowiło przez wiele wieków podstawę życia gospodarczego. Jak zauważa Z. Grelowski: „wszystkie inne zawody były z nim, w początkach rozwoju, mniej lub więcej związane; stąd, państwa siłą rzeczy popierały rozwój rolnictwa”¹, a wspólna obrona interesów rolników nie była konieczna.

¹Z. Grelowski, *Samorząd specjalny, gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 53.

Dopiero rozwój przemysłu, handlu, rozwój miast – wszystko to spowodowało, że rolnictwo przestało być dominującym działem gospodarki poszczególnych państw. Większa liberalizacja życia gospodarczego i związana z tym mniejsza rola państwa w gospodarce zrodziły potrzebę zorganizowania się rolników jako pewnej grupy zawodowej, w celu obrony własnych interesów i wspierania rolnictwa.

Początkowo w Europie powstawały luźne, dobrowolne stowarzyszenia rolnicze, broniące interesów zrzeszonych przedstawicieli różnych gałęzi produkcji rolnej. Jednakże przykład istniejących już w połowie XIX w. izb handlowych posiadających osobowość publicznoprawną i obligatoryjny charakter członkostwa, skłaniał środowisko rolnicze do powołania organizacji, która oprócz zadań związanych z obroną ich interesów zawodowych, pełniłaby też funkcje administracyjne. Instytucją tą był samorząd rolniczy (izby rolnicze) z osobowością publicznoprawną, o obligatoryjnym charakterze członkostwa, którego zadaniem było m.in. służenie profesjonalnym doradztwem, opiniowanie spraw rolnych, podobnie jak robiły to w sektorze przemysłowym i handlowym istniejące już izby przemysłowo-handlowe².

Powstanie i rozwój izb rolniczych w Europie wiąże się z Niemcami. W drugiej połowie XIX w. w wielu państwach Europy Zachodniej, w czasie dynamicznego rozwoju przemysłu i handlu, wystąpiło jednocześnie okresowe załamanie koniunktury gospodarczej i pojawienie kryzysów, które dotyczyły również rolnictwa. Szczególnie dotkliwy dla niemieckiego rolnictwa okazał się kryzys ekonomiczny w latach dziewięćdziesiątych wspomnianego stulecia; w wyniku napływu konkurencyjnego zboża amerykańskiego spadły ceny większości produktów rolnych w Europie. Pogarszająca się sytuacja niemieckich rolników i interwencje członków stowarzyszeń rolniczych skłoniły rząd do wsparcia rozwoju krajowego rolnictwa i rozwiązania niektórych problemów produkcji rolnej, między innymi poprzez rozszerzenie doświadczalnictwa, odpowiednie wspieranie zmian wielkości gospodarstw oraz powołanie instytucji pomagającej rolnikom i reprezentującej skutecznie ich interesy.

Z inicjatywą utworzenia izb rolniczych jako przymusowych związków publicznoprawnych wyszła w 1890 r. Saska Centrala Rolnicza (organizacja skupiająca towarzystwa rolnicze). Izby rolnicze miały skupiać wszystkich rolników – posiadaczy ziemskich³.

Przez kolejne lata trwał spór między zwolennikami powołania izb rolniczych i ich przeciwnikami. W 1893 r. sprawą tą zajęła się pruska Izba Posłów, która wezwała rząd do przedstawienia projektu ustawy o izbach rolniczych. Rok później, w 1894 r., rząd przedstawił projekt, a parlament jeszcze w tym samym roku uchwalił prawo o obligatoryjnych izbach rolniczych i zorganizowaniu tych izb w każdej z prowincji Prus⁴. Powołane w ten sposób izby posiadały osobowość publicznoprawną i władztwo administracyjne. Podkreślić należy, że wybór takiego

² Ibidem.

³ S. Surzycki, *Izby rolnicze a zrzeszenia rolnicze*, Warszawa 1928, s. 12.

⁴ Przypomnijmy, że opierając się na prawie pruskim powstały i funkcjonowały jeszcze w kilka lat po odzyskaniu przez Polskę niepodległości: Wielkopolska, Pomorska oraz Śląska Izba Rolnicza.

modelu izb rolniczych w Prusach wiązał się nie tylko z trudną sytuacją rolnictwa i potrzebą stworzenia silnej organizacji dbającej o interesy rolników, lecz także z ówczesną filozofią niemiecką, uznającą szczególną rolę państwa.

W myśl postanowień ustawy, pruskie izby rolnicze obejmowały terytorium jednej prowincji. Zadaniem izb rolniczych było reprezentowanie i obrona interesów rolnictwa i leśnictwa swojej prowincji, popieranie wszelkich instytucji, między innymi szkół rolniczych, mających na celu podnoszenie poziomu zawodowego rolników oraz popieranie postępu technicznego w produkcji rolnej. Ponadto, izby rolnicze miały za zadanie współdziałać z administracją państwową w doskonaleniu prawa gospodarczego, informować rząd o stanie rolnictwa i leśnictwa danej prowincji oraz miały możliwości opiniowania i współdziałania w sprawach kredytu rolnego. Współdziałały one z giełdą, informując o trendach notowań cen na produkty rolne, w celu zapewnienia rolnikom opłacalności ich produkcji⁵. Izby rolnicze mogły też samodzielnie, z własnej inicjatywy, występować wobec administracji rządowej w różnych dla rolnictwa sprawach danej prowincji.

Pomimo że pruskie izby rolnicze powołane były na mocy ustawy i miały charakter korporacji publicznoprawnej, to zakres zadań publicznych zleconych im przez ustawę był stosunkowo nieduży. Były one początkowo bardziej instytucjami opiniodawczymi i doradczymi rządu, przypominającymi raczej towarzystwa rolnicze, niż organami samorządu gospodarczego *sensu stricto*. Jednakże pruskie izby rolnicze stanowiły przyczynek do rozwoju późniejszych izb rolniczych, posiadających większy zakres władztwa administracyjnego i skuteczniej działających na rzecz swoich członków. Poza Prusami, izby rolnicze zostały wprowadzone przed I wojną światową we wszystkich państwach Rzeszy, z wyjątkiem Bawarii i Wirtembergii, gdzie powstały one dopiero po zakończeniu działań wojennych, w 1920 r.⁶

W poszczególnych krajach związkowych izby rolnicze różniły się charakterem działalności. Dla przykładu, pruskie izby rolnicze nakierowane były na oświatę i poradnictwo, gdy tymczasem izby rolnicze w Bawarii skupione były w swej działalności głównie na obronie interesów rolników.

Obecnie w Niemczech izby rolnicze funkcjonują w jedenastu landach. Stanowią one instytucje samorządu gospodarczego i zawodowego, reprezentują interesy osób, związanych z szeroko pojętą produkcją rolną. Obok rolników, izby rolnicze reprezentują również kobiety wiejskie, pracowników leśnictwa, ogrodników, producentów wina i rybaków⁷.

Francja to kolejny kraj, gdzie izby rolnicze mają długoletnią tradycję. Idea powołania oficjalnej reprezentacji rolnictwa pojawiła się we Francji po raz pierwszy już na początku XIX w. Było to wyrazem przekonania, że „izby rolnicze mogłyby stać się najprawdziwszą siłą społeczną, która pełniłaby rolę jednego z najlepszych

⁵S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, wyd. III, Poznań 2004, s. 48.

⁶Z. Grelowski, op. cit., s. 54.

⁷A. Kaleta, *Instytucje i organizacje samorządu rolniczego w Niemczech*, w: *Polskie samorządy rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską*, red. P. Borowicz, Toruń 1995, s. 75.

gwarantów stabilizacji, porządku, wolności i postępu⁸. Izby rolnicze byłyby, według pomysłodawców ich powołania, organizacją szeroko uznawaną, docenianą, skupiającą żywotne siły rolnictwa rozprzestrzenione na całym terytorium Francji.

Pierwszymi instytucjami, z których rozwinęły się we Francji izby rolnicze były tzw. rady rolnicze⁹. Powstały one w połowie XIX w. Ich członkowie nie pochodzili z wyboru, a z nominacji administracji rządowej. Podkreślić należy, że ustawodawstwo francuskie traktowało rady rolnicze jako organy doradcze i reprezentujące zawód rolnika, nie przyznawało zatem tym organizacjom istotnego udziału w administracji publicznej. W istocie więc rady rolnicze nie były samorządem gospodarczym w znaczeniu prawnym, lecz przymusowymi stowarzyszeniami, bez władztwa administracyjnego. Oznaczało to, że w praktyce były one *quasi*-samorządem, bardziej o charakterze zawodowym, niż gospodarczym.

W roku 1851 została uchwalona we Francji ustawa o izbach rolniczych, jednak nie weszła ona w życie. Sprzeciw środowiska rolniczego budziła zbyt daleko idąca ingerencja władz rządowych w działanie tych instytucji. Kolejna ustawa z 1919 r. także nie została zaakceptowana przez społeczność rolniczą; utworzono na jej podstawie tylko tymczasowe biura rolne – *offices agricoles*¹⁰. Niechęć rolników francuskich wobec izb rolniczych można wytłumaczyć tym, iż obawiali się oni kolejnej, nieznaney im organizacji, tym bardziej, że istniejące już od 1867 r. Towarzystwo Rolników Francji, skupiające ogromną liczbę najrozmaitszych zrzeszeń, cieszyło się dużym zaufaniem tego środowiska.

Właściwe izby rolnicze powstały we Francji dopiero na mocy ustawy z dnia 3 stycznia 1924 r.¹¹, czyli w kilka lat po zakończeniu I wojny światowej. Ustawa ta, zmieniona później ustawami z dnia 6 lipca 1933 r. i z dnia 4 marca 1934 r. oraz dekretem z dnia 30 października 1935 r., do dziś stanowi podstawę prawną istnienia izb rolniczych we Francji.

Natomiast pierwsze wybory do izb rolniczych we Francji zorganizowano dopiero w 1927 r.; w tym też roku zapewniono finansowanie izb rolniczych, a jego podstawę stanowiła część wpływów z podatku gruntowego. Później, na mocy dekretu z dnia 30 października 1935 r., utworzono Stałe Zgromadzenie Prezesów Izb Rolniczych.

W 1940 r. izby rolnicze zostały rozwiązane przez Ministerstwo Rolnictwa Rządu Vichy kolaborującego – jak wiadomo – z hitlerowskimi Niemcami. Dopiero w roku 1949, po wydaniu przez Radę Stanu orzeczenia stwierdzającego legalność istnienia izb rolniczych, mogły one na nowo podjąć swą działalność i przeprowadzić w 1952 r. nowe wybory. W późniejszych latach uchwalono wiele dekretów i ustaw, dzięki którym izby rolnicze we Francji z roku na rok umacniały swoją pozycję. Na przykład w 1954 r. utworzono Narodowy Fundusz Wspomagania Izb Rolniczych, który zapewnił izbom rolniczym uczestniczenie w gospodarczym

⁸ *Izby rolnicze*, Paryż 1996, s. 1.

⁹ Z. Grelowski, op. cit., 54.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Izby rolnicze*, op. cit., s. 2.

rozwoju kraju. Z kolei na podstawie dekretu o upowszechnianiu wiedzy rolniczej (1959 r.) izbom rolniczym dano możliwość utworzenia służb technicznych i zatrudnienia około 200 techników rolniczych. Dekret z 4 października 1966 r. nałożył na izby obowiązek utworzenia przez każdą z nich służb rozwoju rolniczego. Ich zadaniem jest koordynowanie i zarządzanie całością podejmowanych w tej sferze działań.

Natomiast w grudniu 1968 r. krajowa reprezentacja izb rolniczych, czyli Stałe Zgromadzenie Prezesów Izb Rolniczych (*APPCA*) zostało przekształcone w Stałe Zgromadzenie Izb Rolniczych (*APCA*). Rok później regionalne izby rolnicze uzyskały status organizacji o charakterze publicznym¹². W ten sposób francuskie izby rolnicze na wszystkich szczeblach zarządzania stały się formą zdecentralizowanej administracji publicznej.

We Francji członkostwo w izbach rolniczych jest stosunkowo szerokie. Obok właścicieli gospodarstw rolnych, członków ich rodzin, pracowników rolnych, izby zrzeszają: dzierżawców, emerytów rolnych, ich współmałżonków (pod warunkiem, że przynajmniej przez 10 lat prowadzili gospodarstwo rolne), przedstawicieli różnych form spółdzielczości, reprezentantów Kasy Ubezpieczenia Rolniczego i instytucji kredytowych finansujących rolnictwo, reprezentantów leśnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, rzemiosła i handlu rolnego. Za sprawą tak szerokiego i zróżnicowanego członkostwa, francuskie izby rolnicze można uznać za rzeczywistego reprezentanta rolnictwa i jego otoczenia. Dodajmy, że decydujący głos należy jednak do rolników, którzy dysponują największą liczbą mandatów. Przedstawiciele członków izby rolniczej wybierani są do organów izby co sześć lat przez wszystkie grupy społeczno-zawodowe związane z rolnictwem.

2. Struktura organizacyjna izb rolniczych

Organizacja samorządu rolniczego w krajach Unii Europejskiej – takich jak Niemcy i Francja – obok cech wspólnych posiada też cechy odmienne. Różnice wynikają z innej tradycji i doświadczeń działania oraz innego modelu podziału administracyjnego kraju. W obu wymienionych państwach izby rolnicze jako jednostki organizacyjne samorządu rolniczego działają na kilku szczeblach zarządzania i różnią się między sobą strukturą organizacyjną, na którą składają się organy izby oraz inne jednostki organizacyjne, takie jak biura lub instytuty badawcze itp. Każdy z poszczególnych szczebli organizacyjnych charakteryzuje się innym zakresem kompetencji oraz samodzielnością działania. Oznacza to, że struktura organizacyjna samorządu rolniczego w Niemczech i we Francji, zgodnie z doktryną prawną samorządu, nie jest zhierarchizowana, a wszystkie jej komórki organizacyjne współpracują ze sobą na zasadzie pomocniczości. Na przykład regionalne izby rolnicze we Francji i regionalne biura izb rolniczych w Niemczech

¹² Ibidem, s. 3.

zajmują się przede wszystkim problemami rolnictwa o charakterze regionalnym, przekraczającym możliwości działania izb o charakterze lokalnym. Dodać należy, że struktura organizacyjna samorządu rolniczego w tych krajach została podporządkowana polityce regionalnej Unii Europejskiej.

Wewnętrzna struktura organizacyjna izb rolniczych w Niemczech jest zróżnicowana w poszczególnych krajach związkowych. Ogólnie jednak, jako elementy wspólne owej struktury, wyróżnić można: walne zgromadzenie, zarząd, komisje fachowe oraz biuro izby.

Walne zgromadzenie stanowi najwyższą władzę w każdej niemieckiej izbie rolniczej. Ma ono charakter przedstawicielski i uchwałodawczy, i wybierane jest przez wszystkich do tego uprawnionych (rolników, ich rodziny, pracowników najemnych itd.) z terenu działania izby. Kadencja walnego zgromadzenia w poszczególnych krajach związkowych trwa od 4 do 6 lat. Do kompetencji tego organu należą wszystkie przedsięwzięcia o podstawowym znaczeniu dla rolnictwa i jego otoczenia. Ponadto, organ ten uchwała statut, wybiera członków pozostałych organów izby, ustanawia plan działania, zatwierdza budżet.

Organem wykonawczym jest **zarząd** izby. Wykonuje on uchwały walnego zgromadzenia i podejmuje uchwały w sprawach ogólnych, administracyjnych, organizacyjnych, personalnych i finansowych. Zarząd ma także prawo powoływania podkomisji dla przygotowywania określonych zagadnień.

Przewodniczącym walnego zgromadzenia i zarządu izby jest **prezydent** izby. Reprezentuje on izbę na zewnątrz, kieruje jej bieżącą działalnością, jest służbowym przełożonym etatowych pracowników izby oraz zatrudnia i zwalnia dyrektora biura izby. W strukturze organizacyjnej niemieckich izb rolniczych funkcjonują także komisje fachowe, powoływane przez walne zgromadzenie. Wykonują one zadania powierzone im przez walne zgromadzenie lub zarząd. Wśród komisji są: finansowa, ochrony środowiska, doradztwa zawodowego-rolniczego, produkcji roślinnej, produkcji zwierzęcej i inne. Komisje fachowe (problemowe) odgrywają istotną rolę, są często inicjatorem nowych rozwiązań i projektów ułatwiających pracę rolnikom.

W ramach izby rolniczej działa biuro izby. Kieruje nim dyrektor biura, który jest wybierany przez zarząd izby, z zastrzeżeniem, że nie może być on członkiem walnego zgromadzenia. Dyrektor biura prowadzi bieżące sprawy izby według wskazań prezydenta izby, jest też przełożonym pracowników i urzędników izby. Ma on także prawo do udziału (z prawem głosu) w posiedzeniach zgromadzenia, zarządu i poszczególnych komisji¹³.

W Niemczech biuro izby rolniczej posiada wydziały, które różnią się strukturą i liczbą w poszczególnych krajach związkowych. Dla przykładu, Izba Rolnicza Westfalia-Lippe posiada następujące wydziały¹⁴:

¹³Por. A. Kaleta, op. cit., s. 75; por. B. Skwarka, *Izby rolnicze we wspólnocie europejskiej i możliwości ich aplikacji w polskich warunkach*, w: *Polskie samorządy rolnicze*, s. 100.

¹⁴*Izby rolnicze w Polsce i Zachodniej Europie*, Olecko 1997, s. 8; por. www.landwirtschaftskammer.com.

- 1) ogólnoprawny, zajmujący się sprawami personalnymi, budżetowymi, prawnymi, wydawniczymi i ochrony środowiska,
- 2) ekonomiczny, zajmujący się trzema grupami spraw: a) gospodarstwa rolne – doradztwo ekonomiczne i socjalne, księgowość gospodarstw i statystyka; b) budownictwo techniczne i wyposażenie gospodarstw; c) gospodarka rynkowa – struktura rynku żywnościowego, obrót produktami rolnymi,
- 3) produkcji rolnej i ogrodniczej, zajmujący się trzema grupami spraw: a) produkcja roślinna – materiał siewny, nawożenie i rekultywacja gleb, gospodarka wodna, trwałe użytki zielone; b) produkcja zwierzęca – ocena wartości hodowlanej, ocena wydajności mlecznej, żywienie zwierząt; c) produkcja ogrodnicza – doświadczalnictwo, analiza rynku ogrodniczego, tereny zielone,
- 4) przygotowania zawodowego, który zajmuje się szkołami zawodowymi, dokształcaniem zawodowym, kształceniem i doradztwem dla gospodyń domowych.

Przy Izbie Rolniczej Westfalia-Lippe funkcjonują również instytuty naukowo-badawcze, na przykład: ochrony roślin, badania materiału siewnego, pszczelarstwa, weterynarii, higieny mleka. Ponadto dyrektorowi biura izby podlega stały przedstawiciel zarządu lasów.

Innym rozwiązaniem w strukturze organizacyjnej izb rolniczych w Niemczech jest powoływanie przez członków zgromadzenia z każdego okręgu wyborczego komisji, która wybiera ze swego grona Rolnika Okręgowego. Jego zadaniem jest reprezentowanie izby wobec administracji państwowej i samorządowej. Okręgi wyborcze są podzielone na gminy, których przedstawicielem jest Rolnik Gminny¹⁵.

Niemieckie izby rolnicze zrzeszone są w Związku Izb Rolniczych, w skład którego wchodzi jeszcze Niemieckie Towarzystwo Rolnicze. Celem powołania tego związku jako krajowej reprezentacji było skuteczne uświadomienie i reprezentowanie interesów całej rolniczej społeczności oraz koordynacja pracy w zakresie realizacji podstawowych zadań na płaszczyźnie rządowo-parlamentarnej. Niemiecki Związek Izb Rolniczych reprezentuje również interesy poszczególnych izb rolniczych na forum Europejskiego Komitetu Koordynacyjnego Izb Rolniczych oraz Europejskiego Związku Rolników¹⁶.

Samorząd rolniczy we Francji jest nieco inaczej zorganizowany niż w Niemczech, choć podobnie jak niemieckie izby rolnicze, tak i francuskie izby działają poprzez swoje organy wyłonione w drodze demokratycznych wyborów i posiadają swoją krajową reprezentację. We Francji izby rolnicze działają na trzech poziomach¹⁷ – szczeblach reprezentacji, tj. departamentu, regionu i kraju. Na szczeblu departamentalnym, wśród 94 departamentalnych izb rolniczych, istnieją cztery izby departamentów zamorskich (Gwadelupa, Martynika, Réunion, Gujana Francuska) oraz jedna izba międzydepartamentalna regionu Ile-de-France. Ponadto, istnieje 21 izb regionalnych, obejmujących duże regiony administracyjne Francji. Szczebel krajowy stanowi Stałe Zgromadzenie Izb Rolniczych.

¹⁵ *Izby rolnicze w Polsce i Zachodniej Europie*, op. cit., s. 8.

¹⁶ A. Kaleta, op. cit., s. 76.

¹⁷ *Francja. Panorama rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego*, Paryż 1996, s. 19.

Izby departamentalne, mające siedzibę w stolicy departamentu, stanowią podstawowy szczebel organizacyjny. Co sześć lat środowisko rolnicze (rolnicy), związki zawodowe, organizacje rolnicze, spółdzielnie, banki rolnicze, kasy wzajemnej pomocy, pracownicy najemni, rolnicy emerytowani i właściciele ziemscy wybierają do departamentalnych izb swoich przedstawicieli. Wybrani członkowie izby rolniczej tworzą **zgromadzenie** plenarne. Zbiera się ono co najmniej dwa razy w roku i liczy od 45 do 48 członków. Najwięcej mandatów posiadają rolnicy – około dwudziestu jeden. Zadaniem zgromadzenia plenarnego jest przygotowywanie, opracowywanie opinii, postulatów oraz podejmowanie decyzji dotyczących działalności izby rolniczej oraz zatwierdzanie budżetu.

Zgromadzenie plenarne wybiera ze swego grona **prezesa**, który reprezentuje izbę oraz **zarząd**; ten ostatni obraduje i wydaje w imieniu izby opinie w okresach między sesjami zgromadzenia plenarnego i w szczególnych przypadkach.

Izby rolnicze na poziomie departamentalnym koncentrują swoje działania na prowadzeniu doradztwa oraz świadczeniu usług dla rolnictwa, na przykład w postaci szkoleń, promowania rozwoju lokalnego, agroturystyki.

Izby rolnicze na poziomie regionalnym, podobnie jak i departamentalne, posiadają status korporacji publicznoprawnej. Pełnią one funkcję konsultacyjną wobec organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego na szczeblu regionu. Do regionalnych izb rolniczych wchodzi przedstawiciele izb departamentalnych, wybrani przy zachowaniu zasady, że każda grupa wyborców, której przysługują mandaty w izbie niższego szczebla musi być reprezentowana na szczeblu regionu. Izby regionalne prowadzą działalność w dziedzinie badań o charakterze ekonomicznym i prognostycznym, zajmują się promocją produktów rolno-spożywczych i przekazują wyniki badań dla potrzeb praktyki.

Stałe Zgromadzenie Izb Rolniczych pełni wobec władz państwowych rolę organu konsultacyjnego, przedstawicielskiego, broniącego ogólnych interesów rolnictwa. Skupia swe prace na analizie sytuacji ekonomicznej, na polityce rolnej, na zarządzaniu zasobami izb. Organem wykonawczym Stałego Zgromadzenia Izb Rolniczych jest Stały Komitet Naczelny, czyli Zarząd. Na zewnątrz Stałe Zgromadzenie Izb Rolniczych reprezentowane jest przez prezesa lub mianowanych przedstawicieli. Ponadto, w strukturze stałego zgromadzenia działają służby przygotowujące opinie przedstawicieli i służące pomocą izbom rolniczym. Służby te są podzielone na dwa wydziały: wydział polityki rolnej i wydział instytucjonalny. Stałe zgromadzenie posiada także ośrodek szkoleniowy i doskonalenia zawodowego w Tri-Chateau, Wyższą Szkołę Inżynierów Rolnictwa i Instytut Technik Inżynierskich Rolnictwa¹⁸.

W pracach stałego zgromadzenia udział biorą wszyscy prezesi izb rolniczych. Natomiast w skład wspomnianego wcześniej Stałego Komitetu Naczelnego wchodzi członkowie wybierani w liczbie od jednej do trzech osób z regionalnych izb rolniczych. Zadania Stałego Komitetu Naczelnego są bardzo istotne; opiniuje on corocznie budżet Ministerstwa Rolnictwa i propozycje cen skupu płodów rolnych

¹⁸ *Izby rolnicze*, op. cit., s. 8.

i limitów produkcji proponowanych przez Komisję Unii Europejskiej. W pracach komitetu może brać udział minister rolnictwa i minister finansów. Ponadto, zgromadzenie posiada stałe komisje oraz tworzone doraźnie grupy robocze. Szczególnie ważną rolę odgrywają opinie Stałego Zgromadzenia Izb Rolniczych wobec ministra rolnictwa Francji oraz organów Unii Europejskiej. W tym celu w strukturze organizacyjnej Stałego Zgromadzenia Izb Rolniczych istnieje specjalna dyrekcja zajmująca się sprawami europejskimi i międzynarodowymi. Zajmuje się ona między innymi utrzymywaniem związków z organami Wspólnoty i europejskimi organizacjami rolniczymi oraz z pełnomocnikami do spraw rolnictwa w ambasadach Francji. Stałe zgromadzenie ma też swoje biuro w Brukseli¹⁹.

Izby rolnicze we Francji mają na terenie departamentu ośrodki terenowe. Tworzy je zespół złożony z wybranych członków danej izby. Każdy z ośrodków ma grupę doradców. Są w niej doradcy: w sprawach problemów upraw i hodowli, do spraw przedsiębiorczości, do spraw ochrony środowiska, z zakresu podstawowych na danym terenie działów produkcji (na przykład z zakresu produkcji win, do spraw rolnictwa na terenach górskich) oraz do spraw rozwoju lokalnego.

Wybory do organów izb rolniczych we Francji są przeprowadzane na podstawie list wyborczych opracowywanych przez gminy. Wszystkie osoby uprawnione do głosowania, aby wziąć udział w wyborach, muszą zostać wpisane na listę wyborczą. Wyborcy są zgrupowani w dwóch kolegiach wyborczych. Jedno z nich to kolegium wyborców indywidualnych. Wybiera ono przedstawicieli właścicieli gospodarstw rolnych i członków ich rodzin, właścicieli ziemskich, pracowników zatrudnionych w gospodarstwach rolnych, byłych rolników i ich współpracowników, pracowników organizacji rolniczych (związków zawodowych, stowarzyszeń), właścicieli lasów. Drugie to kolegium wyborców grupowych, które wybiera przedstawicieli spółdzielni rolniczych, kas kredytu rolniczego, spółdzielni zaopatrzenia i zbytu, kas ubezpieczeń rolniczych, związkowych organizacji rolniczych. Obok wybranych przedstawicieli, w skład zgromadzenia plenarnego wchodzi z głosem doradczym reprezentanci zrzeszeń handlowych i przemysłowych związanych z rolnictwem²⁰.

Wśród instytucjonalnych partnerów Stałego Zgromadzenia Izb Rolniczych we Francji są: prezydent, rząd, zgromadzenie narodowe, komisja i Parlament Europejski. Dla regionalnych izb rolniczych partnerami są: rada regionalna, prefekt regionu (przedstawiciel rządu), a izby departamentalne współpracują z senatorami, posłami, merami, a także z prefektem i radą regionalną.

3. Zadania izb rolniczych

Zadania izb rolniczych w takich krajach, jak Niemcy i Francja są bardzo szerokie. Izby działają tutaj na wielu płaszczyznach, dzięki ustawowo przyznanym

¹⁹B. Skwarka, op. cit., s. 102.

²⁰M. Halamska, *Francuski system samorządowych organizacji rolniczych*, w: *Polskie samorządy rolnicze*, s. 52.

im kompetencjom. Do podstawowych zadań realizowanych przez izby w obu wymienionych państwach można zaliczyć:

- reprezentowanie i obrona interesów zawodowych rolników dotyczących polityki rolnej i ustawodawstwa poprzez wyrażanie opinii w sprawach prawnych, konsultowanie rozwiązań prawnych,
- doradztwo ekonomiczno-prawne i technologiczne,
- prowadzenie szkół rolniczych, organizowanie kursów, szkoleń,
- wspieranie i wdrażanie postępu w rolnictwie,
- wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej.

W Niemczech izby rolnicze funkcjonują na podobnych zasadach co izby przemysłowe, handlowe, rzemieślnicze, czyli jako korporacje publicznoprawne. Oznacza to, że współdecydują i ponoszą wspólną odpowiedzialność w zakresie regulowania ważnych spraw dla środowiska, które reprezentują. Do najważniejszych zadań niemieckich izb rolniczych ustawa zalicza takie, jak²¹:

- przygotowywanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych, poprawiających jakość i możliwości zbytu produkcji rolnej,
- doskonalenie kwalifikacji zawodowych, doksztalcanie, upowszechnianie wiedzy z zakresu rolnictwa,
- tworzenie szeroko pojętego doradztwa zawodowego-rolniczego z zakresu prowadzenia gospodarstwa domowego, pomocy socjalnej, dostępu do informacji na terenach wiejskich,
- pomoc administracji rządowej i sądowniczej w zakresie sporządzania ekspertyz i proponowania biegłych, konsultacja aktów prawnych i wykonawczych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich (prawo budowlane, prawo zagospodarowania przestrzennego, ochrona środowiska, gospodarka ziemią),
- kontrola jakości produktów rolnych i środków produkcji rolnej,
- obsługa rolników ubiegających się o dotacje celowe ze środków Unii Europejskiej, rządu federalnego i rządów krajowych, w tym informowanie oraz pomoc przy sporządzaniu wniosków oraz zagospodarowywaniu takich funduszy.

Doradztwo i poradnictwo zajmuje istotne miejsce w działalności niemieckich izb rolniczych. Dotyczy ono spraw gospodarczych, tj. wyboru odpowiedniego profilu produkcji, osiągnięcia najlepszej wydajności w gospodarowaniu, tworzenia alternatywnych źródeł dochodów, na przykład poprzez organizowanie przetwórstwa w gospodarstwie czy agroturystyki. Szczególnie cenione jest poradnictwo izb w zakresie techniki produkcji, czyli uprawy roślin, hodowli zwierząt, leśnictwa, pszczelarstwa, żywienia, nawożenia, ochrony roślin. Izby udzielają też pomocy w dziedzinie poradnictwa prawnego i podatkowego, które dotyczy zasad prowadzenia ksiąg podatkowych, zasad obliczania podatków, sporządzania umów, kontraktów itp. Oprócz tego izby prowadzą biura rachunkowości rolnej oraz stacje badawczo-doświadczalne. Usługi z zakresu ogólnego doradztwa rolnicy otrzymują bezpłatnie.

²¹ A. Kaleta, op. cit., s. 76.

Niemieckie izby rolnicze poświęcają wiele uwagi w swej działalności na upowszechnianie informacji o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a zwłaszcza na temat zasad Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej oraz nowej polityki wdrażania systemu jakości wśród gospodarstw rolnych. Upowszechnianiu wiedzy nie tylko rolniczej służą wydawane przez izby różnorodne czasopisma specjalistyczne i biuletyny informacyjne.

Dla przykładu zadaniem izby rolniczej w Szlezwiku-Holsztynie jest w szczególności²²:

- zbieranie i przekazywanie informacji o popycie na poszczególne artykuły rolne, poradnictwo w zakresie specjalizacji produkcji,
- udzielanie pomocy rolnikom w zakładaniu związków branżowych producentów rolnych,
- opiniowanie aktów normatywnych oraz dostarczanie opinii w sprawach rolnych,
- prowadzenie szkół rolniczych i kursów podnoszących kwalifikacje rolnicze; szkoły rolnicze w Szlezwiku-Holsztynie są wspólnie finansowane przez izbę oraz Ministerstwo Oświaty. Nauczyciele szkół rolniczych pełnią jednocześnie funkcję doradców w pracach izby rolniczej.

Ponadto wspomniana izba upowszechnia system dokształcania zawodowego rolników. Dokształcaniem objęte są również gospodynie wiejskie; izba prowadzi dla nich kursy, między innymi w zakresie: prowadzenia ogródków przydomowych, przygotowywania żywności, żywienia, wychowania w rodzinie, poradnictwa prawnego dla rolników, przedsięwzięć mających na celu poprawę warunków pracy w rolnictwie.

Na uwagę zasługuje doskonała organizacja kompleksowego gromadzenia i przekazywania informacji. Dostarcza ona rolnikom informacji na temat zapotrzebowania na określone rodzaje, ilość i jakość płodów rolnych.

Udostępnianiu informacji ułatwiających rolnikom podjęcie optymalnych decyzji służy komputerowy system gromadzenia i przekazywania danych. Na przykład do sieci komputerowej izby rolniczej w Szlezwiku-Holsztynie podłączona jest większość gospodarstw rolnych. Dzięki szybkiemu systemowi przekazywania informacji izby rolnicze w Niemczech rozwinęły rodzaj bezpłatnego pośrednictwa w zbywaniu wytworzonych produktów rolnych. Polega ono na tym, że do izb zgłaszane są zamówienia na produkty rolne, a izby dysponują informacją o producentach płodów, posiadanych zapasach, o cenach sprzedaży, pełniąc przy tym funkcję reprezentanta rolników.

Dodajmy, że izby niemieckie wykonują wiele zadań z zakresu administracji rządowej, na przykład w strukturze Hanowerskiej Izby Rolniczej znajduje się Urząd Ochrony Roślin. Urząd wprowadza przepisy w zakresie hodowli roślin, przeprowadza badania materiału siewnego, wystawia świadectwa pochodzenia roślin,

²²K. Strużczyk, *Prawny model rozwiązań izb rolniczych w Polsce na tle rozwiązań zachodnioeuropejskich*, w: *Rolnictwo w procesie integracji z Unią Europejską*, Warszawa 1994, s. 74; por. www.lwk-sh.de.

wydaje orzeczenia w ramach postępowania rejestracyjnego, decyduje o dopuszczeniu do obrotu materiału siewnego i środków ochrony roślin. Ponadto, w ramach działalności urzędu prowadzona jest kontrola środków ochrony roślin w handlu i kontrola urzędów ochrony roślin. W przypadku naruszenia obowiązujących przepisów o ochronie roślin urząd ma prawo zastosowania odpowiednich sankcji. Natomiast Urząd Hodowli prowadzi księgi hodowlane i rejestr zwierząt oraz sprawy z zakresu weterynarii. Zarówno w ramach kompetencji Urzędu Ochrony Roślin, jak i Urzędu Hodowli prowadzone jest doradztwo; dotyczy ono prawnej regulacji ochrony roślin i hodowli zwierząt oraz metod doboru roślin i środków zwalczania szkodników²³.

W ramach zadań zleconych przez administrację rządową izby rolnicze Niemczech wykonują zadania w takich sferach, jak: badanie gleb, nasiennictwo, weterynaria, prowadzenie instytutów i zakładów doświadczalnych.

Podobną funkcję spełniają izby rolnicze we Francji, które z jednej strony są oficjalnymi rzecznikami i reprezentantami rolnictwa wobec władzy państwowej na szczeblu kraju, regionu i departamentu, która na mocy ustawy jest zobowiązana do konsultowania się z izbami we wszystkich sprawach dotyczących rolnictwa. Z drugiej strony, izby zapewniają rolnikom wiele świadczeń w postaci oświaty rolniczej, doradztwa zawodowego i innych. W działalności francuskich izb rolniczych naczelną rolę zajmuje rolnictwo (78%), następnie obszary wiejskie 11%, środowisko naturalne 7%, sektor rolno-spożywczy 2% i leśnictwo 2%²⁴.

Dla przykładu art. 511-1 kodeksu rolnego we Francji określa, że izby rolnicze w ramach swoich uprawnień konsultacyjnych przedkładają komisarzowi republiki (przedstawicielowi państwa w departamencie) opinie we wszystkich sprawach rolnych. Są zobowiązane do gromadzenia zwyczajów lokalnych o charakterze rolnym, które stanowią często punkt wyjścia dla inicjatyw legislacyjnych. Ważne znaczenie w reprezentacji i obronie interesów rolnictwa ma możliwość udziału przedstawicieli izby w różnego rodzaju organach rządowych i samorządowych. Przedstawiciele izby uczestniczą w pracach komisji struktur rolnych, które biorą udział w opracowywaniu departamentalnych programów zagospodarowania rolnego.

Rola konsultacyjna francuskich izb rolniczych wyraża się także w opracowywaniu raportów i uchwał, pozwalających władzom państwowym, parlamentarzystom, zgromadzeniom departamentalnym i regionalnym poznać oczekiwania rolników i uwzględnić je przy podejmowaniu odpowiednich decyzji.

Izby rolnicze we Francji aktywnie biorą udział w rozwoju gospodarczym i społecznym, współuczestnicząc w opracowywaniu planów rozwojowych, określających kompetencje i wzajemne zobowiązania państwa i poszczególnych regionów. Uczestniczą także w opracowywaniu planów rozwoju obszarów wiejskich oraz w rolniczych programach ochrony środowiska w ramach Unii Europejskiej.

²³ B. Skwarka, op. cit., s. 98.

²⁴ Zob. *Les Chambers D'agriculture*, Paris 1994.

Jednak najwięcej miejsca w działalności izb zajmują zadania w dziedzinie organizowania doradztwa i poradnictwa²⁵. Doradztwo specjalistyczne i w zakresie przedsiębiorczości stanowi 48% ogólnej działalności francuskich izb rolniczych. Doradztwo w zakresie przedsiębiorczości pomaga rolnikowi w znalezieniu i opracowaniu strategicznej wizji rozwoju gospodarstwa; promuje nowe metody gospodarowania, respektujące zachowanie stanu środowiska naturalnego. Prowadzone przez izby rolnicze badania koniunktury na rynkach produktów rolnych dostarczają rolnikom danych ekonomicznych o wielkości produkcji w ich regionie, czy o perspektywie sprzedaży określonych produktów. Doradztwo rolnicze francuskich izb rolniczych opiera się również na wspieraniu innowacji wprowadzanych przez samych rolników. W tym celu izby tworzą i nadzorują działalność gospodarstw modelowych, które stanowią punkty odniesienia dla doradztwa. Ważne miejsce w zakresie doradztwa izb rolniczych zajmuje doradztwo prawne. Jest ono prowadzone przez wyspecjalizowanych ekspertów. Natomiast poprzez doradztwo specjalistyczne izby pomagają rolnikowi w opanowaniu technicznych i ekonomicznych kwestii związanych z prowadzeniem gospodarstwa, drobnym przetwórstwem, hodowlą, agronomią, mechanizacją, organizacją działalności turystycznej, usługowej oraz marketingiem.

Zadaniem izb rolniczych w ramach doradztwa zawodowego jest też organizacja i nadzór nad departamentalnymi, międzydepartamentalnymi i regionalnymi instytucjami i służbami użyteczności publicznej, które mają zapewnić rozwój sektora rolniczego. Wymienić tu należy Służby Użyteczności Rolniczej i Rozwoju (*SUAD*), departamentalne zakłady hodowli, służby do spraw zagospodarowania ziemi oraz oddziały doskonalenia zawodowego. Wdrażanie postępu we francuskim rolnictwie odbywa się za pośrednictwem różnych zespołów²⁶. Organizują je i nadzorują izby rolnicze. Obok wymienionych wyżej zespołów *SUAD* i *SUAE* działają jeszcze:

- zespół do spraw kształcenia zawodowego,
- zespół do spraw prawnych, gruntów, zagospodarowania,
- zespół do spraw studiów ekonomicznych, księgowości, zarządzania,
- zespół do spraw dokumentacji i meteorologii,
- zespół do spraw turystyki, rzemiosła i promocji rolnictwa.

Francuskie izby rolnicze oferują usługi dla rolników dzięki własnej wysoko wykwalifikowanej kadrze specjalistów i techników. Izba na szczeblu departamentu zatrudnia około siedemdziesięciu pracowników, w tym blisko pięćdziesięciu specjalistów i techników. Tymczasem w Polsce zadania z zakresu doradztwa na rzecz rolnictwa i jego otoczenia wykonują Ośrodki Doradztwa Rolniczego (administracja rządowa).

Poszukując nowych rynków zbytu i nowych technik, izby rolnicze w ścisłej współpracy z instytucjami technicznymi, z Krajowym Instytutem Badań Agrono-

²⁵ Zob. *Izby rolnicze*, op. cit., s. 11-17.

²⁶ Dla porównania: obecnie działająca Wielkopolska Izba Rolnicza zatrudnia około 20 pracowników, zajmujących się głównie obsługą biurowo-administracyjną izby oraz około 15 pracowników powiatowych oddziałów biura izby w niepełnym wymiarze czasu pracy. *Francja. Panorama rolnictwa*, op. cit., s. 19.

micznych, szkołami wyższymi (np. w Izbie Rolniczej Chartres od wielu lat funkcjonuje Terenowe Centrum Badań Wiejskich Paryskiego Uniwersytetu Pantheon-Sorbonne), zajmują się upowszechnianiem wiedzy na temat nowych technologii. Ponadto, izby we współpracy z producentami rolnymi i przedstawicielami przemysłu rolno-spożywczego, dbając o odpowiednią jakość produktów rolnych, zajmują się jednocześnie promocją produktów rolnych i rolno-spożywczych.

Izby rolnicze prowadzą też stałe badania koniunktury na rynkach, dostarczają dane ekonomiczne świadczące o przemianach w rolnictwie oraz dokonują porównań sytuacji francuskiego rolnictwa i jego otoczenia z sytuacją w innych krajach, głównie Unii Europejskiej.

Większość francuskich izb rolniczych prowadzi własne szkoły rolnicze oraz działalność w dziedzinie szkoleń w ramach podstawowej edukacji rolniczej, tj. przygotowywania młodych ludzi do zawodu rolnika oraz w ramach szkolenia zawodowego – poprzez prowadzenie ośrodków szkoleniowych, przygotowywanie młodzieży do przejścia gospodarstw rolnych, organizowanie staży, przygotowanie zawodowe dla pracowników rolnych. Przedstawiciele izb są obecni we władzach szkół i w komisjach egzaminacyjnych.

Izby rolnicze dbają również o ochronę środowiska naturalnego i odpowiednie zarządzanie przestrzenią. Ich działania są nakierowane na ochronę i zagospodarowanie zasobów wodnych, zagospodarowanie obszarów wiejskich, na ochronę fauny i flory. Izby szkolą techników, specjalistów, patronują lokalnym inicjatywom, aby pogodzić działalność rolniczą z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska.

Rozwój lokalny to kolejna dziedzina aktywności francuskich izb rolniczych. Działania izb w tym zakresie skierowane są na rozwój turystyki, agroturystyki, promocję lokalnych tradycji, opracowywanie projektów rozwojowych o charakterze lokalnym w ramach programów Unii Europejskiej, we współpracy z organami samorządu terytorialnego. Zatrudnieni w izbie doradcy do spraw rozwoju lokalnego odpowiedzialni są za rozpoznawanie potrzeb środowiska rolniczego i wiejskiego w celu opracowania kompleksowej analizy możliwości danego obszaru, inicjowanie i tworzenie sieci współpracy z partnerami działającymi na terenach wiejskich²⁷.

Izby rolnicze mogą także wspierać rozwój poprzez subwencjonowanie niektórych podmiotów gospodarczych; uprawnia je do tego francuski kodeks rolny. Izby w swoim okręgu mogą tworzyć lub subwencjonować wszelkie instytucje, serwisy, przedsiębiorstwa, spółdzielnie o charakterze rolnym. Mogą też wspólnie z izbami przemysłowymi i handlowymi współfinansować przedsięwzięcia zarówno ze sfery rolnictwa, handlu, jak i przemysłu rolno-spożywczego. Kodeks rolny dopuszcza ponadto możliwość prowadzenia przez izby własnej działalności gospodarczej. Część izb posiada własne laboratoria analityczne, które przeprowadzają na zlecenie rolników różnego rodzaju badania specjalistyczne gleby, nawozów, pasz, roślin.

Jako korporacje publicznoprawne francuskie izby rolnicze mają szerokie uprawnienia w zakresie wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej; w szcze-

²⁷ *Izby rolnicze*, op. cit., s. 20-23.

gólności mają prawo decydowania o wysokości podatków rolnych, opracowują plany zagospodarowania użytków rolnych, decydują o zalesieniu, budowie dróg, wyznaczaniu terenów pod budownictwo.

Udział w zarządzaniu rolnictwem przez izby rolnicze we Francji i w Niemczech jest niekwestionowany. Na każdym szczeblu działania izby rolnicze w tych państwach dokonują profesjonalnych ekspertyz, wykorzystując potencjał wiedzy zatrudnionych doradców, jak i wybranych członków zgromadzeń izb. W ten sposób mogą one skutecznie analizować sytuację w rolnictwie, opracowywać swoje opinie, formułować wnioski, zajmować określoną postawę wobec kwestii rolnych, począwszy od gminy aż do Brukseli. Jest to ważne w sytuacji, gdy rolnictwo na całym świecie przeżywa kryzys i wymaga głębokich przemian. Przy opracowaniu planów strategicznych izby starają się włączyć w prace grupy ekspertów jak najwięcej lokalnych decydentów, w tym ze sfer gospodarczych. Opracowują oni raporty, projekty uchwał i przedstawiają je organom administracji samorządu terytorialnego, władzom rządowym, parlamentarzystom. To wszystko pozwala poznać oczekiwania rolników i uwzględnić je przy podejmowaniu decyzji, mogących mieć duży wpływ na sytuację rolnictwa i jego otoczenia.

4. Finanse i nadzór nad izbami rolniczymi

Finansowanie izb rolniczych we Francji i w Niemczech opiera się na innych zasadach. We Francji izby rolnicze wszystkich szczebli uchwalają samodzielnie swoje budżety. Zgodnie z zasadami prowadzenia gospodarki finansowej w instytucjach publicznych, izby rolnicze we Francji opracowują ogólny budżet swej działalności oraz budżety szczegółowe, dotyczące poszczególnych wydziałów i służb. Budżety te wymagają jednak zatwierdzenia przez prefekta lub ministra rolnictwa²⁸. Ma to związek z finansowaniem izb rolniczych jako podmiotów publicznoprawnych i udziałem funduszy publicznych w budżetach izb. Izby departamentalne podlegają zasadom kontroli skarbowej, obowiązującym dla instytucji o charakterze publicznym. Według art. 511-72 kodeksu rolnego dochodami izb mogą być: podatki pobierane przez izbę rolniczą, dochody z majątku izb rolniczych, dochody z usług wykonywanych przez izbę, subwencje departamentalne i gminne, dotacje osób prywatnych, subwencje państwa, spadki, zapisy, darowizny. Natomiast wydatkami izb są: koszty administracyjne, składki obowiązkowe na rzecz regionalnych izb i Stałego Zgromadzenia Izb Rolniczych, subwencje udzielane przez izbę, spłaty kredytów i ustalonych od nich odsetek. Podstawę jednak dochodów izb stanowią wpłaty samych rolników, tj. część podatku gruntowego płaconego przez rolników, obliczanego od każdego hektara gruntu, od terenów niezabudowanych (stanowi to 50% wpływów). Wysokość składek jest ustalana corocznie przez departamentalne izby rolnicze; mają one charakter zobowiązań

²⁸ Ibidem, s. 6, oraz B. Skwarka, op. cit., s. 99.

podatkowych. Pozostałe źródła dochodów to subwencje pochodzące z Krajowego Funduszu Rozwoju Rolnictwa, z budżetów samorządu terytorialnego, z budżetu państwa, Unii Europejskiej i innych organizacji (25%), sprzedaż i usługi (21%), inne (4%). Budżet przeciętnej izby rolniczej wynosił do niedawna 30 milionów franków, z czego 50% przeznaczano na działania w zakresie rozwoju.

Inaczej jest w Niemczech. W tym kraju głównym źródłem finansowania działalności izb jest dotacja z budżetu państwa. Składki rolników stanowią niewielką pozycję wśród dochodów izb rolniczych (około 20%). W Izbie Rolniczej w Szleszwiku-Holsztynie subwencja z budżetu krajowego pokrywa około 50% wydatków izby, natomiast udział składek rolników w budżecie wynosi wspomniane około 20%. Podobnie jest w Izbie Rolniczej w Dolnej Saksonii, gdzie składki członkowskie zapewniają około 20% wpływów, 27% stanowią opłaty za usługi świadczone przez izbę, a subwencje budżetowe stanowią około 40%. Wysokość składek ustalanych dla rolników jest uzależniona od wartości produkcji sprzedanej w gospodarstwie²⁹.

Zgodnie z istotą związków publicznoprawnych, czyli korporacji samorządu gospodarczego, izby rolnicze w obu państwach są samodzielne w wykonywaniu swoich zadań, a nadzór nad ich działalnością dotyczy jej zgodności z prawem. We Francji środkami nadzoru nad izbami rolniczymi ze strony administracji rządowej są nadzwyczajne plenarne posiedzenia, które mogą być zwoływane na żądanie ministra rolnictwa. Ponadto, minister rolnictwa może, po zasięgnięciu opinii izby, pozbawić członków zgromadzeń plenarnych ich funkcji na skutek dwukrotnej ich nieobecności. Może też, sprawując funkcje nadzorcze, uchylić uchwały i czynności organów izby rolniczej, sprzecznych z prawem. Przedstawiciele administracji rządowej mają prawo brać udział w posiedzeniach izb departamentalnych i regionalnych.

W Niemczech administracja rządowa ma nieco mniejsze uprawnienia nadzorcze i kontrolne w stosunku do izb rolniczych. Izby podlegają kontroli ze strony rządów krajowych, a przedmiotem nadzoru i kontroli jest działalność izb zgodna z obowiązującym prawem i wykonywanie przez izby ustawowych obowiązków.

5. Podsumowanie

Podsumowując, niemieckie i francuskie izby rolnicze mają pewne cechy wspólne. Po pierwsze, są one organizacjami publicznoprawnymi o przymusowym charakterze członkostwa, co czyni je formą zdecentralizowanej administracji publicznej. Po drugie, pełnią rolę skutecznego obrońcy i reprezentanta interesów rolników wobec administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz organów Unii Europejskiej. Po trzecie, świadczą szereg profesjonalnych usług na rzecz rolników, takich jak: doradztwo, kształcenie zawodowe, promocja produktów, ochrona środowiska, wydawanie ekspertyz. Wymienione izby

²⁹B. Skwarka, op. cit., s. 99, oraz K. Strużczyk, op. cit., s. 77.

rolnicze uczestniczą w procesie rozwoju obszarów wiejskich i wdrażania systemów jakości w produkcji rolnej. Z drugiej strony, poszczególne izby rolnicze wyróżniają się jednocześnie indywidualnym charakterem swoich działań, co zależy od doświadczeń historycznych i specyfiki danego regionu, który izba obejmuje zasięgiem swego działania.

Wśród cech, które odróżniają izby rolnicze w tych dwu krajach są: inne zasady przyjęte w strukturze organizacyjnej, szerszy krąg osób mogących być członkami izb rolniczych (francuskich) oraz system finansowania ich działalności. Niemieckie izby rolnicze w większym stopniu niż izby francuskie uzależnione są od budżetu państwa.

Udział w zarządzaniu rolnictwem przez izby rolnicze w Niemczech i we Francji jest niekwestionowany. Szeroki zakres kompetencji, odpowiednie źródła dochodów, dobrze przygotowana kadra specjalistów – wszystko to sprawia, że izby aktywnie wpływają na kształt polityki rolnej. Oznacza to w praktyce, że samorząd rolniczy jest w tych krajach skuteczną formą działania zbiorowego środowiska rolników i jego otoczenia na rzecz ładu rynkowego zarówno w skali własnego państwa, jak i Unii.

Należy podkreślić, że Wspólnota Europejska już w Traktacie Rzymskim z 1957 r. zobowiązała państwa członkowskie do organizacji struktur odpowiedzialnych za realizację celów dotyczących rolnictwa i jego otoczenia. W szczególności chodziło o zapewnienie koordynacji działań w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych rolników, organizacji badań naukowych i upowszechnianiu wiedzy rolniczej. Później, w latach siedemdziesiątych, na podstawie dyrektyw Rady Wspólnot Europejskich państwa członkowskie zostały zobowiązane do rozwoju poradnictwa socjalno-ekonomicznego na rzecz rolników, a mianowicie do: prowadzenia szerokiej akcji informacyjno-szkoleniowej na temat perspektyw rozwoju rolnictwa, pomocy w przekwalifikowaniu się z zawodu rolnika czy w wykorzystaniu możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, a także zorganizowania szeroko pojętego doradztwa i poradnictwa w sferze rolnictwa i jego otoczenia.

Dodać należy, że izby rolnicze pełnią też funkcję reprezentanta rolnictwa na forum unijnym, biorąc m.in. udział w pracach Konfederacji Rolnictwa Europejskiego (CEA)³⁰. Jest to organizacja, która zrzesza przedstawicieli związków zawodowych oraz przedstawicieli izb rolniczych. Opiniuje i wnioskuje wszelkie rozporządzenia i ustawy, które wprowadzają organy Unii Europejskiej, we wszystkich ważnych sprawach dla rolnictwa.

Siła i skuteczność niemieckich i francuskich izb rolniczych jest wynikiem dobrej organizacji samorządu rolniczego, dostosowanej do potrzeb rolników i ich oczekiwań. W systemie politycznym wspomnianych państw samorząd rolniczy jest jego integralnym elementem. Pełni rolę zdecentralizowanej administracji publicznej, której państwo w drodze ustawy przekazało większość zadań z zakresu produkcji rolnej i otoczenia rolnictwa. Dzięki izbom rolniczym producenci rolni

³⁰Zob. Z. Gumkowski, *Organizacje rolnicze w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.

mogą aktywnie współkształtować politykę rolną państwa, i jednocześnie korzystać z usług profesjonalnych doradców zatrudnionych w izbach, co pomaga im podjąć strategiczne decyzje i poprawić efektywność własnych gospodarstw.

Doświadczenie państw członkowskich Unii Europejskiej – Niemiec i Francji, w których funkcjonują izby rolnicze wskazuje, że strukturalna reforma rolnictwa i dostosowywanie go do standardów europejskich, tworzenie strategicznych programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich odbywa się przy znaczącym udziale samorządowych izb rolniczych i przy współpracy innych zawodowych organizacji rolniczych, czyli przy udziale czynnika obywatelskiego, a nie tylko urzędników administracji rządowej. Izby rolnicze jako instytucje samorządu gospodarczego, wespół z izbami przemysłowo-handlowymi, rzemieślniczymi i innymi, stanowią legitymizację ustroju demokracji obywatelskiej.

Sławomir Cyganek

doktorant Wydziału Nauk Społecznych
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Izby przemysłowo-handlowe w Republice Federalnej Niemiec

Streszczenie. *Ważnym czynnikiem kształtowania ładu rynkowego w Republice Federalnej Niemiec jest działalność izb przemysłowo-handlowych. Mając status korporacji publicznoprawnych i zdolność do stanowienia – w ustawowych granicach – aktów władczych, są one instytucją samorządu gospodarczego, czyli zdecentralizowaną formą administracji publicznej. W artykule omawiane są wpieryw aspekty historyczne działalności izb przemysłowo-handlowych w RFN, począwszy od ich odrodzenia po II wojnie światowej. Następnie analizowane są: podstawy prawne ich funkcjonowania, struktura organizacyjna, zadania oraz źródła finansowania działalności. Osobny fragment poświęcono izbom handlu zagranicznego.*

1. Odbudowa gospodarcza. Plan Marshalla

Po zakończeniu drugiej wojny światowej kwestia niemiecka nabrała dużego znaczenia w polityce światowej. Z jednej strony obawy budziła odbudowa silnych i zjednoczonych Niemiec, z drugiej – oba zwycięskie w wojnie obozy walczyły o pozyskanie tam jak największych swoich wpływów.

5 czerwca 1947 r. George Catlett Marshall, sekretarz stanu w administracji prezydenta USA Harry'ego S. Trumana, wygłosił w Harvardzie przemówienie, w którym zaproponował państwom europejskim poważną pomoc finansową pod warunkiem, że zespolą one wysiłki w dziele odbudowy gospodarczej. „Stany Zjednoczone – powiedział Marshall – powinny zrobić wszystko, co jest w ich mocy, by dopomóc światu w powrocie do zdrowia gospodarczego, bez którego nie

może być mowy o równowadze politycznej i pomocy”¹. W kwietniu 1948 r. Kongres USA nadał programowi podstawę prawną w postaci Ustawy o pomocy dla zagranicy (*Foreign Assistance Act 1948*).

„Przyczyny tej oferty – jak pisze Jerzy Krasuski – były zarówno gospodarcze, jak i polityczne. Niski poziom gospodarki europejskiej powodował zjawiska nadmiernie dodatniego bilansu handlowego Stanów Zjednoczonych. Dalsze trwanie tego zjawiska musiałoby doprowadzić do zamarcia amerykańskiego handlu zagranicznego, gdyż kontrahenci Stanów Zjednoczonych nie posiadali złota i dewiz potrzebnych do zakupu towarów amerykańskich. Pociągnęłoby to za sobą z jednej strony kryzys niezwykle rozwiniętej gospodarki amerykańskiej, z drugiej zaś dalszy upadek gospodarki europejskiej, która nie mogła się obyć bez żywności, surowców, węgla i produktów przemysłu USA. Konieczne wobec tego było udzielenie Europie kredytów tak wielkich, aby mogła odbudować się gospodarczo i prowadzić handel z Ameryką na zasadzie mniej więcej zrównoważonego bilansu. Ponadto – uzasadnia dalej Krasuski – liczone się z tym, że pogarszanie się sytuacji gospodarczej Europy zaostreżałoby sytuację rewolucyjną, natomiast odbudowa i rozkwit gospodarczy przyczynią się do ograniczenia wpływów partii komunistycznych”².

Republika Federalna Niemiec w granicach powojennych obejmowała obszar 254 291 km², podzielony na 10 krajów. W 1949 r. zamieszkiwało ją ok. 50 mln osób³. Do momentu wejścia w życie planu Marshalla Niemcy otrzymały pomoc mocarstw zachodnich wartości około 1,7 mld dolarów⁴ za pośrednictwem organizacji *Government and Relief in Occupied Areas* („zarząd i pomoc na obszarach okupowanych”). Kwota ta była spożytkowana głównie na zakup żywności, a zatem nie miała bezpośredniego wpływu na odbudowę ekonomiczną kraju.

Plan Marshalla (*European Recovery Program – ERP*) miał – zgodnie z pierwotnymi zamierzeniami Stanów Zjednoczonych – objąć pomocą całą Europę. Istotnym – choć oficjalnie nie podnoszonym – argumentem było też to, iż przyjęcie pomocy uzależniłoby ZSRR od Stanów Zjednoczonych. Na apel do państw europejskich, by w celu jak najaktywniejszego wykorzystania pomocy finansowej i materialnej określiły swe potrzeby, Stalin propozycje te jednak kategorycznie odrzucił. Wymusił zarazem podobne stanowisko na krajach wschodnioeuropejskich, mimo iż w początkowej fazie rozmów w 1947 r. zgodę na przystąpienie do układu wyraziła Czechosłowacja.

Wobec powyższych okoliczności plan Marshalla objął jedynie państwa Europy Zachodniej. Udzielana w jego ramach pomoc przewidywała nieodpłatne dostawy towarowe, a częściowo także kredyty w wielkościach uchwalanych corocznie przez Kongres USA.

12 lipca 1947 r. rozpoczęła się paryska konferencja państw gotowych do przyjęcia planu Marshalla. Jej uczestnicy zwrócili się do czterech gubernatorów w Niem-

¹ A. Czubiński, W. Olszewski, *Historia powszechna 1939-1997*, Poznań 2000, s. 215.

² J. Krasuski, *Historia RFN*, Warszawa 1987, s. 89.

³ GUS, *Rocznik Statystyczny 1950*, Warszawa 1950, s. 65.

⁴ J. Krasuski, op. cit., s. 91.

czech o dostarczenie odpowiednich danych statystycznych, co spotkało się z brakiem odpowiedzi ze strony gubernatora radzieckiego. W sprawozdaniu końcowym z dnia 22 września 1947 r. stwierdzono, iż podstawowym warunkiem współpracy gospodarczej w Europie jest włączenie Niemiec do systemu gospodarki europejskiej.

W celu koordynacji działań związanych z realizacją planu Marshalla 16 kwietnia 1948 r. powołano do życia Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (*Organisation for European Economic Cooperation – OEEC*). W jej skład weszło 16 państw, zaś Niemcy reprezentowane były początkowo przez gubernatorów trzech zachodnich stref okupacyjnych, a następnie, po utworzeniu Republiki Federalnej Niemiec, stała się ona jej członkiem 10 października 1949 r.

Stany Zjednoczone włączanie do planu Marshalla zachodnich stref okupacyjnych rozpoczęły od tzw. Bizonii – strefy utworzonej w styczniu 1947 r. wspólnie z Wielką Brytanią. Po zgodzie Francji na przyłączenie jej strefy do Bizonii, od kwietnia 1949 r. trzy strefy występowały razem jako Trizonia. Warunkiem włączenia do planu Marshalla było wprowadzenie tam nowej waluty; decyzja w tej sprawie zapadła 18 czerwca 1948 r.

Plan Marshalla realizowano w latach 1948-1951. Po wyczerpaniu znajdujących się w jego dyspozycji funduszy, utworzony został Program Bezpieczeństwa Wzajemnego, który kontynuował pomoc w latach następnych. W ramach tych planów państwa zachodnioeuropejskie otrzymały w latach 1948-1952 14,7 mld dolarów bezzwrotnej pomocy, z czego na Niemcy przypadło 1,47 mld dolarów, a więc 10 procent ogólnej kwoty udzielonego wsparcia, co plasowało je na trzecim miejscu po Wielkiej Brytanii i Francji⁵.

Duży udział Niemiec Zachodnich w wielkości transferu funduszy wynikał w dużej części ze sformułowanej przez Amerykę tezy, iż „odbudowa Europy Zachodniej dzięki planowi Marshalla nie może się udać, jeśli niemiecki potencjał przemysłowy będzie leżał odłogiem”.⁶ Uzyskane od Stanów Zjednoczonych fundusze Niemcy użyły na pokrycie ówczesnego ujemnego bilansu handlowego, na zakup niezbędnych dla przemysłu surowców oraz na inwestycje w wytwarzanie podstawowych produktów, jak węgiel, stal i energia.

W 1950 r. produkcja przemysłowa osiągnęła poziom z roku 1936. W tym samym roku, wcześniej niż w krajach sąsiednich, w Niemczech zniesione zostało racjonowanie żywności. Od tego czasu Niemcy zaczęły wyrastać na najważniejszą gospodarczą potęgę zachodniej Europy. Zapewne nie bez znaczenia był tu fakt, iż RFN miała już swą najbardziej bolesną klęskę za sobą, a tymczasem inne państwa Europy zachodniej – Wielka Brytania, Belgia, Francja, Holandia, Portugalia – stawały dopiero przed utratą swych imperiów kolonialnych, a tym samym dodatkowego zredukowania swej pozycji mocarstwowej.

18 kwietnia 1951 r. Niemcy – wraz z Belgią, Francją, Holandią, Luksemburgiem i Włochami – sfinalizowały inicjatywę francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana oraz wybitnego ekonomisty i entuzjasty zjednoczenia

⁵ A. Czubiński, *Europa XX wieku*, Poznań 2001, s. 275.

⁶ J. Krasuski, *Historia Niemiec*, Warszawa – Kraków – Wrocław 1998, s. 529.

Europy Jeana Monneta o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS). Decyzja o przystąpieniu do EWWiS była pierwszym ważnym pociągnięciem samodzielnej polityki zagranicznej RFN.

R. Schuman zaproponował, „żeby cały francuski i niemiecki przemysł wydobywczy i hutniczy podporządkować jednej wspólnej Wysokiej Władzy, organizacji otwartej dla innych europejskich krajów, gotowych do przystąpienia. Połączenie przemysłu węglowego i stalowego zapewni natychmiast powstanie wspólnej bazy dla rozwoju gospodarczego – i będzie pierwszym etapem tworzenia europejskiej federacji – oraz inaczej ukształtuje przyszłość tych regionów. [...] Stworzenie tej potężnej wspólnoty przemysłowej, otwartej dla wszystkich krajów, które zechcą się do niej dołączyć, będzie miało na celu zaopatrywanie na tych samych warunkach wszystkich krajów członkowskich w surowce niezbędne dla ich przemysłów oraz stworzy mocne fundamenty pod gospodarcze zjednoczenie państw”⁷.

Francja spodziewała się, że w projektowanym utworzeniu na bazie sześciu państw wspólnej potęgi w dziedzinie produkcji węgla i stali uczestniczyć będzie również Wielka Brytania, ta jednak do planu Schumana odniosła się z wyraźną niechęcią.

Po odzyskaniu suwerenności ekonomicznej nad Zagłębiem Ruhry w 1954 r., a także po przyłączeniu w 1957 roku Zagłębia Saary (jako skutku plebiscytu z 23 października 1955 r.), następne lata stały się dla RFN okresem dynamicznego rozwoju gospodarczego. W latach 1950-1957 dochód narodowy zwiększył się prawie dwukrotnie. Według danych z 1965 r. Niemcy – zamieszkałe wówczas przez 59 mln osób – wytworzyły największy po USA produkt globalny w wysokości 112 mld dolarów, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca dawało kwotę 1905 dolarów (odpowiednio: Wielka Brytania 99 mld dol. i 1813 dol.; Francja 94 mld dol. i 1900 dol). Rósł też systematycznie udział RFN w światowej produkcji przemysłowej (1950 – 6,6%, 1960 – 8,7%, 1971 – 9,8%), jak i w światowym eksporcie (odpowiednio: 3,6%, 10%, 12,6%) co stworzyło z niej trzecią potęgę ekonomiczną świata po USA i Japonii⁸. W 1970 r. w zachodnich Niemczech znajdowała się także dziesiąta część światowych zasobów złota i rezerw walutowych.

Wielkie sukcesy w sferze ekonomicznej – ze skalą których mogły rywalizować jedynie osiągnięcia Japonii – stały się dobitnym potwierdzeniem, iż przypisane RFN w latach sześćdziesiątych miano „kraju cudu gospodarczego” jest jak najpełniej uzasadnione.

2. Odrodzenie izb przemysłowo-handlowych

W państwie totalitarnym, a takim były Niemcy hitlerowskie, izby przemysłowo-handlowe utraciły swoją samorządową niezawisłość⁹. Wraz z końcem wojny i rozwiązaniem narodowo-socjalistycznej organizacji gospodarczej – po krótkim

⁷R. Woźniakowska-Thun, *Święty Robert od Europy*, „Gazeta Wyborcza” z 22-23 czerwca 2002 r., s. 10.

⁸A. Czubiński, W. Olszewski, op.cit., s. 382-384.

⁹*DIHT 1861-1986: Freiheit und Wettbewerb*, Bonn 1986, s. 27.

okresie próżni – potrzeba samodzielnego przedstawicielstwa zawodowego szybko uwidoczniła się w sferze działalności społeczno-ekonomicznej. W brytyjskiej strefie okupacyjnej już w czerwcu 1945 r. dochodzi do utworzenia tzw. związku jedności pracy, formalnie zatwierdzonego przez rządy wojskowe w marcu 1946 r. Jego przewodniczącym został Robert Pferdenges z Kolonii. Jesienią tego samego roku działalność izb przemysłowo-handlowych przekracza granice stref okupacyjnych, dzięki czemu tworzone są podstawy do połączenia poszczególnych izb i związków pracy.¹⁰ Pierwsza taka połączona instytucja, wspólna dla Bizonii, powstała w dniu 4 grudnia 1947 r. w Kassel, a jej przewodniczącym został dr Alfred Petersen.

Mocarstwa okupacyjne opierały działalność izb na praktykowanym u siebie systemie organizacyjnym. I tak np. we francuskiej strefie okupacyjnej obowiązywał model obligatoryjnej przynależności do izb, z kolei Amerykanie obstawali przy zasadzie dobrowolnego członkostwa, obowiązującej w USA.

30 sierpnia 1949 r. – krótko przed utworzeniem pierwszego rządu RFN – zapadła decyzja o powołaniu *Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT)*, która jako zrzeszenie izb deklarowała kontynuowanie tradycji powstałej w 1861 r. *Deutscher Handelstag*. Prezydentem *DIHT* został Alfred Petersen, który nieco wcześniej, jako prezydent Izby Przemysłowo-Handlowej (*IHK*) we Frankfurcie, odnosząc się do modelu gospodarki niemieckiej, odrzucił każdy model państwowo sterowanej gospodarki, opowiadając się z naciskiem za gospodarką rynkową i wolnym handlem. Zaznaczył, że nie chodzi mu o przedsiębiorczą wolność w sensie bezsystemowego liberalizmu, ale o wolność w granicach socjalnej odpowiedzialności, która stanowi część składową koncepcji socjalnej (społecznej) gospodarki rynkowej. Stwierdził też, że „człowiek i narody winny się nareszcie nauczyć dla dobra ogółu i dla dobra jednostki burzyć granice gospodarcze między krajami”¹¹.

W październiku 1949 r. władze Bizonii zezwoliły na przyłączenie do *DIHT* 13 izb z francuskiej strefy okupacyjnej, w wyniku czego na terenie Niemiec działało już 79 izb. 27 października 1949 r. w sali firmy Raschig w Ludwigshafen odbyło się pierwsze posiedzenie odrodzonego Niemieckiego Zrzeszenia Izb Przemysłowo-Handlowych. Prezydentem *DIHT* został wybrany dr Theodor Heuss. Po krótkim okresie stacjonowania w biurze giełdy frankfurckiej, w 1950 r. *DIHT* przeniósł swą siedzibę do nowej stolicy RFN Bonn.

18 grudnia 1956 r. niemiecki kodeks cywilny określił jednolite ramy organizacyjne funkcjonowania izb przemysłowo-handlowych; zakończyło to okres kontrowersji co do ich kształtu i formy członkostwa. Zostało tym samym zażegnane niebezpieczeństwo ich rozdrobnienia na skutek wcześniejszego różnego definiowania tej kwestii przez mocarstwa okupacyjne. Wszystkim izmom przemysłowo-handlowym został przyznany status korporacji o charakterze publicznoprawnym. Wynika z niego ustawowa obligatoryjna przynależność do izb.

¹⁰ Por. *DIHT 1861-1985: Zeugnisse der Zeit 125 Jahre DIHT*, Bonn 1986.

¹¹ *DIHT 1861-1986: Freiheit*, op. cit., s. 32.

Od momentu wejścia w życie w 1990 r. umowy zjednoczeniowej Niemiec¹², powyższa umowa dotyczy również izb przemysłowo-handlowych nowych krajów związkowych.

W 1956 r. w służbie gospodarki zagranicznej pracowało 25 niemieckich izb handlu zagranicznego¹³. Dwa lata później wewnątrz EWG izby przemysłowo-handlowe utworzyły Stałą Konferencję Izb Sześciu Krajów EWG.

Przez kolejne dziesięciolecia Niemieckie Zrzeszenie Izb Przemysłowo-Handlowych (*DIHT*) stało się istotnym elementem w kreowaniu rzeczywistości gospodarczej Niemiec.

W latach 1990-1994 realizowano gospodarczą odbudowę wschodniej części Niemiec. W 1995 r. rząd federalny uruchomił specjalny fundusz pożyczkowy (tzw. *Eigenkapitalfonds Ost*), z którego do 1998 r. udzielono ok. 500 mln DM pożyczek na utworzenie małych i średnich przedsiębiorstw na terenie dawnego NRD¹⁴. Rozbudowano także system ulg podatkowych oraz kredytowych. Działania te spotkały się z pełnym poparciem *DIHT*, które w dobie jednoczącej się Europy zwróciło także swe zainteresowanie w stronę problemów Wspólnoty Europejskiej i kwestii międzynarodowych stosunków ekonomicznych.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag – *DIHK* (tak w 2001 r. przemianowano *DIHT*)¹⁵, czyli Zrzeszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych, jest dziś centralną organizacją dla 82 izb, pełniąc rolę platformy do reprezentacji interesów ok. 3,2 milionów przedsiębiorców¹⁶.

3. Podstawy prawne działalności izb przemysłowo-handlowych

W Republice Federalnej Niemiec izby przemysłowo-handlowe działają na podstawie ustawy federalnej o izbach przemysłowo-handlowych z dnia 18 grudnia 1956 r.¹⁷, z późniejszymi zmianami¹⁸. Na mocy ustawy do izb, jako publicznopraw-

¹²Na mocy układu zjednoczeniowego, ratyfikowanego 24 września 1990 r., Niemiecka Republika Demokratyczna przestała istnieć o północy z 2 na 3 października 1990 r., a składające się na nią landy stały się częścią Republiki Federalnej Niemiec.

¹³*DIHT 1861-1986: Freiheit*, op. cit., s. 34.

¹⁴*Niemcy współczesne – zarys encyklopedyczny*, Poznań 1999, s.183.

¹⁵*Deutscher Industrie- und Handelskammertag* do niedawna posiadało swoje biuro w Bonn, Adenauerallee 48, wraz z odpowiednim sztabem kierowniczym. Od 4 października 1999 r. zrzeszenie ma swą główną siedzibę w Berlinie, Breite Straße 29. *DIHK* posiada też biuro w Brukseli, Boulevard Clovis 49A. Od 2001 r. prezydentem *DIHK* jest Ludwig Georg Braun.

¹⁶Dane z broszury: *IHK: Mit uns reden, mit uns weiterkommen*, Berlin, November 2001, s. 3, oraz stron internetowych www.ihk-oldenburg.de; według danych zawartych w wydawnictwie *Deutscher Industrie- und Handelskammertag: IHK – Die erste Adresse*, Berlin, November 2001, s. 22, izby przemysłowo-handlowe zrzeszają w RFN 3,6 mln przedsiębiorców.

¹⁷Por. Bundesgesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG), Federalny Dziennik Ustaw I. 920, w: *Industrie- und Handelskammern der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Oktober 2000, s. 16.; por. także *Kammerrecht: Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern*, Bonn, September 1999, s. 3.

¹⁸Por. *Industrie- und Handelskammern*, op. cit., s. 16.

nych organizacji samorządowych, przynależą przedsiębiorcy wszystkich branż. Znajdują się w tym gronie zarówno duże firmy, jak i detaliści, co w wymiarze zbiorowym daje stowarzyszeniu znaczne wpływy polityczne.

Ogólne ramy funkcjonowania izb przemysłowo-gospodarczych tworzy wspomniana już ustawa federalna oraz prawa każdego z landów. Szczegółowe rozwiązania zawarte są w poszczególnych statutach izb regionalnych. Statut reguluje uprawnienia organów izby ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień zgromadzenia ogólnego. Ich podstawą jest zasada akcentowania specyficznych dla danego regionu problemów i wpływ na korzystne, z lokalnego punktu widzenia, rozwiązania polityczno-prawne na forum federacji.

Jak już wspomniano, izby przemysłowo-handlowe skupiają dziś na terenie Niemiec około 3,2 mln przedsiębiorstw, z których jedna trzecia wpisana jest do rejestru handlowego i spółdzielczego, reszta zaś to właściciele małych przedsiębiorstw¹⁹. Z ustawową przynależnością do izb wiąże się obowiązek płacenia podatku od przedsiębiorstw. Zwolnione są z niego przedsiębiorstwa rolnicze i spółdzielnie. Poprzez podział na regiony, izby zapewniają uwzględnienie indywidualnej specyfiki każdego z nich. Są przy tym niezależne osobowo, finansowo i organizacyjnie. Izby reprezentują interesy swoich członków w stosunku do władz miejscowych i regionalnych, zaś poprzez *Deutscher Industrie- und Handelskammertag*, mogą przedkładać swe postulaty na forum rządu federalnego i Komisji Europejskiej.

W Republice Federalnej Niemiec – jak już była mowa – obowiązuje zasada przynależności do izb gospodarczych z mocy prawa. W ten sposób izby zrzeszają wszystkich samodzielnych przedsiębiorców, bez konieczności zapisywania się czy wstępowania do samorządu. Obligatoryjny charakter samorządu nie pociąga za sobą żadnych ujemnych konsekwencji związanych z nieprzystąpieniem do niego, ponieważ stosunek przynależności do samorządu powstaje automatycznie, z mocy prawa, z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej.²⁰ Przedsiębiorca, który zarejestrował w gminie działalność gospodarczą, automatycznie przyjmuje na siebie obowiązek członkostwa we właściwej dla danego terenu izbie przemysłowo-handlowej (kopię rejestracji do izby przesyła gmina). Członkostwo kończy się z chwilą wymeldowania działalności gospodarczej.²¹

Nadmienić tu należy, że ów mechanizm odgórnego automatyzmu, jeśli chodzi o przystępowanie do izb gospodarczych, spotykał się też z prawnymi wątpliwościami i pytaniami. Chodziło w nich o to, czy ustawodawca może zmusić przedsiębiorcę do płacenia składek na rzecz organizacji, która co prawda ma reprezentować jego interesy, ale do której być może nie chce wcale należeć? Czy można użyć „przymusu” wobec przemysłowca, który stwierdza, że nie ma żadnych korzyści dla swojej firmy z działalności izby? Czy ustawodawca nie gwałci w ten sposób praw konstytucyjnych i prawa do wolności zagwarantowanych obywatelowi w konstytucji? Tymi pytaniami niemieckie sądy zajmowały się niejednokrotnie.

¹⁹ Ibidem, s. 11. Por także przypis 16.

²⁰ B. Pawłowski, P. Krawczyk, *Samorząd gospodarczy*, Warszawa, kwiecień 1998, s. 11.

²¹ *Was wir tun. Leistungsprofil der Industrie- und Handelskammern*, Berlin, November 2001, s. 31.

Niezależnie od struktury tworzonej przez organizacje samorządu gospodarczego, mogą funkcjonować także dobrowolne, branżowe organizacje o charakterze samopomocowym, skupiające podmioty gospodarcze. Z obligatoryjnej przynależności do izb zwolnione są spółdzielnie rolnicze, działające w dziedzinie produkcji, zaopatrzenia, zbytu magazynowania i przerobu produktów rolnych, jak również gminy i związki gmin, prowadzące własną działalność komunalną – tu jednak istnieje możliwość dobrowolnego przystąpienia do izby. Z przynależności do izb wyłączone jest także rzemiosło i podobna mu działalność, która zrzeszona jest w izbach rzemieślniczych.

Organizacją nadrzędną dla regionalnych izb jest – jak już wspomniano – Zrzeszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych (*DIHK*). Choć organizacja ta nie posiada kompetencji do kierowania izbami regionalnymi, to w praktyce jej pozycja w systemie polityczno-gospodarczym RFN jest znacznie silniejsza, niżli wskazywałoby na to jej umocowanie w prawie niemieckim. *DIHK* reprezentuje wobec rządu i parlamentu interesy niemieckich przedsiębiorców. Reprezentacja ta obejmuje zarówno małe, jak i duże przedsiębiorstwa – wszystkie na równych zasadach. *DIHK* jako nadrzędna organizacja samorządowa, zajmująca stanowisko wobec problemów polityki zagranicznej, współpracy w ramach Unii Europejskiej, kontaktów z partnerami spoza Wspólnoty Europejskiej – jest liczącym się partnerem dla rządu federalnego. Raporty *DIHK* cytowane są przez środki masowego przekazu, korzystają z nich ekonomiści²².

Zadania izb przemysłowo-handlowych zostały zdefiniowane w § 1 ust. 1 ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w postaci klauzul generalnych, umożliwiających dostosowanie funkcjonowania izb do zmiennych warunków ekonomicznych i aktualnych w danym okresie potrzeb przedsiębiorców. Obowiązkiem izb przemysłowo-handlowych jest reprezentowanie całości interesów właścicieli przedsiębiorstw przynależących do izb i wspieranie gospodarki przemysłowej okręgów, na terenie których działają. W swej działalności powinny uwzględniać zróżnicowanie interesów pojedynczych branż, przy czym czynić to winny rozważnie, stwarzając jak najbardziej optymalne warunki do wyrównywania tych różnic. Stąd istotne jest znalezienie jak najbardziej satysfakcjonującego kompromisu pomiędzy aspiracjami poszczególnych branż.

Izdom przekazano też w około 30 pojedynczych przepisach różnych ustaw inne zadania o charakterze częściowo zwierzchniczym.

Omawiając charakter i istotę izb przemysłowo-handlowych, wydzielić można następujące pola ich funkcjonowania:

1. Izby przemysłowo-handlowe są obecne na wszelkich płaszczyznach działań państwowych w zakresie kształtowania opinii w kwestiach gospodarczych i formułowania rozwiązań prawno-politycznych, dotyczących sfery działalności gospodarczej. Za pośrednictwem Zrzeszenia Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych,

²² Por. B.A. Homa, *Opinia prawna w sprawie zasad funkcjonowania struktur samorządu gospodarczego w Wielkiej Brytanii i Niemczech*, przygotowana przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 10 marca 1994 r., s. 2.

izby posiadają swego kompetentnego reprezentanta na forum ogólnokrajowym, znajdującego się w stałym kontakcie z rządem federalnym i jego ministerstwami, współuczestnicząc w ten sposób w sprawach polityki gospodarczej w wymiarze ogólnopaństwowym.

2. Ministerstwa federalne i właściwe komisje parlamentarne biorą pod uwagę stanowisko *DIHK* na bardzo szerokim polu: od tworzenia prawa podatkowego, poprzez działania w zakresie ochrony środowiska, aż po kwestie ujednoczenia prawa w ramach Unii Europejskiej oraz stosunków międzynarodowych w dziedzinie gospodarczej. Stanowisko to jest tworzone poprzez szeroko rozpowszechnione ankietowanie, prowadzone wśród zainteresowanych grup przedsiębiorców i działaczy gospodarczych, oraz daleko idące poradnictwo fachowych komisji. Sugestie izby przemysłowo-handlowej brane są pod uwagę np. podczas corocznej zmiany kolejowego rozkładu jazdy²³.

3. Izby przemysłowo-handlowe mają za zadanie czuwać nad interesem przedsiębiorców, funkcjonujących w zasięgu ich działania. Winny działać na rzecz wspierania przemysłu, ze szczególnym uwzględnieniem interesów poszczególnych gałęzi. Swoją działalnością, doradztwem i opiniowaniem mają służyć nadrzędemu dobru wszystkich swych członków, budując tym samym wizerunek „przyzwoitego kupca”. Izby m.in. informują przedsiębiorców swego okręgu o puli publicznych zleceń, możliwych do pozyskania np. w drodze przetargu.²⁴

4. Izby przemysłowo-handlowe są orędownikami społecznej gospodarki rynkowej i wolnej inicjatywy przedsiębiorstw.

5. W ścisłej współpracy z gminami swojego okręgu, izby zajmują stanowisko w sprawie komunalnych planów budżetowych, wysokości składek od działalności gospodarczej, planów budowlanych, rozwoju miast i posunięć infrastrukturalnych, ochrony środowiska.

6. Izby przemysłowo-handlowe mogą tworzyć, utrzymywać i wspierać instytucje, służące rozwojowi przemysłu, a także prowadzić dokształcanie zawodowe z dziedziny kupiectwa i przemysłu.

7. Izby przemysłowo-handlowe są uprawnione do wydawania świadectw pochodzenia, uwierzytelniania rachunków handlowych i licznych zaświadczeń, związanych z zagranicznym obrotem gospodarczym (o ile wykonywania tych zadań nie regulują odrębne przepisy). W drodze ustawy bądź rozporządzenia na izby mogą być przeniesione dodatkowe zadania. Izby są ponadto członkiem międzynarodowej sieci poręczycieli celnych i wystawiają karnety ATA na tzw. eksport tymczasowy.

8. Poprzez zajmowanie stanowiska w sprawach polityki gospodarczej i prawnej, izby przemysłowo-handlowe pełnią zadania rzeczoznawców w stosunku do sądów i urzędów, opierając swe stanowisko na wcześniej przeprowadzonych ankietach

²³ *Was wir tun*, op. cit., s. 23.

²⁴ Pula ta jest ogromna: w RFN na zlecenia publiczne przeznaczają się ok. 12% produktu narodowego brutto, ibidem, s. 12.

i konsultacjach. W dziedzinie rzeczoznawstwa izby są odpowiedzialne za ustanowienie i zaprzysiężenie rzeczoznawców. Rzeczoznawstwo to prowadzone jest na około 300 polach działania z udziałem 6500 wyspecjalizowanych fachowców.

9. Izby przemysłowo-handlowe nie zajmują się tematyką z zakresu polityki socjalnej i prawa pracy.

Ustawa o izbach przemysłowo-handlowych i uzupełniająca ustawy krajowe kreślą tylko generalne ramy ich działalności. Wszystkie szczegóły dotyczące wewnętrznej organizacji izby zawarte są w prawie statutowym. Ewentualne wątpliwości rozstrzyga minister gospodarki danego landu. Zapisy statutu wymagają zatwierdzenia przez ministra federalnego gospodarki, sprawującego prawny nadzór nad izbami.

Organami izby przemysłowo-handlowej są:

- zebrania plenarne – jako organ stanowiący uchwały,
- prezydium – jako organ wykonawczy, z prezydentem na czele,
- dyrektor naczelny.

Statut reguluje pełnomocnictwa organów izby: zebrania plenarnego, prezydium, prezydenta i dyrektora naczelnego. Ustawa reguluje również tworzenie biur i komisji regionalnych, np. tworzenie na poziomie powiatów gremiów przemysłowo-handlowych.

O sprawach izb przemysłowo-handlowych (o ile statut nie stanowi inaczej), decyduje zebranie plenarne (ogólne). Do wyłączności tego gremium należy podejmowanie uchwał w zakresie:

- statutu,
- ordynacji wyborczej, regulaminu składek, składek specjalnych i opłat,
- ustalenia preliminarza budżetowego,
- ustalenia podziału składek i składek specjalnych,
- udzielenia absolutorium prezydium.

W przypadku zebrania plenarnego istotne jest to, by jego skład odzwierciedlał strukturę i wizerunek gospodarczy okręgu, podległego działalności danej izby. O mandat członka zebrania plenarnego mogą ubiegać się właściciele przedsiębiorstw przynależnych do izby, bądź ich prokurenci i pełnomocnicy. Kadencja zebrania plenarnego wynosi, w zależności od izby, od 4 do 6 lat²⁵.

Zebranie plenarne, jako najwyższy organ każdej izby, reprezentuje tym samym koła gospodarcze okręgu. Z 82 izb przemysłowo-handlowych, jakie działają na terenie Republiki Federalnej Niemiec, do gremiów zebrań plenarnych wchodzi około 5300 osób. W dwóch trzecich przynależą oni do przemysłowego stanu średniego. Dalsze ok. 36 000 osób pracuje w działających przy izbach komisjach i gremiach gospodarczych²⁶. Tak szerokie grono – złożone z reprezentantów różnych środowisk gospodarczych – gwarantuje wypracowanie optymalnych stanowisk w kwestiach podejmowanych decyzji; jest to wyrazem upodmiotowienia

²⁵ Por. *Entstehung und Durchbruch der Selbstverwaltungsidee im Bereich der Industrie- und Handelskammern*, Oldenburg, b.r., s. 20.

²⁶ *Industrie- und Handelskammern*, op. cit., s. 11; por. *Entstehung und Durchbruch*, op. cit., s. 21.

publicznoprawnego przedsiębiorców i realnego ich wpływu na tworzenie ładu rynkowego oraz legitymizacji ustroju demokracji obywatelskiej w RFN.

Szczegóły dotyczące wykonywania prawa wyborczego, przeprowadzania wyborów, czasie trwania, jak i przedwczesnego ustania członkostwa zebrania plenarnego, reguluje ordynacja wyborcza. Ordynacja uwzględnia m.in. specyfikę gospodarzą okręgu, objętego jurysdykcją działalności izby.

Członkowie zebrania plenarnego powołują ze swego grona – najczęściej co 2 lata²⁷ – prezydenta, prezydium oraz mianują dyrektora generalnego. Prezydent i dyrektor wspólnie reprezentują izbę na zewnątrz. Wszystkie wymienione osoby pełnią swoje obowiązki społecznie. Przy objęciu swych funkcji podpisują zobowiązanie do działania bezstronnego i zgodnego z sumieniem oraz do zachowania tajemnicy w sprawach, które przyjdzie im poznać.

W Izbie Przemysłowo-Handlowej w Kilonii, której przykładem teraz się posłużę²⁸, tworzone są następujące grupy wyborcze, z których wyłonione zostaje 42-osobowe Zebranie Plenarne Izby:

a) przemysł: właściciele przedsiębiorstw wytwarzających towary bądź je uszlachetniających, m.in. z takich branż, jak górnictwo ciężkie, przemysł chemiczny, gazowniczo-naftowy, energetyczny, budownictwo przemysłowe, drukarnie;

²⁷ Por. B.A. Homa, *Ekspertyza prawna w sprawie rozwiązań prawnych dotyczących samorządu gospodarczego funkcjonującego w Austrii, Francji i Republice Federalnej Niemiec*, przygotowana przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 18 stycznia 1994 r., s. 6.; por. *Entstehung und Durchbruch*, op. cit., s. 21.

²⁸ Izba Przemysłowo-Handlowa w Kilonii reprezentuje całość interesów gospodarki rzemieślniczo-przemysłowej i drobnej wytwórczości w swoim regionie. Pole jej działania obejmuje obszar od Bałtyku, Schlei i fiordu Kilońskiego aż po Łabę, po same bramy Hamburga. Okręg ten obejmuje wydzielone miasta Kilonię – stolicę landu, w której działają 282 zakłady przemysłowe, dające zatrudnienie dla 18 tysięcy osób – oraz Neumünster, a także powiaty Pinneberg, Plön, Rendsburg i Steinburg. Według danych z końca 1997 r. do izby w Kilonii należało 49 411 przedsiębiorstw, w tym m.in. 4813 podmiotów przemysłowych, 3402 firm hurtowych, 12 822 przedsiębiorstw handlu detalicznego, 6820 przedsiębiorstw pośrednictwa i central, 119 firm bankowych, 3717 przedsiębiorstw hotelarsko-gastronomicznych, 2169 firm komunikacyjnych i transportowo-spedycyjnych oraz kilkanaście tysięcy innych firm, głównie usługowych. Oprócz głównej siedziby w Kilonii, *IHK* utrzymuje swoje filie w Elmshorn, Neumünster i Rendsburg. Dla przedsiębiorstw w obrębie działania Izby zagwarantowane są tzw. krótkie drogi do jej terytorialnych placówek.

W ciągu roku IPH w Kilonii sprawuje pieczę nad około 9 tysiącami kursów szkoleniowych oraz nad 400 komisjami egzaminacyjnymi, powołanymi do oceny wyników kształcenia i doskonalenia zawodowego. Z oferty Ośrodka Doskonalenia Zawodowego Centrum *IHK*, Akademii Gospodarki w Schlezwiku-Holsztynie (*WAK*) i Ponadzakładowego Centrum Szkolenia w Elmshorn (*ÜAZ*) korzysta rocznie około 20 tys. osób, szukających wsparcia na drodze do uzyskania samodzielności w dziedzinie działalności gospodarczej. Wymiana doświadczeń na tym polu odbywa się na forum „Juniorów Gospodarki”, które działa przy IPH w Kilonii. W „Ratuszu Gospodarki” każdy przedsiębiorca może uzyskać informacje o programach pomocowych. Dzięki fachowym odczytom, seminariom i imprezom doszkalającym z udziałem znanych ekspertów, *IHK* oferuje swoim członkom informacje z pierwszej ręki. W ramach kilońskiej izby funkcjonuje także bank danych ochrony środowiska *Initiative Wirtschaft Nord-Ost (IWNO)*, monitorujący w tym zakresie około 1000 przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych. W oparciu o bazę liczącą 2500 pojęć z dziedziny ochrony środowiska, izba posiada możliwość szybkiego poinformowania na ten temat każdego zainteresowanego.

W gremiach IPH w Kilonii pracuje społecznie ponad 2500 osób z przedsiębiorstw z regionu Izby. Poprzez swe zaangażowanie wnoszą bezpośrednie doświadczenie w prace Izby. Nie przez przypadek Zebranie Plenarne IPH nazywane jest „Parlamentem Gospodarki”. Poprzez *DIHK*, naczelną organizację wszystkich izb przemysłowo-handlowych, Izba w Kilonii ma wpływ na krajowe i międzynarodowe gremia polityczne. Na podstawie: *Industrie und Handelskammer zu Kiel: Partner der Wirtschaft*, red. J. Callsen, Kiel, 1997, s. 5.

- b) handel hurtowy i zagraniczny: właściciele przedsiębiorstw, które głównie zbywają wyprodukowane nie przez siebie towary;
- c) handel detaliczny: właściciele przedsiębiorstw, które sprzedają w detalu towary konsumentom;
- d) żegluga i przedsiębiorstwa składowe: właściciele przedsiębiorstw, trudniących się transportem wodnym, a także prowadzących maklerstwo morskie, magazyny i obiekty składowe;
- e) komunikacja lądowa: właściciele przedsiębiorstw, trudniących się transportem lądowym, a także prowadzących: transport powietrzny, biura podróży, towarzystwa telefoniczne i inne;
- f) gastronomia i hotelarstwo;
- g) banki: właściciele placówek bankowo-kredytowych i wymiany walut, a także prowadzący: kasy oszczędnościowe, towarzystwa powiernicze, firmy zajmujące się zarządzaniem majątkami;
- h) działalność ubezpieczeniowa: właściciele firm, zajmujących się wszelkiego rodzaju ubezpieczeniami;
- i) działalność z zakresu pośrednictwa (maklerzy nieruchomości i hipoteczni, właściciele firm reklamowych) i pozostałe przedsiębiorstwa (np. z branży kinematograficznej, wypożyczalnie książek, szkoły prywatne, lombardy, biura inkasowe);
- j) inna drobna działalność.

Członka Zebrania Plenarnego można wykluczyć uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów.

Statut Izby zawiera wykaz praw będących w wyłącznej kompetencji Zebrania Plenarnego. Należą tu: zmiany w statucie, absolutorium, wybór sprawdzających bilans, wybór prezesa i wiceprezesa, powołanie kierownika biura Izby. Statut określa także zasady organizacji pracy Zebrania Plenarnego. Zwołuje się je w zależności od potrzeb co najmniej dwa razy w roku. Uchwały są podejmowane zwykłą większością głosów przy co najmniej połowie obecnych. Kwestie dotyczące zmian w statucie wymagają poparcia większością kwalifikowaną.

Zebranie Plenarne ustala kierunki pracy Izby. Postanawia szczególnie o takich sprawach, jak:

- utworzenie komisji (o 3-letniej kadencji) i – z wyjątkiem komisji szkolenia zawodowego – określenie ich zadań i uprawnień,
- utworzenie komisji pojednawczej,
- opracowanie przepisów dla zaprzysiężonych rzeczoznawców,
- wybór rewidentów księgowych.

Izbą w Kilonii kieruje prezes (prezydent) w ramach ustalonych przez Zebranie Plenarne wytycznych i na mocy podjętych uchwał. Stoi on na czele Prezydium Izby, w skład którego wchodzi od 5 do 10 członków wybranych spośród członków Zebrania Plenarnego (w tym prezydent i wiceprezydent). Kadencja Prezydium wynosi 3 lata.²⁹ Członkostwo w Prezydium gaśnie wraz z wygaśnięciem przyna-

²⁹ Ibidem.

leżności do Izby albo z wygaśnięciem członkostwa w Zebraniu Plenarnym. W przypadku przedwczesnego wystąpienia członka Prezydium, można przeprowadzić wybory uzupełniające – dokooptowany członek Prezydium pozostaje na urzędzie do końca kadencji całego Prezydium.

Do obowiązków Prezydium należy przygotowanie obrad Zebrania Plenarnego oraz m.in. obowiązek zatwierdzania regulaminu gospodarczego i kasowego Izby.

Dyrekcja Izby składa się z dyrektora naczelnego i dyrektorów (kierowników). Dyrektor naczelny kieruje całością dyrekcji – jest on odpowiedzialny przed Prezydium i Zebraniem Plenarnym za prawidłowe prowadzenie interesów Izby. Dyrektora naczelnego powołuje Zebranie Plenarne, natomiast dyrektorów (kierowników) powołuje Prezydium. Dyrektor naczelny, podlegając prezesowi (prezydentowi), jest przełożonym wszystkich urzędników i ma prawo udziału – z głosem doradczym – we wszystkich posiedzeniach plenarnych prezydium Izby; na równych prawach z prezesem pełni również rolę reprezentanta Izby, np. w czynnościach prawnych i przed sądem.

Prezes i dyrektor biura Izby rozliczają się przed Zebraniem Plenarnym ze swej działalności w celu uzyskania absolutorium.

Izby, oprócz nadzoru wewnętrznego, podlegają również formalnym procedurom kontrolnym ze strony administracji państwowej. Ich zakres sprowadzony jest jednak tylko do kontroli w ramach ogólnie obowiązującego prawa. Z tego też powodu ministrowie landów interweniują jedynie wtedy, gdy izba wchodzi w konflikt z literą prawa.

Prawo krajowe zawiera przepisy uzupełniające, dotyczące m.in. tworzenia i rozwiązania izb przemysłowo-handlowych, zmian okręgów istniejących izb, egzekwowania należności podatkowych z tytułu funkcjonowania izb.

4. Ustrój i zakres zadań publicznych izb przemysłowo-handlowych

Państwo w drodze ustaw przeniosło na izby przemysłowo-handlowe wiele ważnych zadań, wykonywanych dotąd przez administrację rządową. Podstawowym w tej sprawie założeniem jest, iż izba przemysłowo-handlowa (*IHK*), z racji swego usadowienia w terenie i bezpośredniego sąsiedztwa ze środowiskami gospodarczymi, realizuje swe zadania efektywniej, aniżeli działałoby się to z perspektywy aparatu centralnego (rządowego).

O ile czuwanie nad interesami przedsiębiorców w wymiarze ogólnym czy funkcja rzeczoznawcza to działania izb skierowane „na zewnątrz”, o tyle zasadniczym celem ich funkcjonowania jest skierowanie swej uwagi „do wewnątrz”, w stronę przynależnych do izb podmiotów i organizacji gospodarczych. Ich działalność w ramach wspólnej organizacji jest jednym z fundamentów gospodarczej samorządności.

Owa aktywność wewnętrzna *IHK* należy do najistotniejszych przejawów funkcjonowania niemieckich izb gospodarczych. Izby dbają o szybki i rzetelny

przepływ informacji do każdego swego członka. Czynią to poprzez wydawanie w dużym nakładzie (łącznie ok. 2,6 mln egzemplarzy)³⁰ własnych czasopism, a także broszur i ulotek, przybliżających aktualne problemy, związane np. z nowymi ustawami i rozporządzeniami. Szeroka działalność informacyjna odbywa się także za pośrednictwem licznych agencji informacyjnych. Jest ona szczególnie adresowana do właścicieli małych i średnich firm, by w ten sposób – wedle zamysłu izb przemysłowo-handlowych – stały się one zdolne do współzawodnictwa z dużymi firmami.

Różnorakie komórki organizacyjne *IHK* specjalizują się w świadczeniu pomocy i poradnictwie na rzecz początkujących firm. Do najpopularniejszych form pomocy należy wskazywanie dróg dostępu do międzynarodowych banków danych gospodarczych.

Izby niemieckie posiadają szeroko rozwinięty system kształcenia zawodowego. Jego tradycje, odnoszące się do kształcenia w branży przemysłowej i kupieckiej, sięgają lat dwudziestych i trzydziestych ubiegłego wieku. Ustawodawca skodyfikował w tym zakresie prawne regulacje w ustawie o kształceniu zawodowym z 1969 r.³¹, powierzając izmom przemysłowo-handlowym opiekę nad szkolnictwem zawodowym. I tak w izbach rejestrowana jest każda umowa edukacyjna, zawierana pomiędzy uczniem a macierzystym zakładem. W 1999 r. zawarto 833 015 takich umów, o blisko 100 tysięcy więcej, niż dwa lata wcześniej. Przy wpisie (zgodnie z zarządzeniem o kwalifikacjach nauczającego) sprawdza się kwalifikacje zarówno zakładu, jak i instruktora. Izby przeprowadzają egzaminy częściowe i przede wszystkim końcowe, opierając się na własnym regulaminie. Rocznie egzaminy końcowe zdaje około 280 tysięcy osób. Do ich przeprowadzenia powołanych jest 26 600 komisji egzaminacyjnych, w skład których wchodzi, w równej ilości, przedstawiciele pracodawców i pracobiorców oraz nauczyciele zawodu. Ponad 137 000 osób współdziała na tym polu honorowo³².

Centralne komisje przygotowują przeważnie jednakowe zadania egzaminacyjne i klucz do ich rozwiązania. Uzyskane tą drogą świadectwo izb przemysłowo-handlowych potwierdza kwalifikacje robotnika wykwalifikowanego czy asystenta kupca i jako dokument honorowane jest na całym obszarze Republiki Federalnej.

Na forum izby przeprowadza się także egzaminy mistrzowskie, kursy księgowości, zaprzysięga biegłych rzeczoznawców, wystawia dokumenty dotyczące handlu zagranicznego, dokonuje uwierzytelnień, proponuje sędziów niezawodowych, wystawia zaświadczenia o szkoleniach dotyczących towarów niebezpiecznych itp.

W Niemczech systemem kształcenia objętych jest ok. 380 profesji. Kształcenie to przygotowuje do wykonywania ponad 20 tysięcy czynności zawodowych.³³ O ile zakład pracy może sam zdecydować o podjęciu czy nie podjęciu szkolenia uczniów, o tyle już sam proces kształcenia podporządkowany jest jasno określonym

³⁰ *Industrie- und Handelskammern*, op. cit., s. 7.; por. *Was wir tun*, op. cit., s. 37.

³¹ *Duale Berufsausbildung*, Bonn, August 1999, s. 5.

³² Dane na podstawie stron internetowych www.diht.de; por. także *Industrie- und Handelskammern*, op. cit., s. 8.

³³ *Duale Berufsausbildung*, op. cit., s. 8.

regułem. Zgodnie z § 1 ustawy o kształceniu zawodowym, kształcenie to powinno przekazywać w zorganizowanym procesie edukacyjnym szeroki zakres podstawowej wiedzy zawodowej, niezbędnej do wykonywania w sposób wykwalifikowany czynności zawodowych: „powinno umożliwić pozyskanie koniecznych doświadczeń zawodowych”³⁴. System zakładowego kształcenia zawodowego, któremu towarzyszy teoretyczna nauka w szkole zawodowej, współgrająca integralnie z praktyką, zwraca baczną uwagę na nowe warunki, tworzone w dziedzinie ekonomii i techniki, także wynikające z bieżącej sytuacji demograficznej. System ów, w takim właśnie charakterze, niejednokrotnie już udowodnił swoją zdolność dopasowywania się do aktualnych zainteresowań i potrzeb absolwentów szkół w zakresie dalszego kształcenia. Taka właśnie elastyczna polityka kształcenia w odpowiednim kierunku wykwalifikowanej kadry fachowców jest niezmiernie istotna w dobie daleko sięgających zmian strukturalnych w gospodarce oraz procesu globalizacji.

Zgodnie z powyższym, rozmyślnie i przewidująco prowadzone zakładowe kształcenie zawodowe powinno otwierać potencjalne możliwości awansu. Stąd właśnie wielka troska izb przemysłowo-handlowych o rozwój i poszerzenie palety ofert w dziedzinie doksztalania. Uczestnikom przekazuje się nowe umiejętności w odpowiedzi na wymagania stawiane im w miejscu pracy oraz zapotrzebowanie rynku³⁵. Ukończenie uznanych kursów gwarantuje pozyskanie fachowych, bliskich praktyce, kompetencji. Swoją wiedzę można też pogłębić i uaktualnić podczas jednodniowych seminariów tematycznych. Dla kadry kierowniczej małych i średnich przedsiębiorstw izby tworzą wspólne forum wymiany doświadczeń i treningu. W 1999 r. we wszelkiego typu przedsięwzięciach doksztalających wzięło udział 375 000 pracodawców i pracobiorców³⁶.

W celu kompleksowej informacji na ten temat, rozbudowany został Informacyjny System Doksztalania (WIS).

Izdom przemysłowo-handlowym prawo i odpowiednie zarządzenia przydzielają też cały szereg zadań administracyjnych, odnoszących się do gospodarki na szczeblu samorządów lokalnych, np. działalność komisji pojedynczych w sprawach dotyczących konkurencji czy zadania przekazane w zakresie ochrony środowiska.

Przekładając statutowe zapisy na praktyczną działalność, ponownie posłużyć się przykładem Izby Przemysłowo-Handlowej w Kilonii – jednej z najprężniejszych tego typu instytucji na terenie Niemieckiej Republiki Federalnej.

Izba ta powstała 18 stycznia 1871 r.³⁷, czyli już po nowelizacji w 1870 r. rozporządzenia króla pruskiego z 1848 r. Izba Przemysłowo-Handlowa w Kilonii jako korporacja publicznoprawna powstała na bazie Kilońskiego Związku Przemysłowo-Handlowego jako korporacji prawa prywatnego. Różnica między statusem prawnym Izby i Związku była zasadnicza: pierwsza była i jest instytucją samorządu

³⁴ Ibidem, s. 7.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Dane na podstawie stron internetowych www.diht.de; por także: *Industrie- und Handelskammern*, op. cit., s. 9.

³⁷ *Industrie- und Handelskammer zu Kiel*, op. cit., s. 2.; por. Preuss. Gesetzessammlung 1848, s. 63; por. D. Schäfer, *David Hansemann – zur Erinnerung an einen Politiker und Unternehmer*, Aachen 1964, s. 11.

gospodarczego, czyli zdecentralizowaną formą administracji publicznej, zdolną do stanowienia – w granicach prawa – aktów władczych, podczas gdy Związek jako stowarzyszenie działające w systemie prawa prywatnego takiej zdolności stanowienia aktów władczych nie posiadał. Ponadto, przynależność przedsiębiorców do izby przemysłowo-handlowej była obligatoryjna, natomiast do Związku – dobrowolna.

Dodać należy, że powstanie Izby jako instytucji samorządu gospodarczego, związanej z państwem, wychodziło naprzeciw życzeniom kupców i przemysłowców, bowiem ich działania zbiorowe na rzecz ładu rynkowego w okresie wyraźnego w tym czasie przyspieszenia rozwoju gospodarki niemieckiej, stawały się bardziej skuteczne: przedsiębiorcy poprzez samorządowe izby gospodarcze stawali się partnerem administracji rządowej. Opinie izb o projektach ustaw gospodarczych były wiążące dla rządu, przez co bezpośrednio zainteresowani, czyli przedsiębiorcy, zyskiwali istotny wpływ na tworzenie przychylnego im prawa.

Ostatnie ćwierćwiecze XIX stulecia było okresem dynamicznego rozwoju gospodarki Niemiec. Stało się to za sprawą zwycięstwa Prus w wojnie z Francją (1870), a następnie zjednoczenia Niemiec na czele z Prusami, i powstania największego w Europie rynku wewnętrznego. Jednocześnie wielomiliardowa w złocie kontrybucja francuska spowodowała, że pod koniec XIX w. Niemcy stały się największą potęgą gospodarczą Europy, dystansując Anglię również w dziedzinie rewolucji technicznej. Stąd zasadna wydaje się teza: wykorzystanie po 1871 r. przez zjednoczone Niemcy zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych czynników rozwoju i przełożenie ich na wielki sukces w postaci stworzenia pod koniec XIX w. największej potęgi ekonomicznej Europy, ustępującej jedynie USA, było w dużym stopniu możliwe dzięki samorządowi gospodarczemu, czyli decentralizacji administracji publicznej w sferze życia gospodarczego. Poprzez izby przemysłowo-handlowe w proces zarządzania niemiecką gospodarką został włączony najbardziej tą sferą zainteresowany czynnik, a mianowicie sami przedsiębiorcy: przemysłowcy, bankowcy, kupcy, przewoźnicy i inne grupy interesu; za sprawą samorządu gospodarczego nastąpiło zespolenie indywidualnych interesów świata biznesu ze zbiorowym interesem społecznym. Dzięki samorządowi gospodarczemu zwiększyła się skuteczność działania przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego; zmniejszyły się natomiast zjawiska patologii gospodarczej zakłócające ów ład rynkowy w postaci szarej strefy, korupcji, oszustw podatkowych itp.

Jednym z najważniejszych zadań, wypełnianych przez niemieckie izby przemysłowo-handlowe, jest dokonywanie wpisów przedsiębiorstw do rejestru handlowego, prowadzonego przez sądy grodzkie³⁸. W tym zadaniu przejawia się najpełniej władztwo administracyjne izb i ich realny wpływ na tworzenie ładu rynkowego w regionie.

Oprócz wielu innych zadań (m.in. wystawianie świadectw pochodzenia towarów, przygotowywanie umów handlowych, opiniowanie znaków towarowych

³⁸ Was wir tun, op. cit., s. 28.

i patentów oraz wniosków kredytowych), izby przemysłowo-handlowe pełnią też rolę pośrednika pomiędzy przedsiębiorstwami a parlamentem i administracją rządową. Utrzymują też kontakt z lokalnymi, regionalnymi i ponadregionalnymi instytucjami, przede wszystkim z samorządem terytorialnym. Zabierają głos we wszystkich inicjatywach i przedsięwzięciach gospodarczych, np. przy planach budowy dróg, kształtowania wizerunku miast, zabudowy, opłat lokalnych. Opowiadają się za stworzeniem takich ramowych warunków, aby działalność gospodarcza w jak największym stopniu była uwolniona od wpływu biurokracji rządowej. Swoją działalnością służą ogólnemu dobru swych członków, budując jednocześnie wizerunek „przyzwoitego kupca, przemysłowca, handlowca”.

Na świecie – poza granicami Niemiec – pod egidą *DIHK* działają 43 niemieckie izby handlu zagranicznego, skupiające 42 000 członków (przedsiębiorców z RFN i krajów partnerskich)³⁹. Składają się na nie instytucje trójakiego rodzaju: izby handlowe za granicą (*Auslandshandelskammern*), delegatury gospodarki niemieckiej (*Delegiertenbüros der Deutschen Wirtschaft*) oraz przedstawicielstwa (*Repräsentanzen*) gospodarki niemieckiej⁴⁰. Są one obecne w ponad 80 krajach o relatywnie mocno zakorzenionych strukturach gospodarki rynkowej, w których istnieje wystarczająca liczba przedsiębiorstw gotowych finansowo do utrzymania izby handlu zagranicznego. Głównym zadaniem izb handlu zagranicznego jest wspieranie stosunków bilateralnych między gospodarką Republiki Federalnej Niemiec a gospodarką kraju, w którym izba rezyduje. Delegaci niemieckich środowisk gospodarczych działają także w krajach, których struktury ekonomiczne na razie wykluczają utworzenie izb handlu zagranicznego według niemieckiego pojęcia autonomii gospodarczej (m.in. Chiny czy kraje byłego Związku Radzieckiego).

Szczególnie aktywna współpraca w tej dziedzinie istnieje w ramach państw Unii Europejskiej oraz krajów zgłaszających akces do UE. Organizacje izb przemysłowo-handlowych tych krajów tworzą zrzeszenie izb w Unii Europejskiej, tzw. Izby Europejskie (*Eurochambers*)⁴¹.

W sieci izb handlu zagranicznego zatrudnionych było pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku 1200 osób, wypracowujących około 200 milionów marek dochodu⁴². Stanowiło to istotny element gospodarczej samorządności państwa niemieckiego na niwie gospodarczej współpracy z zagranicą. Ważne miejsce w tej dziedzinie zajmuje doradztwo w sprawach międzynarodowych stosunków ekonomicznych. Niemieccy przedsiębiorcy – którzy co drugie euro zarabiają za granicą – posiadają w tym względzie powszechny dostęp do wyczerpującej informacji. „Handel z zagranicą i prowadzenie tam inwestycji wymaga obszernej wiedzy o zwyczajach panujących w danym kraju, o obowiązujących tam przepisach prawnych, o regułach dotyczących eksportu. Izba Przemysłowo-Handlowa

³⁹ *Ibidem*, s. 15.

⁴⁰ *Industrie- und Handelskammern*, op. cit., s. 13.

⁴¹ Por. B.A. Homa, *Ekspertyza prawna*, op. cit., s. 7.

⁴² *Industrie- und Handelskammern*, op. cit. s. 14.

poradzi Państwu w tych wszystkich sprawach” – reklamuje jedna z wielu broszur, będących takim właśnie informacyjnym przewodnikiem⁴³.

Izby handlu zagranicznego mogą być nadzwyczajnymi członkami Zrzeszenia Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych; w zarządzie *DIHK* reprezentowane są przez jednego ze swoich prezydentów.

5. Podstawy finansowe i nadzór nad działalnością izb przemysłowo-handlowych

Ustawowa przynależność do izb przemysłowo-handlowych uzależniona jest od obowiązku płacenia podatku od działalności gospodarczej (niem. *Gewerbesteuerpflicht*); wysokość tego podatku lub jego udział w ogólnym podziale są z reguły jednoznacznym kryterium. Finansowanie izb następuje w oparciu o obowiązkowe składki, wnoszone przez przedsiębiorstwa członkowskie. W 1993 r. system wnoszenia składek przez członków został zreformowany: opłata składa się z 80 do 100 marek w części zasadniczej oraz komponentu zależnego od osiągniętego przez dane przedsiębiorstwo zysku. Obok opłaty podstawowej (w 1988 r. przeciętnie 250 marek rocznie) uiszcza się zatem opłatę dodatkową; narzut ten obliczany jest od podstawy podatku od działalności gospodarczej – jego stawka waha się między 5% a 8%⁴⁴. Stosunek podstawowej składki do narzutu ustalany jest corocznie przez walne zgromadzenie każdej izby i zmienia się w procesie reformowania podatku od działalności gospodarczej. Składka jest samodzielnym instrumentem finansowania, który równo rozdziela podstawowe obciążenie na możliwie jak najszersze kręgi. Mimo to narzut pozostaje głównym źródłem finansowania izb. Małe przedsiębiorstwa, które nie są wpisywane do rejestru handlowego, płacą tylko ulgową składkę podstawową (w 1988 r. przeciętnie 100 marek), nie podlegają natomiast narzutowi. Prowadzący drobną wytwórczość, zwolnieni w ramach kwot wolnych od podatku od działalności gospodarczej, nie płacą składki podstawowej, zachowują jednak wszelkie prawa członków izby, a szczególnie prawo do korzystania z opieki⁴⁵.

W kompetencji izby leży obniżenie progu zwolnienia od opodatkowania – następuje to na podstawie decyzji zebrania plenarnego, gdy istnieje obawa, że regulacja zwalniająca z opłat doprowadziłaby do tego, iż obowiązkowi płacenia składek podległoby mniej niż 2/3 przedsiębiorców przynależnych do izby.

Izba przemysłowo-handlowa może pobierać składki specjalne na pokrycie kosztów związanych z założeniem, utrzymywaniem i wspieraniem prowadzonej przez siebie działalności (np. szkoleń).

Zebranie plenarne uchwała plan budżetowy i ustala wysokość składek podstawowych i opłat dodatkowych (narzutu). Preliminarz budżetowy sporządza się

⁴³ *Was wir tun*, op. cit., s. 16.

⁴⁴ B.A. Homa, *Opinia prawna*, s. 2.; oraz idem, *Ekspertyza prawna*, s. 6.

⁴⁵ *Ibidem*; por. *Industrie- und Handelskammern*, op. cit., s. 13.

i realizuje na okres 1 roku. Jego wykonanie winno się odbywać zgodnie z zachowaniem zasad oszczędnej i racjonalnej gospodarki finansowej. W praktyce wiele izb odeszło już od zasady „teraźniejszości”, przyjmując przedpłaty i dokonując rozliczeń po otrzymaniu podstawy opodatkowania. Niektóre izby przesuwają okres obliczeniowy na 2 lub 3 lata wstecz, ażeby wcześniej znane były podstawy do decyzji o składce członkowskiej. Pobór składek następuje poprzez same izby, a ich ściąganie z reguły poprzez władze komunalne, a w Bawarii – przez komorników.

Obowiązkowi płacenia składki nie podlegają rzemieślnicy, prowadzący działalność na podstawie ustawy z 31 marca 1953 r.

Izby przemysłowo-handlowe jako korporacje publicznoprawne podlegają kontroli państwowej, która ogranicza się jedynie do nadzoru prawnego. Ministrowie krajowi (landów) wkraczają w tę sferę jedynie wówczas, gdy izba nie przestrzega obowiązującego prawa (m.in. łącznie z przepisami statutu, ordynacji wyborczej, regulaminu składek, składek specjalnych oraz opłat). Natomiast działalność księgowo-kasowa izby podlega kontroli finansowej przez komórkę rewizyjną, funkcjonującą przy władzach naczelnych *DIHK*. Na jej zlecenie kontrolę kasowo-rachunkową mogą też przeprowadzić członkowie zebrania plenarnego izby. Taki nadzór prawny gwarantuje izbom utrzymanie samorządności pod względem personalnym, finansowym i organizacyjnym. Związana z tym niezależność jest niezbędnym warunkiem właściwego spełniania przez izby swoich zadań jako korporacji publicznoprawnych, stanowiących zdecentralizowaną formę administracji publicznej w sferze gospodarczej.

Reasumując: w Niemczech izby przemysłowo-handlowe stanowią niezwykle istotny element samorządu gospodarczego. Nadany im z mocy ustawy status korporacji publiczno-prawnej sprawia, iż traktowane są na zasadzie partnerskiej przez władze centralne, regionalne i lokalne. W Niemczech budżet każdego miasta i gminy musi być zaopiniowany przez właściwą izbę przemysłowo-handlową. Ta opinia do niczego formalnie nie zobowiązuje, ale jest cenną wskazówką dla radnych i opinii publicznej, udzieloną przez ludzi, którzy potrafią gospodarować pieniędzmi. Podobnie brane pod uwagę są postulaty samorządu gospodarczego, np. w sprawie budowy nowych dróg czy linii przesyłowych albo poprawy sytuacji na rynku pracy. Dzięki powszechności, nawet przy niewielkich składkach członkowskich, izby posiadają duże budżety. Pozwala im to finansować różnego rodzaju działania na rzecz członków, zatrudniać ekspertów, potrzebnych na przykład do analizowania sytuacji na danym rynku czy opiniowania projektów aktów prawa.

Powyżej wskazane umocowanie niemieckich izb przemysłowo-handlowych, a także innych, czyni z nich skuteczny instrument w ręku przedsiębiorców na rzecz tworzenia ładu rynkowego w warunkach społecznej gospodarki rynkowej.

Robert Kmiecik

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy w Polsce

Streszczenie. *Większość funkcjonujących w Polsce izb gospodarczych nie ma charakteru samorządowego, lecz stowarzyszeniowy: są korporacjami prywatnoprawnymi o dobrowolnym członkostwie i nie mają władztwa administracyjnego. Według odmiennych zasad działają izby rolnicze oraz Polska Izba Ubezpieczeń. Są one utworzonymi w trybie ustawowym powszechnymi organizacjami samorządu gospodarczego, reprezentującymi interesy swoich środowisk. Artykuł poświęcony jest omówieniu podstawowych zagadnień dotyczących ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego w Polsce, którego instytucjonalną formę stanowi PIU. Kolejno omawiane są m.in.: podstawy prawne działalności Izby, jej zadania, struktura organizacyjna, a także współpraca na arenie europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że rosnąca pozycja PIU w strukturze polskiego samorządu gospodarczego związana jest z nadaniem jej statusu korporacji publicznoprawnej, dzięki czemu uzyskała ona większy wpływ na kształtowanie ładu rynkowego w zakresie ubezpieczeń.*

I.

Jedną z fundamentalnych zasad ustroju III Rzeczypospolitej jest rozwój idei samorządności. Stanowi ona wyrazistą antytezę wysoce centralistycznego modelu państwa socjalistycznego, które nie przewidywało żadnych koncesji na rzecz zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli. Polski system administracyjny przez szereg lat oparty był na dominacji układu resortowego, a więc branżowego,

nad układem terytorialnym, co prowadziło do koncentracji kompetencji władczych na szczeblu centralnym. Z tego względu wpływ obywateli na politykę prowadzoną przez władze miał wymiar wyłącznie symboliczny. Dopiero zmiany społeczno-polityczne, jakie nastąpiły na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku umożliwiły powrót do koncepcji szeroko rozumianego samorządu.

W dniu 8 marca 1990 r. została uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym, która doprowadziła do restytucji zjawiska władzy lokalnej w Polsce, z zarazem stanowiła pierwszy krok do dalszych reform samorządowych, zwieńczonych ustanowieniem samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Rozpoczął on swoje funkcjonowanie z dniem 1 stycznia 1999 r., kiedy to wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa. Tak dalece posunięta decentralizacja wykreowała samorząd na wszystkich szczeblach zarządzania. Należało to niewątpliwie postrzegać jako wzmocnienie struktur państwa, w którym znaczącą rolę odgrywał czynnik obywatelski.

Działania na rzecz samorządu dotyczyły nie tylko związków terytorialnych, ale także związków specjalnych, które wyodrębnia się ze względu na inne kryteria niż obszar funkcjonowania. W ich ramach wyróżniamy samorząd zawodowy oraz szczególnie nas interesujący samorząd gospodarczy. Jeżeli chodzi o samorząd zawodowy to jest on obecnie trwałym elementem struktury ustrojowej Polski. Korporacje tego typu powstawały już wprawdzie u progu lat osiemdziesiątych, jednak ze znaczniejszym ich rozwojem mieliśmy do czynienia w okresie wspomnianych wyżej przemian systemowych. Spowodowały one aktywizację różnych środowisk zawodowych, które postanowiły oprzeć swoje funkcjonowanie o publicznoprawne formy działania. Oznaczało to w praktyce wykreowanie organizacji o charakterze samorządu korporacyjnego. Wspólną cechą samorządów zawodowych jest ich obligatoryjny charakter. Wynika z tego, że osoby wykonujące określony zawód z momentem nabycia prawa do wykonywania danej profesji stają się automatycznie, bez względu na własną wolę, członkami samorządu zawodowego. Obecnie w polskim systemie prawnym obowiązuje 15 uregulowań rangi ustawowej, umożliwiających powołanie samorządów zawodowych: adwokackiego, radców prawnych, lekarskiego, lekarsko-weterynaryjnego, notarialnego, pielęgniarek i położnych, aptekarskiego, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, komorniczego, architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów, rzeczników patentowych, psychologów, kuratorów sądowych oraz diagnostów laboratoryjnych.

Nie ulega wątpliwości, że w podobnym kierunku powinna zmierzać organizacja samorządu gospodarczego. Praktyka w znacznym stopniu odbiega jednak od tego rozwiązania. U progu III Rzeczypospolitej, kiedy rozstrzygała się przyszłość reprezentacji środowiska gospodarczego w Polsce, mogliśmy się odwołać do dwóch modeli funkcjonowania izb gospodarczych. Pierwszy z nich to model samorządowy (kontynentalny) o obowiązkowym członkostwie, drugi zaś to model stowarzyszeniowy (anglosaski) o członkostwie dobrowolnym. W 1989 r. klasa polityczna, której przypadło w udziale kierowanie procesem transformacji stanęła

na gruncie doktryny neoliberalnego monetaryzmu i zgodnie z jego zasadą – *freedom of private trade and business from all government interference* – przyjęła model stowarzyszeniowy¹.

Podstawą prawną funkcjonujących w myśl jego założeń izb jest ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych². Według art. 2 wymienionej wyżej regulacji „izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwa”. Pomimo tego zapisu, który formalnie ustanawia samorząd gospodarczy w Polsce, dalsza analiza ustawy w żadnym razie nie potwierdza tezy, że tą drogą można powołać organizację rzeczywistego samorządu gospodarczego. Najważniejszymi jej mankamentami są: wprowadzenie zasady dobrowolnej przynależności do izb gospodarczych oraz zarezerwowanie dla ich powoływania trybu inicjatywy założycielskiej. Takie uregulowanie podstaw działania izb w żadnym razie nie zapewnia im pozycji związków publicznoprawnych, których podmiotowość wynika z tytułu posiadania władzy i faktycznej mocy użycia przymusu zewnętrznego. Z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego izby te, jako korporacje prywatnoprawne o dobrowolnym członkostwie, są stowarzyszeniami bez władztwa administracyjnego. Formalnie rzecz biorąc, nie przysługuje im zatem miano samorządu gospodarczego, powstającego z mocy ustawy, czyli z woli państwa.

Istota samorządu gospodarczego polega na wypełnianiu przez izby gospodarcze określonych przez ustawę zadań administracji publicznej w sferze ekonomicznej przez zorganizowanych w korporacje obywateli³. Samorząd gospodarczy różni się od samorządu terytorialnego tym, że gdy ten ostatni łączy ogół mieszkańców pewnego obszaru bez względu na ich osobiste interesy, to samorząd gospodarczy zrzesza określone kategorie osób, biorąc pod uwagę przede wszystkim ich kwalifikacje i odpowiadające im interesy życiowe. Kryterium zamieszkania, chociaż istotne, znajduje się w tym przypadku na drugim planie. Innymi słowy, samorząd gospodarczy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki ekonomiczne.

Mając na względzie wymienione powyżej kryteria dochodzimy do wniosku, że większość funkcjonujących w Polsce izb gospodarczych nie ma charakteru samorządowego, a jedynie stowarzyszeniowy, który nie zapewnia im jednak podmiotowej pozycji w strukturze władz administracyjnych. Uwaga ta dotyczy izb przemysłowo-handlowych, izb turystycznych, izb budownictwa, Krajowej Izby Gospodarczej i wszystkich innych tego typu jednostek, dla których podstawę prawną stanowi przywołana wcześniej ustawa z 30 maja 1989 r. Według innych zasad, nadających im charakter publicznoprawny, działają izby rolnicze oraz szczególnie nas w tym miejscu interesująca Polska Izba Ubezpieczeń. Są one

¹ B.W. Buenk, *De kamers von koophandel in de praktijk*, Deventer 1991, s. 77.

² Dz.U. nr 35, poz. 195.

³ S. Wykretowicz, R. Kmieciak, *Ustrój prawny izb gospodarczych w Polsce w przeszłości i obecnie*, w: *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, Wrocław 2003, s. 108.

obecnie jedynymi, utworzonymi w trybie ustawowym, powszechnymi organizacjami samorządu gospodarczego, reprezentującymi interesy swoich środowisk.

II.

Rozwój samorządu ubezpieczeniowego jest konsekwencją radykalnych reform, jakimi objęto w naszym kraju działalność ubezpieczeniową. Tempo i zakres zachodzących w ciągu ostatnich kilkunastu lat zmian spowodowały, że sfera ubezpieczeniowa stała się jedną z najszybciej przekształcających się dziedzin gospodarki. W związku z powyższym nie jest zaskoczeniem fakt, że Polska odgrywa wiodącą rolę wśród byłych państw socjalistycznych w procesie transformacji rynku ubezpieczeniowego. Po uchwaleniu 28 lipca 1990 r. ustawy o działalności ubezpieczeniowej⁴ oraz po opracowaniu i opublikowaniu najważniejszych przepisów wykonawczych do tej regulacji, Polska posiada najbardziej nowoczesny system ubezpieczeniowy w Europie Środkowej. Wynika to z faktu, że sama jego organizacja odpowiada w dużym stopniu modelowi obowiązującemu w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁵.

Historia polskiego rynku ubezpieczeniowego sięga okresu międzywojennego. Funkcjonowały wówczas 72 prywatne firmy ubezpieczeniowe, 38 towarzystw ubezpieczeń wzajemnych oraz 16 instytucji ubezpieczeniowych. Wymienione organizacje nie tworzyły odrębnej jednostki samorządu gospodarczego, lecz posiadały swoją reprezentację w ramach funkcjonujących wówczas izb przemysłowo-handlowych. Po wojnie, w nowych uwarunkowaniach społeczno-politycznych, kontynuowały swoją działalność jedynie dwa towarzystwa. Pierwszym z nich był Państwowy Zakład Ubezpieczeń (PZU), który zmienił swój status z Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych i stał się monopolistą w zakresie krajowych ubezpieczeń osobowych i majątkowych. Drugim towarzystwem ubezpieczeniowym była Warta SA, która z kolei dominowała w zakresie ubezpieczeń majątkowych i osobowych, zawieranych i prowadzonych w walutach obcych oraz w zakresie reasekuracji⁶.

Pierwszym wyłomem w zmonopolizowanym rynku ubezpieczeniowym stała się ustawa z 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych⁷. Ustawa ta dopuszczała tworzenie nowych towarzystw ubezpieczeniowych, które jednak musiały dysponować statusem zakładu państwowego, spółdzielczego lub też spółki akcyjnej z większościowym udziałem Skarbu Państwa. Nowelizacja

⁴Dz.U. nr 59, poz. 344 z późn. zm. W dniu 22 maja 2003 r. została uchwalona nowa ustawa o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. nr 124, poz. 1151.

⁵W trakcie prac regulujących polski rynek ubezpieczeniowy oparto się na następujących dyrektywach Komisji Europejskiej: O koordynacji przepisów dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej z wyjątkiem ubezpieczeń na życie z dnia 24 lipca 1973 r. (73/239/EWG); O koordynacji przepisów dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie ubezpieczeń na życie z dnia 5 marca 1979 r. (79/267/EWG).

⁶*Polska Izba Ubezpieczeń X-lecie 1990-2000*, b.m., b.r., s. 10.

⁷Dz.U. nr 45, poz. 242.

wspomnianej ustawy, która miała miejsce 17 maja 1989 r.⁸, zniósła wszelkie ograniczenia związane ze strukturą własności powstających towarzystw ubezpieczeniowych, pozostawiając jednak generalne zasady regulacji rynku ubezpieczeniowego bez zmian. Tak więc z jednej strony nastąpiła daleko idąca liberalizacja, z drugiej zaś nie wprowadzono żadnych kryteriów udzielania zezwoleń, nie rozwiązano problemu sprawnego, fachowego nadzoru nad powstającym rynkiem ubezpieczeniowym, który ponadto w dalszym ciągu pozostał zamknięty dla kapitału zagranicznego.

Niezwykle istotne zmiany wprowadziła przywołana wcześniej ustawa z 28 lipca 1990 r., która uwzględniając dyrektywy UE, przyczyniła się do demonopolizacji polskiego rynku ubezpieczeniowego, a także dokładnie określiła ogólne zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie ubezpieczeń majątkowych i osobowych.

Obecnie polski rynek ubezpieczeniowy składa się z zakładów ubezpieczeń, odbiorców usług ubezpieczeniowych (klientów), którymi są osoby fizyczne i prawne, instytucji kontrolujących oraz usługowych i współpracujących.

Zakłady ubezpieczeń możemy usystematyzować według:

- podziału ustawowego (prawnego) na: prowadzące ubezpieczenia na życie (dział I) i prowadzące ubezpieczenia majątkowe i pozostałe (dział II),
- form organizacyjno-prawnych na: spółki akcyjne i towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych,
- źródeł pochodzenia kapitału na: spółki z kapitałem krajowym i zagranicznym,
- przynależności do odpowiedniego sektora własności na: publiczne i prywatne⁹.

W celu fachowej i sprawnej dystrybucji produktów ubezpieczeniowych powstało pośrednictwo ubezpieczeniowe. Zajmują się nim brokerzy i agenci ubezpieczeniowi. Broker jest specyficznym pośrednikiem ubezpieczeniowym, którego działalność polega na zawieraniu i wykonywaniu umów ubezpieczeniowych w imieniu ubezpieczającego. Agent zaś to osoba fizyczna, prawna bądź podmiot gospodarczy nie mający osobowości prawnej, upoważniony przez zakład ubezpieczeń do stałego zawierania umów ubezpieczenia w imieniu i na rzecz tego zakładu lub pośrednictwa przy zawieraniu umów.

W przypadku nieprawidłowego i nieetycznego funkcjonowania rynku ubezpieczeniowego mogą interweniować dwa organy kontrolujące – Departament Instytucji Ubezpieczeniowych w Ministerstwie Finansów oraz Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń.

Cały sektor ubezpieczeniowy jest bardzo ważną, integralną częścią polskiej gospodarki, odgrywającą w niej coraz większą rolę. W tym kontekście na podkreślenie zasługuje fakt, że wszystkie działające w naszym kraju organizacje ubezpieczeniowe zorganizowane są w ramach samorządu gospodarczego.

⁸Dz.U. nr 30, poz. 160.

⁹Zob. „Ubezpieczenia – Raport Roczny 2002”, s. 26 i n.

III.

Polska Izba Ubezpieczeń została utworzona na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, która określiła warunki i zasady prowadzenia, za zezwoleniem ministra finansów, działalności w zakresie ubezpieczeń majątkowych i osobowych. W oparciu o art. 86 wymienionej ustawy w dniu 19 września 1990 r. zawiązała się grupa inicjatywna siedmiu zakładów ubezpieczeń, które postanowiły powołać organizację samorządową, reprezentującą interesy całego środowiska. Szczegółowe zadania i zasady działania Polskiej Izby Ubezpieczeń określił statut, którego pierwsza wersja została przyjęta w dniu 27 września 1990 r.¹⁰ Określił on szerzej zadania i sposób ich realizacji, wskazując m.in. na potrzebę inspirowania nowych regulacji prawnych, gromadzenia i rozpowszechniania informacji dotyczących ubezpieczeń, organizowania współpracy zagranicznej, szkoleń zawodowych, wymiany doświadczeń z ośrodkami naukowymi oraz powołania sądu polubownego¹¹. Izba była początkowo dobrowolnym zrzeszeniem ubezpieczycieli. Dopiero ustawą z dnia 8 czerwca 1995 r. Polska Izba Ubezpieczeń stała się jednostką samorządu gospodarczego, do której przynależność jest obligatoryjna¹². Z tego względu Izba zrzesza wszystkie działające na rynku firmy ubezpieczeniowe. Obecnie w skład Izby wchodzi 72 ubezpieczycieli. Zakład prowadzący działalność ubezpieczeniową w Polsce musi być spółką akcyjną lub towarzystwem ubezpieczeń wzajemnych. Zgodnie z obowiązującym prawem, zagraniczna firma ubezpieczeniowa może prowadzić w naszym kraju działalność poprzez swoje przedstawicielstwo, natomiast główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń mogą być stowarzyszone z Polską Izbą Ubezpieczeń na zasadach dobrowolności.

Do zadań Polskiej Izby Ubezpieczeń należy w szczególności:

- reprezentowanie zakładów ubezpieczeń wobec organów władzy i administracji państwowej oraz podejmowanie działań w celu ochrony ich interesów,
- wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych dotyczących działalności ubezpieczeniowej oraz współdziałanie na wniosek właściwych podmiotów przy ich opracowywaniu,

¹⁰ Obecnie obowiązujący statut Polskiej Izby Ubezpieczeń został uchwalony w dniu 31 stycznia 1996 r. przez pierwsze Nadzwyczajne Zebranie Przedstawicieli, zwołane przez Prezesa Polskiej Izby Ubezpieczeń na podstawie delegacji z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. nr 96, poz. 478) i zatwierdzony przez Ministra Finansów decyzją z dnia 18 marca 1996 r. zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej. W aktualnym jednolitym tekście statutu zawarte zostały zmiany, uchwalone przez Zwyczajne Zebranie Przedstawicieli w dniu 26 maja i zatwierdzone decyzją Ministra Finansów z dnia 28 października 1999 r.

¹¹ *Polska Izba Ubezpieczeń*, op. cit., s. 12.

¹² Obligatoryjny charakter Polskiej Izby Ubezpieczeń wyróżnia ją spośród stowarzyszeń działających w sferze rynku ubezpieczeniowego, takich jak: Polska Izba Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, Polska Izba Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych, Polskie Towarzystwo Ubezpieczeniowe, Stowarzyszenie Ubezpieczeniowców Polskich itp.

- współdziałanie z organizacjami i stowarzyszeniami krajowymi i zagranicznymi w zakresie ubezpieczeń,
- stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów między członkami Izby,
- kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki zawodowej w działalności ubezpieczeniowej,
- sprawowanie pieczy nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji na rynku ubezpieczeniowym.

Zaprezentowany zakres kompetencji może budzić pewne wątpliwości dotyczące rzeczywistego wpływu Polskiej Izby Ubezpieczeń na realizację nałożonych na nią zadań.

Jak zauważa R. Jakubowski, ustawodawca nie przekazał samorządowi ubezpieczeniowemu szczególnych uprawnień umożliwiających kształtowanie ładu rynkowego. Według niego zadania określone w ustawie są bardzo ogólne i nie stanowią dla Izby precyzyjnej delegacji do działań instytucjonalnych na rynku ubezpieczeń¹³. Uwaga ta odnosi się do wszystkich funkcjonujących w Polsce stowarzyszeniowych izb gospodarczych, a także do będących przecież organizacjami prawa publicznego izb rolniczych. Wymienione w ustawie z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych¹⁴ zadania wydają się wprawdzie dowodzić, że ustawodawca docenia rolę samorządu rolniczego, jednak przepisy powyższej regulacji nie wyposażyły izb w kompetencje, które pozwoliłyby na prawidłową realizację nałożonych na nie zadań. W chwili obecnej prerogatywy izb rolniczych dotyczą jedynie opiniowania i wnioskowania.

Podobne zastrzeżenia można zgłosić pod adresem ustawodawcy, analizując uprawnienia jakie przekazano samorządowi ubezpieczeniowemu. Nie ulega wątpliwości, że Polska Izba Ubezpieczeń powinna jak najszybciej uzyskać rzeczywisty wpływ na zawarte w ustawie sfery aktywności. Jeżeli intencją władz państwowych jest decentralizacja stosunków gospodarczych, to Izbie należy sukcesywnie przekazywać odpowiadające jej zainteresowaniom zadania administracji publicznej. Tylko tak zdecydowane działania umożliwią wykreowanie efektywnego samorządu ubezpieczeniowego, który z jednej strony będzie promotorem interesów własnego środowiska, z drugiej zaś będzie posiadał określone instrumenty, zapewniające mu pozycję zdecentralizowanej administracji państwowej.

IV.

Warunkiem racjonalnego funkcjonowania jednostki samorządowej w systemie władz publicznych jest komplementarna struktura organizacyjna. Organami statu-

¹³R. Jakubowski, *Samorząd ubezpieczeniowy – korporacja prawa publicznego czy grupa interesu?*, w: *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 313.

¹⁴Dz.U. z 1996 r., nr 1, poz. 3.

towymi Polskiej Izby Ubezpieczeń są: zebranie przedstawicieli, zarząd i komisja rewizyjna. Najwyższą władzę Izby stanowi zebranie przedstawicieli, które rozstrzyga o podstawowych kierunkach działalności i rozwoju samorządu. W trybie zwyczajnym zebranie zwoływane jest przez zarząd co najmniej dwa razy w roku, natomiast w trybie nadzwyczajnym z inicjatywy zarządu, na żądanie komisji rewizyjnej lub na żądanie co najmniej 1/4 członków Izby.

Do kompetencji zebrania przedstawicieli należy w szczególności:

- uchwalanie statutu Izby i jego zmian,
- powoływanie i odwoływanie prezesa i pozostałych członków zarządu oraz członków komisji rewizyjnej,
- uchwalanie planu działalności Izby oraz planu finansowego, a także wysokości członkowskiej składki uzupełniającej,
- rozpatrywanie sprawozdania zarządu z realizacji planu działalności izby i uchwał zebrania oraz zatwierdzanie rocznego sprawozdania finansowego,
- podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi i komisji rewizyjnej,
- kształtowanie zasad etyki zawodowej i zasad uczciwej konkurencji w działalności ubezpieczeniowej.

Uchwały zebrania przedstawicieli zapadają w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania zwykłą większością głosów. Głosowanie jest jawne, z wyjątkiem powołania i odwołania prezesa, członków zarządu i komisji rewizyjnej oraz w sprawach, co do których zebranie zdecyduje o tajnej formie głosowania, gdy co najmniej 1/10 obecnych zgłosi takie żądanie.

Organem wykonawczym, reprezentującym Polską Izbę Ubezpieczeń na zewnątrz, jest zarząd. Członkowie zarządu, w liczbie 5-7 osób, mogą być wybierani wyłącznie spośród przedstawicieli zakładów ubezpieczeń. Wyjątkiem od tej reguły jest prezes, który może być wybrany spośród osób innych niż przedstawiciele członków Izby. Kadencja zarządu trwa trzy lata. Do zakresu jego działania należy realizacja celów i zadań statutowych Izby, a w szczególności:

- podejmowanie uchwał i decyzji w sprawach związanych z działalnością Izby,
- opracowywanie programów, planów działalności i planów finansowych oraz sprawozdań z ich realizacji, w tym sprawozdania finansowego,
- realizacja uchwał zebrania przedstawicieli i zaleceń komisji rewizyjnej,
- podejmowanie decyzji w sprawach majątkowych Izby, z wyjątkiem nabycia, zbycia lub obciążenia nieruchomości,
- nadzór i koordynacja działalności informacyjno-wydawniczej,
- powoływanie składów stałych komisji problemowych i zatwierdzanie planów ich pracy, a także powoływanie niestałych komisji i zespołów roboczych oraz ustalanie ich zadań,
- prowadzenie spraw związanych z działalnością sądu polubownego.

Ostatnim organem statutowym Polskiej Izby Ubezpieczeń jest komisja rewizyjna. Składa się ona z trzech do pięciu członków, którzy wybierają ze swojego

grona przewodniczącego i sekretarza. Do kompetencji komisji rewizyjnej należy prowadzenie bieżącej i okresowych kontroli całokształtu działalności Izby, przestrzeganie zasad prawidłowej gospodarki oraz zgłaszanie zarządowi uchybień w tym zakresie i przedstawianie stosownych wniosków. W szczególności zadania komisji rewizyjnej koncentrują się na:

- przeprowadzaniu bieżących i rocznych kontroli całokształtu działalności Izby, a zwłaszcza jej gospodarki finansowej,
- badaniu bilansu rocznego Izby i dokumentów finansowych oraz zgodności wydatków z planem finansowym Izby,
- przedstawianiu zebraniu oraz zarządowi wniosków i zastrzeżeń dotyczących działalności Izby,
- składaniu zebraniu sprawozdań ze swojej działalności wraz z wnioskiem w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi Izby¹⁵.

W Polskiej Izbie Ubezpieczeń działa także Sąd Polubowny, powoływany każdorazowo do rozstrzygania sporów między jej członkami. Sąd może również prowadzić postępowanie pojednawcze, w celu ugodowego zakończenia sporu między członkami Izby bez potrzeby wydawania wyroku, ograniczając postępowanie dowodowe do zakresu niezbędnego dla prawidłowego zawarcia ugody. Sąd Polubowny rozpatruje sprawy w zespołach orzekających, składających się z arbitrów wskazanych przez strony i superarbitra, wybieranego przez arbitrów z listy superarbitrów, której skład ustala zarząd. Od wyroku Sądu, który zapada bezwzględną większością głosów, nie przysługuje odwołanie, natomiast może on zostać zaskarżony. Wyrok Sądu Polubownego oraz ugoda przed nim zawarta mają moc prawną na równi z wyrokiem sądu powszechnego lub ugodą przed takim sądem zawartą, po stwierdzeniu przez sąd powszechny ich wykonalności¹⁶.

Niezwykle ważną rolę w codziennej działalności Polskiej Izby Ubezpieczeń odgrywają komisje problemowe. Zostały one powołane przez zebranie przedstawicieli Izby w celu urzeczywistnienia zasad samorządności i włączenia szerszej grupy członków do bezpośredniej realizacji statutowych zadań Izby oraz rozszerzenia zakresu problematyki i uwzględniania doświadczeń wynikających z bieżącej działalności ubezpieczeniowej. Członkowie Izby mogą obecnie prowadzić działalność w ramach 8 następujących komisji: prawnej i etyki, ubezpieczeń majątkowych, ubezpieczeń komunikacyjnych, ubezpieczeń na życie, ekonomiczno-finansowej, szkolenia i pośrednictwa ubezpieczeniowego, badania rynku i promocji ubezpieczeń oraz do spraw informacji¹⁷. Zadaniem komisji jest bezpośredni udział w realizacji zadań statutowych Izby, wynikających z planu jej pracy,

¹⁵ Statut Polskiej Izby Ubezpieczeń, Warszawa 1999, s. 12-17.

¹⁶ Regulamin Sądu Polubownego Polskiej Izby Ubezpieczeń, w: *Regulaminy – Polska Izba Ubezpieczeń*, Warszawa 2002, s. 13-16.

¹⁷ Uchwała nr 11 Zwyczajnego Zebrania Przedstawicieli Polskiej Izby Ubezpieczeń z dnia 7 maja 1996 r. w sprawie powołania stałych komisji problemowych i ustalenia zakresu ich działania (tekst ujednoczony, w którym uwzględnione zostały zmiany uchwały, dokonane uchwałą nr 9 Zwyczajnego Zebrania Przedstawicieli z dnia 17 maja 2000 r. i uchwałą nr 5 Nadzwyczajnego Zebrania Przedstawicieli z dnia 20 grudnia 2001 r., w: *Regulaminy*, s. 21.

poprzez: wyrażanie opinii w sprawach przedstawianych przez zarząd, prezentowanie zarządowi wniosków i propozycji podejmowania inicjatyw legislacyjnych oraz rozwiązań prawnych i organizacyjnych, a także opracowywanie materiałów przedstawianych przez zarząd, dokonywanie analiz i formułowanie wniosków.

Warunkiem wykonywania zadań statutowych Izby jest racjonalne kształtowanie jej budżetu. Należy podkreślić, że Izba samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową. Jej majątek pochodzi ze składek członkowskich wpłacanych corocznie przez każdego członka Izby, dotacji, subwencji i darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku oraz z dochodów z działalności gospodarczej, prowadzonej w ramach powołanego do tego podmiotu gospodarczego. Składkę członkowską na Izbę wszystkie zakłady ubezpieczeń wpłacają w dwóch ratach: pierwszą ratę w wysokości 50% w terminie do 28 lutego każdego roku, natomiast pozostałe 50% – w terminie do 31 lipca tegoż roku. Składka członkowska składa się z części podstawowej oraz uzupełniającej. Składka podstawowa odpowiada wysokości procentowej, uznawanej przez ministra finansów za koszt uzyskania przychodu; jest ona naliczana od składki przypisanej brutto danego zakładu ubezpieczeń z roku poprzedniego, zaś składka uzupełniająca uchwalana jest w równej wysokości dla wszystkich członków Izby¹⁸.

V.

Polska Izba Ubezpieczeń, pomimo wskazanych wcześniej zastrzeżeń dotyczących zakresu jej kompetencji, zajmuje obecnie eksponowaną pozycję w strukturze samorządu gospodarczego w naszym kraju. Jest to związane w dużym stopniu z obligatoryjnym charakterem członkostwa w Izbie, dzięki czemu stała się ona wyłącznym reprezentantem sektora ubezpieczeń. Taka formuła organizacyjna stwarza możliwość wypracowania wspólnych stanowisk w ważnych dla ubezpieczycieli i ubezpieczonych sprawach, przyczynia się do lepszej integracji środowiska i tworzy podwaliny w procesie kształtowania się lobby ubezpieczeniowego.

Mając na względzie znaczenie właściwego przygotowania i potrzebę ciągłego doskonalenia zawodowego kadr polskich zakładów ubezpieczeń, Izba od wielu lat organizuje własne szkolenia. Ponadto prowadzi ona systematyczną działalność wydawniczą. Corocznie opracowywany jest raport o stanie rynku ubezpieczeniowego pt. „Ubezpieczenia”. Poza tym wydawane są publikacje i okolicznościowe foldery, informujące o najważniejszych wydarzeniach dotyczących ubezpieczeń w Polsce, przekazywane masowemu odbiorcy przy okazji targów ubezpieczeniowych. Do węższego kręgu zainteresowanych kierowane są opracowania tematyczne, przygotowywane na podstawie publikacji zachodnich.

Działalność Polskiej Izby Ubezpieczeń została zauważona i doceniona także poza granicami kraju, czego najlepszym przykładem jest jej przyjęcie do Europej-

¹⁸ Statut, op. cit., s. 19.

skiego Komitetu Ubezpieczeń (*CEA*). Komitet jest federacją zrzeszającą narodowe stowarzyszenia zakładów ubezpieczeń w Europie. Głównym celem tej organizacji jest reprezentowanie interesów europejskich ubezpieczycieli wobec organizacji międzynarodowych, zachęcanie do współpracy członków stowarzyszeń narodowych, a także dążenie do wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy rynkami oraz działania mające na celu poprawę jakości usług świadczonych ubezpieczonym.

Polska stała się pełnoprawnym członkiem *CEA* na mocy uchwały walnego zgromadzenia tej organizacji, które odbyło się w dniach 22-24 października 1998 r. w Amsterdamie. Trudno jest przecenić korzyści wynikające dla naszego kraju z faktu przyjęcia Polskiej Izby Ubezpieczeń do *CEA*. Obecnie możemy oczekiwać dalszego zacieśniania kontaktów i współpracy między Polską a krajami Unii Europejskiej tak w dziedzinie ubezpieczeń, jak i w innych sferach życia społeczno-gospodarczego. Wymierną korzyścią zrzeszenia z *CEA* będzie także wzrost prestiżu Polski na europejskim i światowym rynku ubezpieczeniowym, czemu służy pozyskiwanie wielu silnych partnerów, gotowych popierać słuszne interesy swojego nowego członka¹⁹.

Bardzo istotnym uzupełnieniem działań prowadzonych w ramach *CEA* jest współpraca bilateralna z zagranicznymi organizacjami ubezpieczeniowymi. Najściślejsze kontakty zostały nawiązane z rynkiem niemieckim i francuskim. Polsko-niemiecka współpraca w dziedzinie ubezpieczeń ma już długą historię. Momentem przełomowym było podpisanie w Hamburgu 28 listopada 1991 r. porozumienia między Polską Izbą Ubezpieczeń i Związkiem Ubezpieczycieli Niemieckich. Uzgodniono, że organizacyjne ramy tej współpracy stanowić będzie Polsko-Niemiecka Grupa Robocza, która spotyka się od tamtej pory co roku. Do głównych obszarów jej zainteresowania należy szeroka wymiana informacji i doświadczeń obu krajów. Jednym z ważniejszych elementów współpracy polsko-niemieckiej jest także organizacja specjalistycznych seminariów dla polskiej kadry ubezpieczeniowej i spotkań ekspertów. Z kolei rozpoczęta w 1991 r. współpraca polsko-francuska skupiała się początkowo na organizowaniu szkoleń przeznaczonych dla pracowników polskich towarzystw ubezpieczeniowych. Szkolenia te były realizowane w ramach umów pomiędzy rządem polskim i francuskim, Fundacją France-Pologne, Polską Izbą Ubezpieczeń i Francuską Federacją Towarzystw Ubezpieczeniowych (*FFSA*), a ich realizację powierzono Państwowej Szkole Ubezpieczeń w Paryżu, należącej do *Conservatoire National des Arts et Metiers*. Kolejnym etapem współpracy w zakresie szkoleń było utworzenie w październiku 1996 r. Polsko-Francuskiego Instytutu Ubezpieczeń, prowadzącego podyplomowe kształcenie zawodowe²⁰.

Polska Izba Ubezpieczeń utrzymuje również robocze kontakty z wieloma innymi stowarzyszeniami ubezpieczycieli europejskich i organizacjami międzynarodowymi. Przykładem mogą być spotkania z przedstawicielami Federacji Fińskich

¹⁹Zob. strony internetowe: www.piu.org.pl.

²⁰Polska Izba Ubezpieczeń, op. cit., s. 16-17.

Towarzystw Ubezpieczeniowych, Stowarzyszenia Ubezpieczycieli Czeskich, Związku Ubezpieczycieli Austriackich, a także udział w dorocznych konferencjach i seminariach poświęconych problematyce ubezpieczeniowej.

Podsumowując dorobek Polskiej Izby Ubezpieczeń, należy podkreślić jej rosnącą rolę w reprezentowaniu interesów swojego środowiska. Jako jednostka samorządu gospodarczego ma ona możliwość oddziaływania na doskonalenie prawa ubezpieczeniowego, a także na właściwe kształtowanie zasad funkcjonowania rynku ubezpieczeniowego. Ponadto jest ona zobowiązana do kształtowania i upowszechniania zasad dobrej praktyki ubezpieczeniowej, wśród których mieści się także przestrzeganie uczciwej konkurencji. Nie ulega wątpliwości, że tak istotnej zmianie jakościowej w funkcjonowaniu Izby sprzyjało nadanie jej statusu korporacji publicznoprawnej, dzięki czemu uzyskała ona większy wpływ na sferę administracji gospodarczej.

Sławomir Pawłowski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Katedra Prawa i Nauki o Administracji

Wolność wyboru i wykonywania zawodów zaufania publicznego

***Streszczenie.** Temat wolności wyboru i wykonywania zawodów zaufania publicznego w Polsce jest obszerny i rodzi wiele problemów interpretacyjnych. W artykule analizie poddawane są kolejne, budzące kontrowersje kwestie, takie jak: interpretacja konstytucyjnych przepisów, dotyczących wolności i wyboru wykonywania zawodu, istota zawodu zaufania publicznego, istota samorządu zawodowego i zagadnienia związane z nadawaniem przez poszczególne korporacje zawodowe uprawnień do wykonywania zawodu, prawo cudzoziemców do wykonywania na terytorium RP zawodów zaufania publicznego. (Obszerniejsze streszczenie tematyki artykułu zawiera jego punkt I.)*

I.

Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie czytelnikowi problematyki związanej z wolnością wyboru i wykonywania zawodu na podstawie zawodów zaufania publicznego. Osoby wykonujące zawody zaufania publicznego są zrzeszone w samorządach zawodowych. Po roku 1989 nastąpił ich gwałtowny wzrost, istnieje już kilkanaście ustaw korporacyjnych. Stąd uzasadniona jest potrzeba pogłębionej refleksji, dotyczącej realizacji wolności konstytucyjnej, jaką jest wybór zawodu i jego wykonywanie w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego. Temat ten jest obszerny i budzi wiele wątpliwości. W związku z powyższym w pierwszej kolejności zostaną przedstawione podstawowe pojęcia, wyjaśniające na czym polega wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz kto jest podmiotem

tej wolności. Następnie nastąpi próba zdefiniowania zawodu zaufania publicznego. Szczególnie to zagadnienie nastrocza wiele trudności, gdyż brak jest legalnej definicji. Utrudnia to poruszanie się pomiędzy poszczególnymi zapisami ustawowymi. Mówiąc o zawodach zaufania publicznego nie można pominąć tematyki samorządów zawodowych. Stąd też w niniejszym opracowaniu zostaną również ujęte wybrane zagadnienia dotyczące korporacji prawa publicznego. W szczególności przybliżona zostanie problematyka: definicji samorządu zawodowego, nadawania uprawnień do wykonywania zawodu, formy prawnej, w jakiej te uprawnienia są nadawane, czy gwarancji procesowych zarówno organu nadającego te uprawnienia, jak i osób, których ten akt administracyjny dotyczy. Zagadnienia te w sposób istotny wpływają na to, kto może wykonywać zawody zaufania publicznego. Stąd wymagane jest ich bliższe przedstawienie.

II.

Wolność wyboru i wykonywania zawodu została uregulowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, w rozdziale drugim, w dziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Artykuł 65 ust. 1 stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”.

P. Winczorek² w komentarzu do Konstytucji RP wskazuje istotne elementy tego przepisu. Po pierwsze, Konstytucja nie zapewnia nikomu powszechnego prawa do wykonywania zawodu, jako prawa do zarobkowego zatrudnienia przez pracodawcę prywatnego lub publicznego. W warunkach gospodarki rynkowej spełnienie tego postulatu byłoby raczej niemożliwe, a tym samym realizacja tego prawa wątpliwa. Natomiast art. 65 ust. 1 przedstawia następujące wolności:

- 1) wolność wyboru zawodu,
- 2) wolność wykonywania zawodu,
- 3) wolność wyboru miejsca pracy.

Warto zwrócić uwagę na to, że są to wolności, a nie prawa. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że pod pojęciem „prawa” nie kryje się jakieś prawo podmiotowe. Nie można utożsamiać tych terminów, postawić między nimi znaku równości. Konsekwencją takiego myślenia byłaby sytuacja, na podstawie której uprawniony mógłby żądać zapewnienia możliwości wykonywania określonego zawodu. Przysługiwałoby mu roszczenie, tj. mógłby domagać się ochrony sądowej. Mimo iż zdarza się zamienne używanie obu tych terminów, tj. „wolności” i „praw”, to nie są one równoznaczne. Są to dwa różne pojęcia, podlegające odmiennym regułom interpretacyjnym.

Z artykułu 65 Konstytucji wynika, że nikt nie może być przymuszony do wyboru zawodu, zwłaszcza gdy dotyczy to osób przygotowujących się do podjęcia

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji z 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2003, s. 88.

pracy zarobkowej. Nikt również nie może być przymuszony do wykonywania zawodu wyuczonego. Swobodnie, bez jakiegokolwiek przymusu można zarówno wykonywać zawód wyuczony, jak i można zaniechać jego wykonywania, czy też zmienić na inny. Tym bardziej w odniesieniu do gospodarki rynkowej preferowana jest elastyczność osób na rynku pracy, a przekwalifikowanie zawodowe nie jest niczym niespotykanym. Świadczyć może o zdolnościach adaptacyjnych potencjalnego pracownika.

Kolejny aspekt tego przepisu, to wolność wyboru miejsca wykonywania zawodu, zarówno co do wyboru miejscowości, jak i zakładu pracy. Ograniczenia natury faktycznej (np. bezrobocie) są ograniczeniami, które nie leżą w kręgu zainteresowań autora. Drugie zdanie w art. 65 ust. 1 mówi, iż ograniczenia tych wolności mogą wynikać jedynie z ustawy. Jako przykład takich ograniczeń P. Winczorek wskazuje poziom kwalifikacji zawodowych i moralnych, np. w odniesieniu do zawodu lekarza, sędziego, czy prawnika.

Podobnie do tych kwestii ustosunkowuje się A. Błaś³. Wskazuje jako kluczowe elementy art. 65 ust. 1 zakaz zmuszania do wykonywania zawodu oraz wbudowaną w nim zasadę swobody podejmowania i wykonywania zawodu.

W kolejnym z komentarzy do Konstytucji⁴ W. Skrzydło jako istotne elementy tego artykułu wskazuje wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.

Konstytucja nie gwarantuje każdemu prawa do pracy, gdyż gwarantowania pełnego zatrudnienia nie można obiecać bez narażania się na niedotrzymanie tego postulatu. Obowiązkiem państwa jest takie prowadzenie polityki ekonomicznej i socjalnej, by zapewnić jak najszerszej liczbie osób możliwość znalezienia zatrudnienia. Są do tego przecież odpowiednie instrumenty. Szereg programów zwalczania bezrobocia, czy możliwość skorzystania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, może dopomóc państwu w polityce aktywizacji życia gospodarczego, sprzyjając tworzeniu nowych miejsc pracy. Wszystko to może ułatwić pełne zatrudnienie, natomiast Konstytucja tego nie gwarantuje.

Tylko w jednym z komentarzy do Konstytucji można znaleźć przykład ograniczenia wolności wykonywania i wyboru zawodu: „ustawa może związać prawo wykonywania danego zawodu – lekarza, adwokata, sędziego, żołnierza, nauczyciela itp. ze spełnieniem przez zainteresowanego określonych warunków dotyczących np. jego kwalifikacji zawodowych i moralnych”⁵. Tymczasem art. 17 konstytucyjnie takie ograniczenie. Ustęp pierwszy tego artykułu brzmi następująco: „w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego”. Stanowi on *lex specialis* w stosunku do art. 65 ust. 1. Z przepisu tego wynika, iż istnieją zawody zaufania publicznego, posiadające swój samorząd, który reprezentuje ich interesy. Samorządy te

³ A. Błaś w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 122.

⁴ W. Skrzydło, *Konstytucja RP – komentarz*, Kraków 2002, s. 122.

⁵ P. Winczorek, op. cit., s. 31.

skupiają osoby wykonujące określone zawody, a ich wykonywanie poza korporacją jest niemożliwe.

W artykule tym został zastosowany termin „zawód zaufania publicznego”, stanowiący oś niniejszego opracowania. W związku z powyższym za ważne należy uznać pytanie, co to jest zawód zaufania publicznego. Kilka jego cech przedstawia P. Sarnecki w glosie do orzeczenia Sądu Najwyższego⁶ (I CKN 1217/98), starając się ustalić jego istotę. Stwierdza on, że zawodami zaufania publicznego są takie zawody, które polegają na świadczeniu pomocy innym ludziom, z reguły w sytuacji zagrożenia ich dóbr. Dobra te uznawane są również w wymiarze ogólnospołecznym, a ich ochrona to realizacja istotnych potrzeb i wartości społecznych. Stąd świadczenie pomocy w sytuacji zagrożenia tych dóbr widziane jest jako realizowanie istotnych potrzeb i wartości społecznych. Tym samym uzasadniona jest szczególna regulacja prawna. Kolejny ważny aspekt to przyjmowanie od osób korzystających z ich usług informacji dotyczących sfery życia osobistego, a nawet intymnego innych ludzi. W związku z powyższym zorganizowanie takiego zawodu w korporację zawodową pozwala na sprawowanie „pieczy” nad ich należytych wykonywaniem. Uzupełnieniem zniwelowania niepewności jednostki jest obowiązek zachowania tajemnicy tych informacji, z czym z kolei wiąże się odpowiedni immunitet. Tradycyjne zawody zaufania publicznego wykształciły także pewne reguły etyczne dotyczące ich wykonywania. Czasem przybierają one postać sformalizowaną jako kodeksy etyczne.

Wszystkie przedstawione elementy mają wzmocnić „zaufanie publiczne”. P. Sarnecki przedstawia definicję zawodu zaufania publicznego. Jest to, jego zdaniem, zawód, w przypadku którego w „szczególnym natężeniu potrzebne jest zagwarantowanie zaufania usługobiorcy do świadczącego usługi”.

Celem wzmocnienia „zaufania” obywateli, a także sprawowania „pieczy” nad zawodami zaufania publicznego, tworzy się samorzady zawodowe. Powołuje się je tylko w drodze ustawy. Sposób powstawania odróżnia je od dobrowolnych stowarzyszeń czy związków zawodowych. Zakres uprawnień przekazanych wspólnocie samorządowej to część uprawnień administracji państwowej. Samorząd realizuje obowiązki i uprawnienia zarówno wobec członków wspólnoty, jak i osób trzecich. Posiada także osobowość prawną. P. Winczorek wskazuje, że przynależność do wspólnoty samorządowej następuje z mocy prawa. Nie można nie należeć do wspólnoty, jeśli wykonuje się zawód, a wykonywanie zawodu poza wspólnotą jest niedopuszczalne. W tym wypadku rodzi się pytanie o równość wobec prawa. Pewne zawody, nazwane w Konstytucji zawodami zaufania publicznego, mogą wykonywać tylko osoby zrzeszone w samorządach zawodowych. Czy ta norma prawna nie narusza art. 65 Konstytucji, czy też służy ochronie wykonywania zawodów zaufania publicznego?

Z kolei A. Błaś⁷ jako przyczynę wyłonienia samorządów zawodowych wskazuje interes zawodowy oraz więź pracy zawodowej. Wspomina również, że w prze-

⁶P. Sarnecki, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 18 września 2001 r.*, „Palestra” 2002, nr 5-6, s. 185.

⁷A. Błaś w: *Konstytucje*, op. cit.

ciwieństwie do samorządu terytorialnego, w którym z mocy prawa wspólnotę samorządową tworzy ogół mieszkańców jednostki podziału terytorialnego, art. 17 ust. 1 nie ustala charakteru takiej przynależności. Wskazuje natomiast trzy rozwiązania: osoba taka może przystąpić do korporacji zawodowej, członkostwo może być ustalone w inny sposób, w tym z mocy prawa, wreszcie osoba objęta reprezentacją samorządową może nie należeć do samorządu.

W. Skrzydło również wskazuje jako kryterium wyodrębnienia samorządu zawodowego wspólne interesy zawodowe. Sposób wyodrębnienia (ustawa), czy też cel tworzenia korporacji prawa publicznego („piecza”) nie budzą wątpliwości, gdyż zostały klarownie sformułowane w ustawie zasadniczej. Kwestie przynależności do samorządu zawodowego określa nieco inaczej. Według niego nie jest ona obowiązkowa, a osoba wykonująca dany zawód może przystąpić do tej organizacji.

Konstytucja pozwala również tworzyć inne rodzaje samorządu. Są to samorządy nie skupiające osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu, ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Są to również formy odmienne od dobrowolnych zrzeszeń i stowarzyszeń. Także im przekazuje się część władzy publicznej. P. Winczorek przedstawia art. 17 ust. 2 jako pomyślany przede wszystkim dla samorządów gospodarczych. Słusznie zauważa M. Waligórski, iż „aktualnie podstawy normatywne samorządu gospodarczego stwarza niezależnie od art. 57-60 ustawy – Prawo o działalności gospodarczej⁸, art. 17 Konstytucji RP. Ustęp 2 tegoż artykułu stwarza możliwość tworzenia innych rodzajów samorządów niż określone w ust. 1 samorządy zawodowe⁹. Aby chronić wolną gospodarkę i konkurencję, wprowadzono w tym przepisie ograniczenia, by te samorządy nie posiadały uprawnień o charakterze reglamentacyjnym.

Z powyższego przedstawienia obu przepisów Konstytucji, tj. art. 17 oraz art. 65, i z ich analizy wynika, iż istnieje zgodność co do ich rozumienia. Wolność wyboru i wykonywania zawodu obejmuje zarówno wolność złożenia oświadczenia woli o zamiarze podjęcia jego wykonywania, jak i braku zamiaru, a także swobodę wyboru oraz prawnej formy wykonywania tego zawodu.

Podmiotem konstytucyjnej zasady wolności pracy jest osoba fizyczna znajdująca się na terytorium RP. Obok osób legitymujących się obywatelstwem polskim, są to także cudzoziemcy posiadający kartę stałego pobytu lub status uchodźcy. Jeśli wszystkie te osoby spełniają warunki wymagane do podjęcia danego zatrudnienia (np. uregulowane w Kodeksie pracy, czy przepisach szczególnych), to mają prawo do zatrudnienia w swobodnie wybranym przez siebie rodzaju zawdzie¹⁰. Podobnie przedstawia to zagadnienie L. Garlicki¹¹. Rozdział II Konstytucji,

⁸ Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).

⁹ M. Waligórski, *Izby samorządu gospodarczego*, w: *Prawo administracyjne ustrojowe*, red. J. Stelmasiak i J. Szreniawski, Bydgoszcz – Lublin 2002, s. 83.

¹⁰ J. Borowicz, *Wolność pracy*, w: *Prawa i wolności w Konstytucji RP*, red. A. Banaszak i A. Preiser, Wrocław 1996, s. 509-510.

¹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. III, Warszawa 1999, s. 98 i n.

„Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w swoim zakresie podmiotowym obejmuje człowieka i obywatela, to znaczy, iż pewne prawa i wolności przysługują każdemu człowiekowi znajdującemu się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a inne przysługują tylko obywatelom. Jednak ratyfikowanie przez Polskę umów międzynarodowych, np. Europejskiej Karty Praw Człowieka, sprawiło, że katalog praw i wolności przysługujących każdemu człowiekowi uległ powiększeniu. Lektura poszczególnych artykułów tego rozdziału skłania do wniosku, że wymóg posiadania obywatelstwa polskiego nie ogranicza możliwości korzystania z większości praw i wolności przez cudzoziemców. Dla obywateli zarezerwowane są pewne prawa i wolności o charakterze politycznym, tzn. te związane z uczestnictwem w życiu publicznym. Pozostałe przysługują „każdemu”. Daje temu wyraz art. 37 Konstytucji, ustalający zakres podmiotowy tego rozdziału: „1. Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. 2. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa”. Szereg ograniczeń wprowadziła ustawa o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r.¹² Także poszczególne ustawy również dopuszczają wyjątki od ogólnej zasady. Granicę ograniczeń stanowią zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych, ustalających minimum praw i wolności przysługujących każdemu człowiekowi. Wobec przedstawionej wykładni zakresu podmiotowego art. 65 ust. 1 Konstytucji można wyciągnąć następujące wnioski: wolność wyboru i wykonywania zawodu przysługuje „każdemu”, tj. zarówno obywatelowi, jak i cudzoziemcowi, a ograniczenia w tej mierze, przede wszystkim wobec cudzoziemców, określa ustawa.

III.

Na tle tych ogólnych założeń konstytucyjnych zostaną przedstawione rozwiązania, jakie przyjęto w poszczególnych ustawach tworzących samorządy zawodowe, z uwzględnieniem przepisów związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Jest to bardzo istotne, ponieważ przytoczone przepisy odróżniają dwa rodzaje cudzoziemców: będących obywatelami krajów członkowskich UE oraz pozostałych państw.

I tak np. ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych¹³ w art. 2 ust. 5a stwierdza, iż zawód może wykonywać cudzoziemiec posiadający prawo wykonywania zawodu na terenie krajów członkowskich UE, przedstawiając dokumenty potwierdzające to prawo i składając oświadczenie o przestrzeganiu prawa polskiego. Można to również zauważyć w rozporządzeniu z dnia 9 grudnia 2002 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju, regulującego postępowanie w sprawach o stwierdzenie prawa wykonywania

¹²Dz.U. nr 128, poz. 1175.

¹³T.j. Dz.U. z 2002 r., nr 187 poz. 1567.

zawodu lekarza weterynarii oraz szczegółowe zasady prowadzenia listy lekarzy weterynarii posiadających prawo wykonywania zawodu¹⁴. Wniosek lekarza weterynarii o stwierdzenie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii powinien zawierać nazwę i numer dokumentu poświadczającego posiadanie obywatelstwa polskiego albo obywatelstwa jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej. Także w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza¹⁵ wymogiem wykonywania tego zawodu jest posiadanie obywatelstwa polskiego lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Zawód adwokata może wykonywać m.in. osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce, uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia uznane w Polsce za równorzędne i odbyła w Polsce aplikację adwokacką oraz złożyła egzamin adwokacki¹⁶. Taka redakcja tego artykułu wskazywałaby, że posiadanie obywatelstwa polskiego nie jest warunkiem koniecznym wykonywania tego zawodu. Potwierdza to art. 66 ust. 2, który stanowi, że od wymogu odbycia aplikacji okręgowa rada adwokacka może zwolnić obywatela państwa należącego do Unii Europejskiej, jeżeli: ukończył zagraniczne wyższe studia prawnicze uznane w Polsce za równorzędne, włada językiem polskim w mowie i piśmie, spełnia przesłanki wymienione w art. 65 pkt 1 i 2, jest wpisany na listę adwokatów w kraju należącym do Unii Europejskiej i wykonywał zawód adwokata. Dodatkowo obywatel państwa członkowskiego UE zdaje jeszcze egzamin przed okręgową radą adwokacką. Podobne rozwiązanie przyjął ustawodawca w stosunku do radców prawnych w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r.¹⁷. Przy omawianiu tych zagadnień warto wspomnieć o ustawie z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸ przez osoby posiadające uprawnienia prawnika lub radcy prawnego. Ustawa ta wymienia m.in. prawnika zagranicznego, prawnika z Unii Europejskiej, prawnika spoza Unii Europejskiej jako osoby mogące świadczyć pomoc prawną. Reguluje ona zagadnienia dotyczące odbywania praktyk, czy wpisów na listę adwokatów lub radców prawnych.

Z kolei notariusz czy komornik musi posiadać obywatelstwo polskie¹⁹. Wiąże się to zapewne z powierzeniem wykonywania zadań publicznych przez osoby prywatne. Uprawnień tych nie można przekazać osobom nie posiadającym obywatelstwa polskiego. Ponadto wykonywanie tych zawodów oznacza, iż osoba wykonująca taki zawód korzysta z takiej samej ochrony państwa, jaka przysługuje funkcjonariuszowi publicznemu.

W pozostałych grupach zawodowych, posiadających swój samorząd, znajdują się podobne uregulowania, jak w przepisach Prawa o adwokaturze czy ustawy o radcach prawnych. Cudzoziemcy będący obywatelami krajów członkowskich

¹⁴ Dz.U. nr 223, poz. 1875.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2002 r., nr 21, poz. 204.

¹⁶ Art. 65 pkt 4 ustawy Prawo o adwokaturze, t.j. Dz.U. z 2002 r., nr 123, poz. 1058.

¹⁷ Art. 25 ust. 3 ustawy o radcach prawnych, t.j. Dz.U. z 2002 r., nr 123, poz. 1059.

¹⁸ Dz.U. nr 126, poz. 1069.

¹⁹ Art. 11 Prawa o notariacie, t.j. Dz.U. z 2002, nr 42, poz. 369.

Unii Europejskiej mogą wykonywać zawód biegłego rewidenta²⁰ czy urbanisty²¹ po spełnieniu przesłanek wymaganych ustawą, choć w przypadku urbanistów umowa międzynarodowa, zawarta na zasadzie wzajemności, może określić inny tryb zrzeszania osób w izbie urbanistów.

Powyższe dane należy uzupełnić informacją, że wszelkie rozwiązania dotyczące krajów członkowskich państw Unii Europejskiej wchodzą w życie z momentem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Przytoczone przepisy wskazują, że w większości przypadków wykonywanie zawodów zaufania publicznego wymóg posiadania obywatelstwa polskiego nie jest przesłanką obowiązkową. Warunek ten musi być jednak spełniony np. w przypadku zawodu notariusza czy komornika. Kolejny nasuwający się wniosek wskazuje, iż można by mówić o *sui generis* obywatelstwie wewnętrznym państw członkowskich UE. Prawo unijne będzie stanowić niejako uzupełnienie obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a obywatele państw członkowskich nie będą już obcokrajowcami w rozumieniu art. 16 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²². W tym przypadku zakres podmiotowy art. 65 ust. 1 Konstytucji można przedstawić w następujący sposób: zwrot „każdemu” w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego oznacza każdemu obywatelowi państwa członkowskiego UE, a nie każdemu cudzoziemcowi, tj. osobie spoza granic UE. Odpowiedź na pytanie, czy wolność z art. 65 ust. 1 przy ograniczeniu art. 17 Konstytucji ma charakter obywatelski, to znaczy, że przysługuje tylko obywatelom Rzeczypospolitej, może być zarówno twierdząca, jak i przecząca, w zależności od określonego zawodu zaufania publicznego.

IV.

Redakcja art. 17 ust. 1 Konstytucji wskazywałaby, że samorządy zawodowe mogą być tworzone tylko przez osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Pojawia się pytanie, czy osoby nie wykonujące zawodów zaufania publicznego mogą również posiadać swoje samorządy zawodowe? Czy w każdym powstałym samorządzie zawodowym zrzeszone są tylko osoby wykonujące zawód zaufania publicznego? Czy tworzenie takich samorządów będzie zgodne z Konstytucją? Rodzą się kolejne pytania. Jeśli ustawa *expressis verbis* nie wskazuje, że określony zawód jest zawodem zaufania publicznego, to czy posiada on taki charakter? Czy można ustawodawcy przekazać kompetencje do decydowania o tym, któremu zawodowi można nadać taki status?

²⁰ Art. 5 ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 31, poz. 359.

²¹ Art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, Dz.U. z 2001 r., nr 5, poz. 42.

²² Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, wyd. VI, Warszawa 2003, s. 48.

Autor niniejszego opracowania postara się odpowiedzieć na te pytania w oparciu o orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r.²³ Orzeczenie to dotyczy stosowania praktyk monopolistycznych przez okręgową radę adwokacką. Nie ma potrzeby przytaczania całości wyroku, gdyż tylko jedna z tez uzasadnienia dotyczy wyżej wymienionego zagadnienia. SN nie zgadza się z twierdzeniem, że samorząd adwokacki jest samorządem reprezentującym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. Sąd przychylił się do zdania, iż status osoby wykonującej zawód zaufania publicznego może nadawać tylko ustawa, jak ma to miejsce w przypadku samorządu notariuszy (ustawa z dnia 14 lutego 1991 r.²⁴). Ustawa o adwokaturze nie nadaje adwokatom takiego statusu. Nie można wywodzić go z treści ustawy już choćby dlatego, że adwokat nie jest bezstronnym uczestnikiem wymiaru sprawiedliwości. Samorząd adwokacki jest wobec tego samorządem gospodarczym, określonym w art. 17 ust. 2 Konstytucji. Z tego przepisu Konstytucji wynika, że samorzady te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu, ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Sąd Najwyższy wyrażając swój pogląd na temat statusu zawodu adwokata, wprowadził nowy element, zmieniający rozumienie zawodu zaufania publicznego i samorządów zawodowych. Nakazuje on traktować samorząd adwokacki nie jako samorząd zawodowy, lecz jako samorząd gospodarczy, tj. poddaje go regulacji art. 17 ust. 2 Konstytucji. Kolejny nasuwający się wniosek wynikający tego orzeczenia pozwala sformułować następującą tezę: jeśli ustawa nie określi *expressis verbis*, iż określony zawód jest zawodem zaufania publicznego, to zawód taki nie posiada takiego przymiotu.

Z orzeczeniem tym nie zgodził się P. Sarnecki. Napisał głosem krytyczną²⁵. Konsekwencją tego orzeczenia może być sytuacja, w której jedynie ustawodawca kwalifikuje określone zawody jako zawody zaufania publicznego. A przecież nieodzowne jest istnienie w pierwszej kolejności grupy zawodowej, której to przedstawiciele wykonują „zawód zaufania publicznego” i tym samym różnią się od innych wykonywanych zawodów, a dopiero następnie należy tworzyć ramy prawne jej działania, zorganizować ją w samorząd zawodowy. Adresatem normy w art. 17 ust. 1 jest ustawodawca. Jego zadaniem jest tworzenie między innymi korporacji zawodowych. Ustawodawca nie ma prawa decydować, które z zawodów można zaliczyć do „zawodów zaufania publicznego”, a które nie. P. Sarnecki wskazuje, że twórcy Konstytucji niejako „wiedzą”, jakie znaczenie przypisywać temu pojęciu. Przecież Konstytucja była tworzona w sytuacji, gdy istniały już zawody zaufania publicznego, a także reprezentujące ich samorzady. Samorzady nie zaczęły nagle powstawać po uchwaleniu i wejściu w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Również wcześniejsze ustawy zasadnicze różnie regulowały te

²³ OSNC 2002/1/13.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2002 r., nr 42, poz. 369.

²⁵ P. Sarnecki, op. cit., s 185.

kwestie. Można tu wspomnieć Konstytucję z roku 1935²⁶, która przedstawia to zagadnienie w następujący sposób:

„Art. 76. 1. Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne.

2. Ustawy mogą łączyć izby w związki i nadawać im osobowość publiczno-prawną”.

Ustawa nie operowała pojęciem zawodu zaufania publicznego. Wskazywała natomiast na możliwość powołania samorządu gospodarczego, obejmującego wolne zawody²⁷. Dopiero ten ostatni zapis pozwalał tworzyć samorzady dla wolnych zawodów. Należy do nich wśród zawodów prawniczych np. zawód adwokata czy radcy prawnego. Nieco inaczej postrzegany jest notariusz.

W art. 17 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. akcentowane jest słowo „piecza” na oznaczenie zadań administracyjnych. Właśnie w trosce o interes publiczny, lepsze funkcjonowanie, poprawę jakości usług, również dbałość o interesy swojej grupy zawodowej, mają być tworzone samorzady zawodowe. Cechy, jakimi legitymuje się zawód zaufania publicznego, zostały omówione wcześniej. Zarówno wykładnia językowa, jak i doktrynalna oraz orzecznictwo są w stanie doprecyzować to pojęcie. Zresztą, gdyby ustawodawcy pozostało decydowanie, kto wykonuje zawód zaufania publicznego, mogłaby się zdarzyć sytuacja, gdy mianem tym określałoby się zawody nie posiadające tego przymiotu. A samo zakwalifikowanie miałyby wymiar normatywny, nie odzwierciedlałyby rzeczywistości.

P. Sarnecki wysuwa wniosek, z którym się zgadzam, że przepisy nie muszą mówić wprost o zaliczeniu określonego zawodu do zawodów zaufania publicznego. Istotne jest by z treści ustaw dawało się wyprowadzić najważniejsze cechy tego pojęcia, tj. zawodu. Są to:

- 1) świadczenie usług w sytuacji zagrożenia dóbr, traktowanych jako dobra ogólnospołeczne,
- 2) realizacja istotnych wartości i potrzeb społecznych,
- 3) przyjmowanie informacji dotyczących życia osobistego, a nawet intymnego,
- 4) obowiązek zachowania tajemnicy,
- 5) legitymowanie się zasadami etycznymi.

Jednak z przytoczonego orzeczenia wynika, iż prawnicze zawody zaufania publicznego powinny posiadać jeszcze jedną cechę, mianowicie osoby wykonujące je powinny być bezstronnymi uczestnikami postępowania procesowego. W przypadku zawodu adwokata spełnienie tego postulatu wydaje się niemożliwe. Zastanowić się jednak warto, czy cecha ta dotyczy wyłącznie zawodów prawniczych, czy można przypisać ją wszystkim zawodom zaufania publicznego.

²⁶Dz.U. nr 30, poz. 227.

²⁷Warto zauważyć, że Konstytucja z roku 1935 nie wyróżniła samorządu zawodowego, wymieniony został tylko samorząd gospodarczy.

Na marginesie warto dodać, że w toku prac nad konstytucją, właśnie adwokaturę wskazywano jako przykład zawodu zaufania publicznego²⁸.

Jedynie w roboczym projekcie ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz o zmianie niektórych ustaw²⁹, w art. 2 znajduje się definicja zawodów zaufania publicznego.

„Zawodem zaufania publicznego jest zawód wykonywany przez osoby, którym powierza się zadania o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych, troski o realizację interesu publicznego lub gwarancji wolności i praw, a który w szczególności:

1) polega na świadczeniu usług polegających na obsłudze ważnych potrzeb osobistych lub gospodarczych,

2) ze względu na występowanie szczególnej więzi zaufania między osobą świadczącą usługi w ramach wykonywania zawodu a usługobiorcą może wiązać się z dostępem do informacji dotyczących sfery prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy,

3) zorganizowany jest w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów indywidualnym wykorzystaniu więzi zaufania i informacji, o których mowa w pkt. 2, przez osoby wykonujące ten zawód, w związku z czym informacje uzyskane przez wykonującego zawód przy wykonywaniu czynności zawodowych dotyczące sfery prywatności lub tajemnicy przedsiębiorstwa korzystających z usług wykonującego zawód stanowią, w zakresie wynikających z przepisów właściwych dla danego zawodu zaufania publicznego, tajemnicy zawodowej, podlegającej jedynie ujawnieniu w przypadkach określonych w przepisach ustawowych,

4) może być wykonywany przez osoby dopuszczone do jego wykonywania po sprawdzeniu, na zasadach i trybie określonym w przepisach właściwych dla danego zawodu zaufania publicznego, wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania tego zawodu,

5) jest wykonywany w formach określonych w przepisach właściwych dla danego zawodu zaufania publicznego, bez stosowania zasady kierownictwa, określonej w przepisach prawa pracy,

6) wymaga należytego wykonywania odpowiednio sformalizowanych zasad etycznych jego wykonywania (deontologia zawodowa) i złożenia ślubowania określonego w przepisach właściwych dla danego zawodu zaufania publicznego”.

Istnieje już kilkanaście ustaw korporacyjnych³⁰. Są i takie ustawy, które nie weszły jeszcze w życie. Przykładowo w roku 2006 wchodzi w życie ustawa o samorządzie psychologów³¹. Ustawy te tworzą samorządy zawodowe skupiające

²⁸ Por. zwłaszcza „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej ZN”, nr XXXIX, s. 29-44, a także nr XXX, s. 12-17.

²⁹ „Radca Prawny” 2003, nr 3, s. 7.

³⁰ Są to np. ustawy: Prawo o adwokaturze, Prawo o notariacie, ustawa o radcach prawnych, ustawa o izbach lekarskich, samorządzie pielęgniarek i położnych, czy ustawa o rzecznikach patentowych.

³¹ Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, Dz.U. nr 73, poz. 763.

osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Czy jednak wszystkie z tych zawodów można uznać za zawody zaufania publicznego? Ustawa rzadko *expressis verbis* nadaje im taki status. Czy w takim przypadku osoby wykonujące zawód, który nie posiada takiego charakteru mogą tworzyć samorzady zawodowe? Jak ma się to do konstytucyjnego zapisu? Być może należałoby wprowadzić poprawki do obowiązujących ustaw przez umieszczenie zwrotu, że dany zawód jest zawodem zaufania publicznego. Chociaż zrównywanie sytuacji prawnej położnych i pielęgniarek na przykład z notariuszem może budzić pewne wątpliwości.

V.

Jak wskazuje wcześniej przytoczone orzeczenie, nie ma również jednoznacznego stanowiska w kwestii, co należy rozumieć pod pojęciem samorząd zawodowy, co jest jego istotą. A skoro jest to forma prawna, w jakiej zostały zorganizowane osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, zbadanie jego treści wydaje się również niezbędne. Tym bardziej, że Sąd Najwyższy pozbawił przymiotu korporacji zawodowej samorząd adwokacki, zaliczając go do grupy samorządów gospodarczych. Być może podobnie jak w przypadku zawodu zaufania publicznego przydałaby się ustawowa definicja. Tym bardziej, że definiowanie tego pojęcia w nauce administracji nie było jednoznaczne. J. Panejko³² w roku 1926 jako istotę samorządu wskazuje opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administrację państwową, wykonywaną przez organy niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy oraz ogólnego porządku prawnego. Interesujący nas samorząd nazywa nieterytorialnym³³. Pod to pojęcie podciąga szereg nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, które mogą występować albo jako związki personalne, tworząc samorząd zawodowy, albo jako związki realne, tworząc samorząd gospodarczy. W *Encyklopedii podręcznej prawa publicznego* Z. Cybichowskiego³⁴ zostało wymienionych kilka rodzajów samorządów: powszechny, gospodarczy, narodowościowy, wyznaniowy, mieszany, specjalny (tu należały izby lekarskie czy adwokackie). Inne pojęcie, z którym można się spotkać w nauce prawa administracyjnego, to samorząd specjalny. Wprowadził go do nauki polskiego prawa administracyjnego K. Kumaniecki³⁵. W roku 1947 Z. Grelowski³⁶ przejmuje ten termin, choć na początku opracowania definiuje samorząd nieterytorialny, a w dalszej części skłania się ku nazwie specjalny. Pod tym pojęciem rozumie samorząd gospodarczy, zawodowy i wyznaniowy. Inne terminy, z jakimi można się spotkać w okresie dwudziestolecia

³²J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 97.

³³Ibidem, s. 111.

³⁴Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, Warszawa 1926, s. 158.

³⁵K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne*, Kraków 1929.

³⁶Z. Grelowski, *Samorząd specjalny*, Katowice 1947.

międzywojennego to samorząd zawodowo-gospodarczy³⁷, korporacyjny³⁸ czy personalny³⁹. S. Kasznica przez samorząd personalny rozumie łączenie się ludzi w związki, węzły osobiste wspólnych interesów, przekonań, dążeń itp. niezależnie od miejsca zamieszkania. W obrębie tego samorządu wyróżnił: samorząd gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy, narodowościowy, kulturalny. K. Grzybowski w pracy *Samorząd zawodowy w Polsce*⁴⁰ postawił tezę, że: „ustawodawstwo polskie pojęcia samorządu zawodowego i pojęcia stanu zawodowego nie zna, a w każdym razie nie zna zakresu takiego pojęcia”. Takim stanem wiedzy legitymowało się prawo administracyjne ponad 50 lat temu.

Współcześnie uczeni opowiadają się za podziałami wcześniej reprezentowanymi, dzieląc samorząd na terytorialny i specjalny. W zakresie samorządu specjalnego wyróżniają: zawodowy, wyznaniowy, gospodarczy czy narodowościowy⁴¹. Aktualnie trudności pojawiają się przy rozróżnieniu między samorządem zawodowym a gospodarczym.

Jak już wspomniałem, istnieje kilkanaście samorządów zawodowych, skupiających osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Z pewnością definicja, rozwiewająca wszelkie wątpliwości co do rozumienia tej instytucji, ułatwiłaby dalsze jej rozumienie i stosowanie.

VI.

Istnieje kilka cech, które można przypisać samorządom zawodowym i uznać je za podstawowe. Należą do nich:

- nadawanie praw do wykonywaniu zawodu,
- ustalanie i egzekwowanie kryteriów deontologicznych,
- reprezentowanie korporacji wobec władz państwowych.

Za bardzo ważną cechę funkcjonowania samorządów zawodowych należy uznać nadawanie uprawnień do wykonywania zawodu. Ustawodawca przerzucił część władczych uprawnień na korporację zawodową. Sprawują one tym samym administrację publiczną. Aby mogły chronić jakość oferowanych usług, zapewnić poszanowanie prawa, rzetelność wykonywanych zadań, samorzady muszą posiadać instrumenty, za pomocą których, będą mogły wyegzekwować nałożone przez ustawodawcę obowiązki.

Zaletą systemu przyznawania uprawnień do wykonywania zawodu przez zainteresowaną korporację jest możliwość kontrolowania, kto w przyszłości będzie jej

³⁷L. Wacholz, *Nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości*, Kraków 1934, s. 45.

³⁸T. Hilarowicz, *Wprowadzenie w praktykę administracyjną*, Warszawa 1928, s. 128.

³⁹S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 66.

⁴⁰K. Grzybowski, *Samorząd zawodowy w Polsce*, 1925, s. 335.

⁴¹E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2001, s. 232, por. także podręcznik *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2002, s. 105 czy P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 54 i n.

członkiem. Zatem samorzady będą mogły decydować, jakie osoby, o jakich kwalifikacjach będą wykonywały zawód. To uprawnienie istotnie wzmacnia możliwość ochrony interesów korporacji. Dopuszczając do grona swoich członków osoby legitymujące się najwyższym poziomem wiedzy, zwiększa się pewność co do jakości świadczonych usług. W ten sposób samorząd zawodowy może dbać o swoje interesy. Pojawić się jednak może niebezpieczeństwo nadużyć tego prawa przez korporacje. Zdarzyć się może, że nie tylko względy merytoryczne będą decydowały o możliwości wykonywania zawodu. Tej obawie dał wyraz minister sprawiedliwości w przypadku sprawy o powołanie notariusza, zakończonej orzeczeniem NSA z 16 lutego 1994 r.⁴². Nadawanie uprawnień do wykonywania zawodu może ściśle łączyć się z interesem korporacji, rozumianym jako ochrona przed rozszerzaniem się konkurencji zawodowej. Zagrożenie to zauważa również Z. Leoński, pisząc, iż wprowadzenie szerokich uprawnień organów samorządu zawodowego prowadzi niekiedy do solidarności korporacyjnej, a nie do ochrony interesu publicznego⁴³.

Należałoby się zastanowić nad takim uregulowaniem tego delikatnego zagadnienia, aby w przyszłości istniało jak najmniej wątpliwości co do jasności przesłanek, jakimi kierował się organ samorządu zawodowego, dopuszczając określoną osobę do wykonywania zawodu. By sposób oceniania poziomu wiedzy miał charakter wyłącznie merytoryczny i był klarowny, zarówno dla oceniającego, jak i egzaminowanego, a organ samorządu uwolnił się od podejrzeń stronniczości w postępowaniu o przyjęcie kandydata. By ochrona interesów korporacji nie była postrzegana jako ograniczenie prawa do wyboru i wykonywania zawodu. M. Kolasa, ówczesny prezes Krajowej Rady Notarialnej, otwierając II ogólnopolską notarialną konferencją naukową w Krakowie, przedstawił zadania stojące przed polskim notariatem. Jeden z postulatów dotyczył ustawowego określenia wymogów w zakresie wiedzy merytorycznej kandydatów, jak i procedury sprawdzania i oceniania ich kwalifikacji fachowych⁴⁴.

Ustawodawca prawie wszystkim korporacjom powierzył decydowanie o swoim składzie osobowym. Ma to miejsce na przykład w przypadku ustawy Prawo o adwokaturze, której art. 68 ust. 1 stanowi, że o „wpisie na listę adwokatów decyduje okręgowa rada adwokacka”, czy ustawy o radcach prawnych w art. 24 ust. 2, gdzie „wpisu na listę radców prawnych dokonuje rada okręgowej izby radców prawnych na wniosek zainteresowanego”.

Rozwiązanie odmienne od powyżej przedstawionego zastosowano w przypadku zawodu notariusza. Notariusza powołuje i wyznacza siedzibę jego kancelarii minister sprawiedliwości, na wniosek osoby zainteresowanej, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby notarialnej. Artykuł 11 Prawa o notariacie brzmi następująco:

⁴² Wyrok NSA z 16 lutego 1994 r., II S.A. 1297/93, „Monitor Prawniczy” 1995, nr 1, s. 24.

⁴³ Z. Leoński, op. cit., s. 80.

⁴⁴ M. Kolasa, *Zadania stojące przed polskim notariatem*, w: *Drugi Kongres Notariuszy w Polsce. Referaty i opracowania*, Poznań 1999, s. 12.

„Notariuszem może być powołany ten, kto:

- 1) posiada obywatelstwo polskie i korzysta w pełni z praw cywilnych i obywatelskich,
- 2) jest nieskazitelnego charakteru,
- 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce,
- 4) odbył aplikację notarialną,
- 5) złożył egzamin notarialny,
- 6) pracował w charakterze asesora notarialnego co najmniej 3 lata,
- 7) ukończył 26 lat”.

Także profesorowie i doktorzy habilitowani nauk prawnych oraz sędziowie, prokuratorzy, adwokaci i radcowie prawni, którzy wykonywali ten zawód co najmniej 3 lata bez wymogu spełnienia wymagań 4-6 art. 11 mogą zostać notariuszami.

Kwestia interpretacji tego przepisu nie była jednoznaczna. Z jednej strony uważano, iż przesłanki art. 11 są wystarczające do wykonywania zawodu, tzn. po ich spełnieniu kandydat musi być powołany na stanowisko notariusza. Inny pogląd uznawał je jako konieczne ale niewystarczające, tzn. istnieje taka możliwość, iż kandydat zostanie powołany, ale nie ma takiego obowiązku. Przytoczone orzeczenie NSA z 16 lutego 1994 r. w uzasadnieniu oparło się na stanowisku, że spełnienie przesłanek z art. 11 jest wystarczające dla powołania na stanowisko notariusza. Nie zgodził się z takim stanowiskiem K. Ziemiński. W głosie do cytowanego orzeczenia, stwierdził, że przyjęte przez sąd założenie jest błędne⁴⁵. Kryteria wyszczególnione w art. 11 mają charakter jedynie przesłanek wystarczających. Podobne stanowisko wyraził także A. Oleszko⁴⁶. Spełnienie wymogów nie daje jakiegokolwiek uprawnienia o charakterze cywilnym lub administracyjnoprawnym względem organu powołującego, jakim jest minister sprawiedliwości.

Oczywiście samorząd notarialny nie jest zadowolony z regulacji zawartej w art. 10 Prawa o notariacie. Krajowa Rada Notarialna w uchwale z 3 lutego 1994 r. przedstawiła projekt jego nowelizacji: „Notariusza powołuje i wyznacza siedzibę jego kancelarii Minister Sprawiedliwości na wniosek rady właściwej izby notarialnej. Osoba ubiegająca się o stanowisko notariusza składa wniosek w radzie właściwej izby notarialnej.”⁴⁷ Jednak proponowane zmiany nie spotkały się z przychylnym przyjęciem przez ustawodawcę, a treść art. 10 nie zmieniła się.

Trzeba jednak pamiętać, że decyzja o powołaniu na notariusza jest podejmowana w ramach uznania administracyjnego⁴⁸. Zwrot „notariuszem może być ten, kto...” sprawia, że trzeba zapoznać się art. 7 kpa. Treść tego artykułu brzmi następująco: „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia

⁴⁵ K. Ziemiński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 II 1994 r., II S.A. 1297/93*, „Rejent” 1994, nr 12, s. 109.

⁴⁶ A. Oleszko, *Charakter powołania na notariusza*, „Rejent” 1995, nr 5, s. 50.

⁴⁷ W. Szwałdler, *Proponowane zmiany powołania na stanowisko notariusza i wyznaczenia siedziby jego kancelarii*, „Rejent” 1995, nr 10, s. 71.

⁴⁸ Wyrok NSA z 25 kwietnia 1995 r., II SA 31/95, ONSA 1996/2, poz. 83.

stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli". Ma on w tym wypadku szczególnie ważne znaczenie. Już w wyroku NSA z 11 czerwca 1981 r. został wyrażony pogląd, że choć art. 7 kpa został zamieszczony w ustawie regulującej postępowanie administracyjne, to w istocie charakter tego przepisu jest materialnoprawny⁴⁹. W uzasadnieniu tego wyroku NSA stwierdził, że wyrażona w art. 7 kpa zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i ma zastosowanie do norm prawa materialnego. Zasady ogólne, unormowane w art. 7 kpa, powinny być stosowane przy rozstrzygnięciu wszystkich spraw indywidualnych z dziedziny prawa administracyjnego, a więc także do ustawy z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie. W związku z powyższym dowolność przy podjęciu ostatecznej decyzji przez ministra sprawiedliwości nie ma charakteru bezwzględnego: jest ona ograniczona art. 7 kpa i nie może być oparta na przesłankach nie dających się poprzeć dowodami. W omawianym przypadku interesem ogólnospołecznym będzie zapewnienie wykonywania czynności notarialnych przez osoby o odpowiednio wysokich kwalifikacjach. Zapewni to w sposób należyty bezpieczeństwo obrotu prawnego, który jest słusznym interesem obywateli.

Wymieniłem kilka cech, które charakteryzują samorzady zawodowe. Czy w przypadku braku jednej z nich, tj. braku uprawnień do nadawania praw do wykonywania zawodu, dany samorząd traci swój charakter? Patrząc na samorząd notarialny należy odpowiedzieć, że z pewnością nie.

VII.

Kolejne zagadnienie dotyczy odpowiedzi na pytanie, w jakiej formie prawnej samorząd nadaje uprawnienia do wykonywania zawodu. Założenie, że jest to decyzja administracyjna ma swoje określone konsekwencje prawne. W przypadku wydania decyzji odmownej osobie, której ten indywidualny akt administracyjny dotyczy, przysługuje prawo jej zaskarżenia do sądu administracyjnego.

Decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest takie władcze rozstrzygnięcie organu państwowego (albo organu wykonującego zadania zlecone z zakresu administracji publicznej), które dotyczy indywidualnej sprawy określonego podmiotu i dokonywane jest w postępowaniu normowanym przez przepisy proceduralne. Uregulowania prawne dotyczące możliwości zaskarżenia decyzji administracyjnych w przypadku samorządów zawodowych były unormowane odmiennie przed rokiem 1990. Do czasu wejścia w życie ustawy z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁰, przedmiotem zaskarżenia mogły być tylko decyzje w sprawach

⁴⁹Wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., OSNA 1981, nr 1, poz. 1; por. także aprobuską głosę J. Łętowskiego, OSPiKA 1982, nr 1-2.

⁵⁰Dz.U. nr 34, poz. 201.

wymienionych w art. 196 § 2 kpa, albo w przepisach szczególnych, zgodnie z odeślaniami w § 3 tego artykułu. Dlatego np. w Prawie o adwokaturze czy w ustawie o radcach prawnych istniały konkretne przepisy dopuszczające zaskarżalność decyzji do sądu administracyjnego. Natomiast cytowaną ustawą, z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, przyjęto generalną zasadę zaskarżalności decyzji administracyjnych oraz właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego co do skarg na decyzje administracyjne. W art. 3 tej ustawy postanowiono, że tracą moc wszelkie przepisy szczególne, ograniczające dopuszczalność zaskarżania decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego.

Co do charakteru powołania adwokata czy radcy prawnego nie było wątpliwości, iż następuje ono w formie decyzji administracyjnej. Wątpliwości pojawiły się natomiast przy powołaniu notariusza, jako że na to stanowisko powołuje go minister sprawiedliwości. Istniał pogląd, iż powołanie to następuje w formie decyzji personalnej. Decyzja taka zapadałaby w ramach stosunku pracy, stosunku podległości służbowej. Nie byłaby zatem decyzją w rozumieniu przepisów postępowania administracyjnego, a tym samym nie mogłaby być zaskarżona do sądu administracyjnego. Zwolenników takiego poglądu można było znaleźć zarówno wśród praktyków, jak i teoretyków prawa administracyjnego. W orzeczeniu NSA z 16 lutego 1994 r. minister sprawiedliwości stanął na stanowisku, że z art. 10 Prawa o notariacie nie przesądza o tym, czy powołanie bądź odmowa powołania ma charakter decyzji administracyjnej. Również według niego decyzja ta nie rozstrzyga co do jej istoty (art. 104 § 2 kpa)⁵¹. Podobny pogląd wyraził również A. Oleszko⁵²: „Powołanie zależy bowiem wyłącznie od decyzji Ministra Sprawiedliwości i to decyzji o charakterze personalnym, a nie administracyjnym. Właśnie dlatego, że notariusz nie jest ani osobą prywatną, ani sprawującą wolny zawód na wzór adwokata, czy radcy prawnego, co do którego akt powołania miałby charakter koncesyjny (*quasi*-koncesyjny), ani też osobą niezależną od jakiegokolwiek kontroli państwa w sprawowaniu swoich obowiązków zawodowych, przeto ocena powołania na notariusza należy wyłącznie do personalnej decyzji państwa, w imieniu którego wypowiada się Minister Sprawiedliwości. [...] Żadna bowiem instytucja wykonująca funkcje publiczne państwa nie może być koncesjonowana, gdyż jej powstanie nie ma charakteru prywatyzowania zadań publicznych”.

Takie stanowisko należy uznać za nieprawidłowe. Nie budzi dziś wątpliwości, że pomiędzy notariuszem a ministrem sprawiedliwości nie ma stosunku podległości służbowej.

W przedstawianym orzeczeniu sąd zajął następujące stanowisko: powołanie notariusza i wyznaczenie mu siedziby jest bez wątpienia aktem władczym, indywidualnym rozstrzygnięciem naczelnego organu administracji państwowej, dokonywanym na wniosek zainteresowanego na podstawie przepisu powszechnie

⁵¹ Wyrok NSA z 16 lutego 1994 r., II S.A. 1297/93, „Monitor Prawniczy” 1995, nr 1, s. 24.

⁵² A. Oleszko, op. cit., s. 50.

obowiązującego; tym samym spełnia przesłanki art. 104 § 1 kpa. Wskazano również, iż notariusza nie łączy z ministrem sprawiedliwości, ani z żadnym organem podległym stosunek pracy albo stosunek służbowy, a podejmowana decyzja jest decyzją *sui generis* koncesyjną. Decyzje koncesyjne są zawsze decyzjami administracyjnymi.

Kolejne argumenty przeciwko istnieniu stosunku pracy przestawił w głosie do orzeczenia z 16 lutego 1994 r. K. Ziemiński⁵³. Notariusz nie jest urzędnikiem państwowym, nie jest też funkcjonariuszem państwowym, korzysta jedynie z ochrony takiej, jaka przysługuje funkcjonariuszom publicznym. Również możliwość sprawowania nadzoru nad notariuszami wskazuje, iż nie może być mowy o podporządkowaniu służbowym notariusza jako pracownika. Także odpowiedzialność notariuszy na podstawie przepisów kodeksu cywilnego (art. 471 kc i następne) wyklucza odpowiedzialność pracowniczą. Notariusze są bezpośrednio odpowiedzialni za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności notarialnych z uwzględnieniem szczególnej staranności, do jakiej są zobowiązani ze względu na charakter dokonywanych czynności. W 1996 r., w uchwale Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów, wyraźnie stwierdzono, że powołanie na notariusza w formie decyzji administracyjnej nie budzi wątpliwości⁵⁴.

Przedstawione rozważania skłaniają do wniosku, iż decyzja pozwalająca wykonywać wolny zawód ma charakter decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a w konsekwencji przysługuje od niej odwołanie, gdy została wydana w I instancji.

VIII.

Nie budzi wątpliwości fakt, że nabycie uprawnienia do wykonywania zawodu ma formę decyzji administracyjnej. W związku z powyższym zagadnienie gwarancji procesowych organów samorządu procesowego, by mogły obronić się przed decyzją dla nich nieprzychylną, należy również uznać za istotne. Czy organy mogą być stroną w postępowaniu administracyjnym? Odpowiedzieć na to pytanie wymaga przyjrzenia się uregulowaniom zawartym w kpa.

Artykuł 28 kpa stanowi, że „stroną jest każdy, czyjego interesu lub obowiązku prawnego postępowaniu dotyczy albo kto żąda czynności organu za względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Artykuł 29 kpa mówi z kolei o tym, że „stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nie posiadające osobowości prawnej”. Należy więc wykazać, jaki interes prawny miałyby organy samorządu zawodowego jako strona w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Powszechnie przyjmuje się, że interes prawny, w rozumieniu

⁵³ K. Ziemiński, op. cit., s. 117.

⁵⁴ Uchwała SN z dnia 2 lutego 1996 r., OSNP 1996, nr 12, poz. 164.

art. 28 kpa, powinien być analizowany na płaszczyźnie prawa materialnego, a nie procesowego⁵⁵. W sentencji tego orzeczenia, w punkcie pierwszym, znajduje się następujący zapis: „Interes prawny jest kategorią normatywną, mającą swoje źródło w przepisach regulujących sposób załatwienia sprawy i stanowiących podstawę prawną jej rozstrzygnięcia, zarazem ściśle związaną z przedmiotem prowadzonego postępowania”.

Należałoby więc zastanowić się, jaki interes prawny posiadają organy samorządu zawodowego. Organy samorządu wykonują część uprawnień administracji publicznej. Poszczególne ustawy korporacyjne nałożyły na nie szereg obowiązków, by w myśl konstytucyjnego zapisu mogły reprezentować osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Niedopuszczalna jest taka sytuacja w państwie prawa, by nałożeniu obowiązków przez ustawodawcę towarzyszyło pozbawieniu realnej możliwości wykonania tych obowiązków. Szczególnie wyraźnie uwidocznilo się to zagadnienie w przypadku powołania na notariusza, gdzie istniała wątpliwość, czy organ samorządu zawodowego może zaskarżyć decyzję ministra sprawiedliwości, a tym samym, czy może być stroną w postępowaniu administracyjnym. NSA w roku 1994 stwierdził, że rada właściwej izby notarialnej jest *sui generis* stroną postępowania administracyjnego w sprawach o powołanie notariusza i wyznaczenia jego siedziby. Tym samym przysługuje jej prawo wniesienia skargi do NSA na decyzję ministra. Taką interpretację przepisów Prawa o notariacie potwierdził SN w uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów dwa lata później⁵⁶, stwierdzając jednoznacznie, że skarga taka izbie notarialnej przysługuje. Jest ona stroną postępowania, a nie stroną *sui generis*. Jeśli nawet żaden przepis nie formułuje takiego uprawnienia wprost, to interes prawny można wyprowadzić na podstawie całokształtu obowiązków dotyczącej sfery praw i obowiązków danego podmiotu. Stanowisko takie można wyinterpretować chociażby z art. 35 Prawa o notariacie. Nakłada on na izbę notarialną m.in. obowiązek przygotowania zawodowego kandydatów na notariuszy czy obowiązek nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez notariuszy, asesorów i aplikantów notarialnych oraz nad przestrzeganiem przez nich powagi i godności notariusza. Aby izba notarialna mogła wypełnić te obowiązki, musi posiadać odpowiednie instrumenty prawne. Możliwość zaskarżenia decyzji jest jednym z takich instrumentów.

Poza tym nie ma społecznego uzasadnienia dyskryminacja organu samorządu zawodowego w zakresie „prawa do sądu” w sprawach dotyczących podstawowych interesów samorządu.

⁵⁵ Por. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 1993 r., OSP 1994, nr 10, poz. 199.

⁵⁶ Uchwała SN z dnia 2 lutego 1996 r., op. cit.

IX.

W bieżącym roku Polska stała się członkiem UE. Powoli będzie następował swobodny przepływ osób. Należy liczyć się z tym, iż także obywatele państw członkowskich UE będą chcieli wykonywać zawody zaufania publicznego. W związku z tym zagadnienia związane z nostryfikacją zagranicznych dyplomów, tytułów i stopni naukowych również wymagają omówienia. Problematyka ta jest uregulowana w niedawno uchwalonej ustawie z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki⁵⁷, choć jedynie w minimalnym zakresie. Artykuł 24 wspomnianej ustawy zawiera odniesienie do umów międzynarodowych. Stanowi on, że zasady uznawania stopni naukowych określają umowy międzynarodowe. Umów obecnie obowiązujących jest kilka, np.: Konwencja o wzajemnym uznawaniu równoważności dokumentów ukończenia szkół średnich, szkół średnich zawodowych i szkół wyższych, a także dokumentów o nadawaniu stopni i tytułów naukowych, Praga 7 czerwca 1972 r.⁵⁸, czy Konwencja o uznawaniu studiów, dyplomów wyższego wykształcenia i stopni naukowych w państwach regionu Europy, Paryż 21 grudnia 1979 r.⁵⁹.

W przypadku braku takich umów dyplomy, tytuły i stopnie naukowe mogą być uznane, w drodze nostryfikacji, za równorzędne ze stopniami określonymi w ustawie, z zastrzeżeniem, że minister właściwy do spraw szkolnictwa określi w drodze rozporządzenia warunki, w których stopnie naukowe i stopnie w zakresie sztuki nadane za granicą będą uznawane za równorzędne ze stopniami określonymi w ustawie, bez konieczności przeprowadzania postępowania nostryfikacyjnego (ustęp ten wchodzi w życie z momentem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej). Artykuł 53 omawianej ustawy stanowi, iż do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie niniejszej ustawy pozostają w mocy przepisy dotychczasowych aktów wykonawczych, jeżeli nie są z nią sprzeczne. Tym samym moc obowiązującą zachowuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu nostryfikacji stopni naukowych uzyskanych za granicą⁶⁰. Zgodnie z tym rozporządzeniem nostryfikacji stopni naukowych uzyskanych za granicą dokonuje rada jednostki organizacyjnej uprawnionej do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego określonej dziedziny nauki lub Centralną Komisję do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych, której nazwę ustawa zmieniła, skracając i nazywając Centralną Komisją Czynności nostryfikacyjne kończą się uchwałami rady naukowej.

Po przestudiowaniu powyższych aktów prawnych należy stwierdzić, że istnieje bardzo mało przepisów dotyczących uznawania tytułów zawodowych. Więcej informacji zawiera ustawa z dnia 31 marca 1965 r. o wyższym szkolnictwie

⁵⁷ Dz.U. nr 595, poz. 65.

⁵⁸ Dz.U. z 1975 r., nr 28, poz. 5.

⁵⁹ Dz.U. z 1983 r., nr 38, poz. 7.

⁶⁰ Dz.U. nr 296, poz. 69.

wojskowym⁶¹. Artykuł 28 tejże ustawy zawiera regulację podobną do omawianej powyżej ustawy. Zasady uznawania dyplomów i tytułów zawodowych uznanych za równorzędne określają umowy międzynarodowe, a w razie braku postanowień międzynarodowych mogą zostać uznane na zasadzie wzajemności, w drodze postępowania nostryfikacyjnego przez wyższe szkoły wojskowe w kraju. Minister obrony narodowej, w porozumieniu z ministrem edukacji narodowej, w drodze rozporządzenia określił zasady nostryfikacji dyplomów i tytułów zawodowych uzyskanych w wyższych szkołach wojskowych za granicą⁶².

Może więc rozwiązań należy poszukiwać w poszczególnych ustawach korporacyjnych. Aby cudzoziemiec miał prawo wykonywania zawodu, musi spełnić wiele dodatkowych kryteriów, by finalnie zostać wpisanym na listę prowadzoną przez właściwy organ samorządu zawodowego. Osoba nie będąca obywatelem polskim jest traktowana w zależności od tego, czy jest obywatelem Unii Europejskiej, czy pochodzi spoza kręgu tych krajów. Generalnie, poza spełnieniem formalnych przesłanek takich, jak ukończenie zagranicznych wyższych studiów uznawanych w Polsce za równorzędne, władanie językiem polskim w mowie i piśmie oraz, np. tak jak w przypadku zawodu adwokata, posiadanie nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem dawać rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata, korzystanie w pełni z praw publicznych i posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych, osoba taka zdaje egzamin przed właściwym organem samorządu.

Skoro tak wiele uprawnień zostało przekazanych organom samorządu zawodowego, należałoby się zastanowić, czy uznawanie tytułów zawodowych właśnie nie im powinno zostać powierzone. Skoro jedną z esencjonalnych cech samorządów zawodowych jest prawo do nadawania uprawnień do wykonywania zawodów zaufania publicznego, a zarazem samorzady posiadają największą wiedzę w tej materii, to może są one odpowiednimi do podejmowania decyzji w zakresie nostryfikacji.

X.

Wolność wyboru i wykonywania zawodu przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego to zagadnienie skomplikowane, które należy rozpatrywać na wielu poziomach. Nie ulega wątpliwości, że art. 17 Konstytucji stanowi *lex specialis* wobec art. 65 Konstytucji. Problemy interpretacyjne pojawiają się jednak już przy definiowaniu pojęć podstawowych, takich jak zawód zaufania publicznego

⁶¹ Dz.U. z 1992 r., nr 40, poz. 10.

⁶² Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 maja 1988 r. w sprawie nostryfikacji dyplomów i tytułów zawodowych oraz stopni naukowych, uzyskanych w dziedzinie nauk wojskowych za granicą, Dz.U. nr 22, poz. 161 oraz z dnia 17 października 1988 r. w sprawie nostryfikacji dyplomów i tytułów zawodowych oraz stopni naukowych, uzyskanych za granicą w dziedzinie specjalistycznych dyscyplin naukowych o bezpieczeństwie państwa i porządku publicznym oraz ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 1992 r., nr 37, poz. 294.

czy samorząd zawodowy. A są to zagadnienia, które są regulowane w Konstytucji. Kolejne problemy wyłaniają się przy stosowaniu przepisów poszczególnych ustaw tworzących samorzady zawodowe. Większość zawodów zaufania publicznego może być wykonywana przez cudzoziemców, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji obywateli państw członkowskich UE. Istnieją instrumenty prawne umożliwiające ochronę interesów zarówno osób wykonujących te zawody, jak i korporacji zawodowych. Jednak problemy dotyczące samorządów zawodowych są rozwiązywane w drodze orzecznictwa sądowego. Wydaje się, że nie powinna to być jedyna droga korygowania nieprecyzyjnych zapisów ustawowych. Dbanie ustawodawcy o właściwą legislację wydaje się lepszym rozwiązaniem.

Małgorzata Słodowa-Helpa

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Katedra Historii Gospodarczej

Konkurencyjność – główne wyzwanie dla polskich wspólnot lokalnych i regionalnych w zintegrowanej Europie

Streszczenie. *Z międzynarodowych badań porównawczych wynika, że konkurencyjność polskiej gospodarki jest niska i nie poprawia się. Tymczasem można przyjąć, że umiejętność tworzenia i wykorzystania przewag konkurencyjnych przez polskie firmy zdecydowanie o tym, ile skorzystają one – i cała gospodarka – z akcesji do UE i włączenia w system handlu światowego. Postulat podnoszenia poziomu konkurencyjności odnosi się także do wspólnot lokalnych i regionalnych, gdyż nie tylko producenci, ale także gminy i regiony konkurują o ograniczone zasoby. Artykuł poświęcony jest omówieniu podstawowych zagadnień, związanych z tym lokalnym i regionalnym wymiarem konkurencyjności. Przedmiotem analizy są m.in. takie kwestie, jak: innowacyjność oraz regionalne systemy i strategie jej zwiększania, znaczenie kapitału społecznego dla osiągania przewag konkurencyjnych, rola władz samorządowych w podnoszeniu poziomu konkurencyjności gmin i regionów, a także idące w tym kierunku zamierzenia polityki regionalnej państwa, ujęte w centralnych dokumentach planistycznych.*

1. Uwagi wstępne

Nie trzeba szeroko uzasadniać, jak ważnym wyzwaniem – nie tylko dla polskiej gospodarki – jest kształtowanie konkurencyjności. Rzeczywistość gospodarcza ostatnich lat postawiła ten niezwykle złożony problem, zarówno przed teoretykami, jak i praktykami gospodarczymi. Jego ranga znajduje odzwierciedlenie w bogatej literaturze, licznych dyskusjach oraz w strategiach i programach rozwoju gospo-

darczego. Podejmowany jest on coraz szerzej w badaniach z zakresu gospodarki lokalnej i regionalnej.

O skali problemu świadczą najlepiej następujące fakty:

- podstawowym warunkiem ekonomicznym, postawionym przez UE krajom ubiegającym się o członkostwo, jest na tyle silna gospodarka, że sprostą skutecznie konkurencji rynkowej ze strony pozostałych gospodarek Wspólnoty;
- na mocy postanowień lizbońskich, w dokumentach programowych UE zakłada się, iż do 2010 r. gospodarka europejska powinna stać się najbardziej konkurencyjną w skali światowej;
- nie tylko integracja, ale też postępująca globalizacja produkcji i usług, liberalizacja w handlu światowym, oznaczają z jednej strony rozszerzenie możliwości zbytu polskich produktów, z drugiej zaś – zaostrzenie warunków konkurencji;
- swobodny napływ produktów unijnych stwarza dodatkową barierę popytu na rynku wewnętrznym, na którym już ujawniła się słabnąca konkurencyjność polskiej oferty;
- z wielu analiz wynika, że konkurencyjność polskiej gospodarki jest niska, a świadczy o tym najlepiej odległe miejsce w rankingu *Global Competitiveness Report (GCR)*, przygotowywanym od wielu lat przez Światowe Forum Ekonomiczne i uznawanym przez specjalistów za jedno z najbardziej wszechstronnych oraz miarodajnych opracowań dotyczących kondycji poszczególnych gospodarek¹.

Te przesłanki zadecydowały o zakresie niniejszego opracowania. Zasadne wydawało się bowiem podjęcie próby odpowiedzi na następujące pytania:

- w czym wyraża się istota współczesnej konkurencyjności?
- dlaczego obecnie tak wielką wagę przywiązuje się do jej regionalnego i lokalnego kontekstu?
- jaką rolę w tym procesie mogą odegrać władze lokalne i regionalne?
- dlaczego niezwykle ważne jest zintensyfikowanie działań na rzecz rozwoju kapitału społecznego?
- w jakim stopniu zasady polityki regionalnej i przydziału funduszy UE stymulują pozytywne zmiany na tym polu?

Na tle czynników decydujących o „nowym kształcie” konkurencyjności, jej kontekście lokalnym i regionalnym, barier utrudniających efektywne wykorzystanie zasobów, a przede wszystkim – utrzymaniu lub powiększeniu przewag konkurencyjnych, w opracowaniu przedstawione zostaną postulaty dotyczące zintensyfikowania działań na poziomie lokalnym i regionalnym, które sprzyjają wzrostowi konkurencyjności.

U podstaw dalszych rozważań leżą następujące założenia:

- a) konkurencyjność nie powstaje spontanicznie w rezultacie zmian w otoczeniu makroekonomicznym, ani nie jest wyłącznie konsekwencją przedsiębior-

¹Niepokojące było już 41 miejsce w rankingu *GCR* z 2001 r. W 2002 r. polska gospodarka obniżyła swoją pozycję aż o 10 miejsc i, co gorsza, znalazła się „w ogonie” krajów, które obecnie weszły w struktury UE. Najwyżej zaś uplasowały się wówczas: Estonia (26), Słowenia (28) i Węgry, które zdystansowały nawet Francję (30), Grecję (38) i Włochy (29). Nieco mniej konkurencyjne, choć lepsze od Polski, okazały się gospodarki: Litwy (36), Czech (40), Łotwy (44), a nawet Słowacji (49). Por. *Polska daleko. Raport o konkurencyjności*, „Ekofinanse” 2003, nr 2, s. 21-23.

czości na poziomie mikroekonomicznym, lecz jest wypadkową działań wszystkich aktorów sceny ekonomicznej;

b) konkurencyjność odzwierciedla więc nie tylko możliwości produkcyjne, ale także sprawność struktur społecznych, ekonomicznych i politycznych, a przede wszystkim – aktywność i umiejętność współdziałania różnych podmiotów;

c) ogólne zasady konkurencyjności, występujące w życiu gospodarczym, dotyczą w równym stopniu funkcjonowania jednostek terytorialnych, coraz większym wyzwaniem staje się więc racjonalne i efektywne zarządzanie nimi;

d) kompleksowe rozwiązania, mające na celu długofalowy rozwój i zdobycie przewag konkurencyjnych, powinny zatem integrować wysiłki wszystkich stron;

e) stopień przygotowania zarówno polskich producentów, jak i wspólnot lokalnych oraz regionalnych do funkcjonowania w warunkach wolnego i globalnego rynku, a także umiejętność tworzenia przewag konkurencyjnych – zadecydują o tym, czy i w jakim stopniu skorzystają z procesu integracji i włączenia w system światowego handlu; ostateczny rezultat otwarcia rynków zależeć będzie w dużej mierze od ich aktywności.

W tych warunkach potrzebne jest szersze spojrzenie na kształtowanie konkurencyjności, jej determinanty, instrumenty stymulujące, miejsce w tym procesie nie tylko innowacji, ale również czynników instytucjonalnych, partnerów regionalnych, w tym regionalnych i lokalnych systemów produkcji. Poszukiwaniu odpowiedzi na zasadnicze pytanie: jak zwiększyć konkurencyjność regionów, towarzyszyć musi też zintensyfikowanie dyskusji, wymiana dotychczasowych doświadczeń w tej dziedzinie. Konkuruje przecież ze sobą produkty, usługi, podmioty gospodarcze, sektory, kraje, regiony i gminy.

W Polsce znaną cechą dotychczasowej polityki prorozwojowej – zarówno na poziomie gminnym, regionalnym, jak i krajowym – było preferowanie inwestycji w infrastrukturę gospodarczą, stanowiących wprawdzie warunek konieczny, lecz niewystarczający do aktywizacji gospodarczej i osiągnięcia pożądanej konkurencyjności. Rozbudowa infrastruktury, która zdominowała myślenie zdecydowanej większości władz, sprawiła, że zaniedbane zostało operowanie całą gamą innych narzędzi dostosowanych do lokalnych uwarunkowań. Wobec współczesnych wyzwań cywilizacyjnych i gospodarczych konieczne stało się więc przełamywanie stereotypowego traktowania spraw rozwoju lokalnego, uświadamianie nieadekwatności tradycyjnych sposobów myślenia. Daje temu wyraz coraz liczniejsze grono autorów, wskazujących nie tylko na potrzebę zintensyfikowania rozwoju endogenicznego, ale zachęcających, aby przywiązywać większą niż dotychczas wagę do profesjonalnego przywództwa, koordynującego działania wielu partnerów, inwestowania w zasoby ludzkie, podnoszenia ich jakości, a zatem do obalenia mitu, że w XXI w. wyścig o światowe zasoby wygrać można inwestując w tzw. twardą infrastrukturę².

²Por. M.W. Kozak, *Przestanki rozwoju regionalnego – doświadczenia dla Polski*, w: *Polska w obliczu integracji europejskiej*, red. J. Babiak, Warszawa – Kalisz – Poznań 2003, s. 148-156; J. Hausner, *Modele polityki*

W warunkach ożywionych prac nad wieloletnimi strategiami i programami rozwoju szczególnie zasadne wydaje się eksponowanie potrzeby spojrzenia na wspólnoty regionalne i lokalne z szerszej perspektywy, obejmującej warunki skutecznego tworzenia takich długofalowych koncepcji, które umożliwią nie tylko kompleksowe rozwiązywanie najbardziej dotkliwych aktualnie problemów społeczno-ekonomicznych, lecz dadzą podstawy do zwiększenia ich szeroko rozumianej konkurencyjności w przyszłości.

Przy dużej skali zróżnicowania regionów, struktury asortymentowej produkcji i usług, nie jest rzecz jasna możliwe zaprezentowanie uniwersalnego mechanizmu kształtowania konkurencyjności. Jej efektywne stymulowanie wymaga bowiem zróżnicowanego instrumentarium oraz uwzględnienia regionalnej i sektorowej specyfiki procesów społeczno-gospodarczych.

2. Nowe oblicze konkurencyjności

W świetle założeń wstępnych, a także bogatej literatury, nie ma potrzeby przytaczania licznych definicji konkurencyjności. Nie miejsce tu również na szeroki wywód, dotyczący paradygmatu przewag konkurencyjnych. Za punkt wyjścia dalszych rozważań można przyjąć ogólną definicję konkurencyjności, zaproponowaną w połowie lat dziewięćdziesiątych przez OECD i stosowaną najczęściej w badaniach realizowanych na zlecenie Komisji Europejskiej. **Konkurencyjność rozumiana jest jako zdolność przedsiębiorstw, sektorów, regionów, krajów i obszarów ponadnarodowych do generowania relatywnie wysokich przychodów z wykorzystanych czynników produkcji (produktywności) i relatywnie wysokiego poziomu zatrudnienia w warunkach konkurencji międzynarodowej³.**

W tym kontekście widać najlepiej, że zbyt wąskie i dalece niewystarczające byłoby tradycyjne podejście, oparte na analizie korzyści komparatywnych, wyznaczonych przez koszty alternatywne. Wielość czynników determinujących konkurencyjność sprawia bowiem, że ustalenie przewag komparatywnych, traktować należy jako punkt wyjścia do oceny możliwości konkurencyjnych, ujawniania i wyjaśniania ich zmieniających się uwarunkowań. Utrzymanie pozycji konkurencyjnej, a nade wszystko jej wzrost, wymaga podjęcia intensywnych działań na wielu różnych płaszczyznach.

W uproszczeniu, konkurencyjność zinterpretować można jako zdolność podmiotów działających w gospodarce rynkowej do osiągania sukcesów w toczącej się między nimi rywalizacji ekonomicznej, w której każdy z uczestników rynku realizuje swoje cele poprzez przedstawianie korzystniejszych ofert niż te, które są

regionalnej w Polsce, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1, s. 5; E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003.

³W. Burzyński, W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga, *Wpływ pomocy publicznej na konkurencyjność przedsiębiorstwa*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 3, s. 72-73.

ogólnie dostępne⁴. Konkurencyjność stanowi więc zbiór unikatowych zdolności, wynikających z zasobów i ich wzajemnych relacji, trudnych do osiągnięcia i naśladowania przez konkurentów. Postrzegana jest współcześnie – co widać w krajach odnoszących sukcesy – nie tylko jako warunek zwiększenia eksportu, lecz w coraz większym stopniu jako sposób na efektywne wykorzystanie zasobów, przyciągnięcie zagranicznych inwestycji i technologii; a zatem traktuje się ją jako ważny czynnik wzrostu. Pojęcie konkurencji staje się wręcz synonimem wysokiej dynamiki gospodarczej. Zaostrzone wymogi jakościowe i organizacyjne sprawiają zaś, że mechanizm konkurencji zaczął działać z nową, większą siłą, zmienił swoje tradycyjne oblicze.

3. Jakość i efektywność – główne wymiary i wyznaczniki konkurencyjności

Najogólniej rzecz biorąc, konkurencyjność opiera się w coraz większym stopniu na dwóch głównych, wzajemnie powiązanych filarach: jakości i efektywności. Jakość produktów i usług warunkuje nie tylko możliwości zbytu, ale i cenę; jest obecnie najważniejszą barierą wejścia na rynek lub utrzymania się na nim. W znacznym stopniu determinuje zatem efektywność ekonomiczną. Stanowi przy tym konsekwencję jakości zasobów, czynników wytwórczych, ale i skuteczności systemu zarządzania. Niekwestionowane znaczenie ma też właściwa organizacja rynku.

Dostosowanie oferty – z punktu widzenia jej asortymentu i jakości – do potrzeb rynku jest warunkiem koniecznym wzrostu konkurencyjności. Poprawa jakości produkcji, która w krótkim okresie wiąże się z wysokimi kosztami, w dalszej perspektywie staje się bardzo ważnym atutem na rynku międzynarodowym. Trwa tam przecież nieustanna walka o klienta, który stawia coraz wyższe wymagania wobec produktów oraz usług i w coraz większym stopniu determinuje los producentów oraz dostawców. Skoro zatem konsument decyduje o tym, co kupuje, gdzie, za ile, jakiej jakości towar wybiera, działania producentów i sprzedawców muszą być ukierunkowane na zaspokojenie jego potrzeb.

Aby pokonać konkurencję, zarówno krajową, jak i zagraniczną, przedsiębiorcy muszą więc znać preferencje konsumentów i dostosować ofertę rynkową do tych wymagań. Siła ekspansji polskich produktów na rynki unijne, zależeć będzie przede wszystkim od ich akceptacji przez konsumentów – obywateli innych państw członkowskich. Niezwykle ważna jest więc umiejętność przystosowania się do wymagań rynku w zakresie standardów jakościowych, wdrażanie skutecznego systemu zarządzania jakością we wszystkich stadiach procesu produkcyjnego,

⁴B. Winiarski, *Konkurencyjność: kryterium wyboru czy kierunek strategii i cel pośredni polityki regionalnej?* w: *Konkurencyjność regionów*, red. M. Klamut, Wrocław 1999, s. 9; E. Wysocka, *Teoretyczne podstawy konkurencyjności w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2001, s. 35.

ułatwiającego sprostanie rosnącym potrzebom klienta⁵. Bez tego polskie produkty okażą się zbyt mało atrakcyjne.

Trzeba jednak w tym miejscu dodać, że pojęcie jakości ma zawsze subiektywny charakter i nawet wtedy, gdy produkt spełnia określone normy jakościowe, wszystkie wymagania ustalone przez specjalistów, może nie zyskać akceptacji klientów⁶. Zmieniają się przy tym ich wymagania dotyczące jakości. Nawet percepcja pojęcia „żywność wysokiej jakości” jest bardzo różna. Konsumenci krajów UE, zainteresowani są coraz bardziej zakupem żywności wytwarzanej metodami ekologicznymi, ceniąc sobie jej walory zdrowotne⁷. Dodać należy, że w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej firmy unijne mogą wykorzystywać nieprzygotowanie dużej części polskich przedsiębiorstw do licznych norm, standardów i certyfikatów chroniących rynek unijny i traktować ich niewydolność atestacyjną jako wygodny i łatwy czynnik walki konkurencyjnej, eliminujący polskie podmioty z grona rywali⁸.

Współczesne przedsiębiorstwa, funkcjonujące w warunkach nasilającej się zmienności otoczenia, musi więc cechować elastyczność, która przejawia się w szybkiej adaptacji do nowych warunków, kreatywności oraz zdolności do innowacji⁹. Podkreśla się zatem, że stoją one wobec nowego problemu przeorientowania w kierunku jakości i dostosowania się do zmiennych i stale rosnących wymagań¹⁰.

4. Rola czynników popytowych

Nie zawsze jednak, gdy podejmowane są wysiłki na rzecz wzrostu jakości i efektywności, można odnieść sukces rynkowy. Wysiłki te muszą bowiem być skojarzone z korzystnymi uwarunkowaniami zewnętrznymi, polegającymi na pojawieniu się trwałego, zewnętrznego popytu na oferowany produkt.

⁵R. Zalewski, *Zarządzanie jakością w produkcji żywności*, Poznań 2002.

⁶Ich oczekiwania wobec jakości są bowiem różne. W przypadku artykułów żywnościowych mogą dotyczyć np. wartości odżywczej, cech sensorycznych oraz bezpieczeństwa. Z przeprowadzonych w 2000 r. ogólnopolskich badań wśród nabywców żywności wynikało, że respondenci najczęściej identyfikowali jakość z walorami smakowo-zapachowymi (84,9%). Przywiązywali też dużą wagę do braku zanieczyszczeń mikrobiologicznych, wartości odżywczej. Por. J. Ozimek, *Oczekiwania konsumentów wobec jakości żywności*, w: *Agrobiznes 2003. Jakość jako podstawowy instrument konkurencyjności w agrobiznesie*, t. 2, red. S. Urban, Wrocław 2003, s. 156-157.

⁷I. Kociszewska, A.M. Nowak, *Rolnictwo ekologiczne jako szansa poprawy jakości polskiej żywności*, w: *Agrobiznes 2003*, t. 1, s. 366-373.

⁸W. Szymański, *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001, s. 200.

⁹E. Skrzypek, *Jakość i efektywność*, Lublin 2002.

¹⁰Na przykład w przypadku sektora żywnościowego główne sygnały dotyczące jakości oraz cen są odbierane najpierw przez przemysł spożywczy. Niski poziom jakości produktów jest w dużej mierze konsekwencją jakości surowców. W polskich warunkach duży wpływ na poprawę jakości może mieć postęp biologiczny. Sprostanie wymaganiom wobec produktów finalnych możliwe jest zatem tylko w przypadku wykorzystywania do produkcji odpowiedniej jakości surowców. Ta z kolei wymaga przede wszystkim postępu technologicznego w rolnictwie. Niedostatki w tej dziedzinie będą negatywnie wpływać na przyszłą konkurencyjność całego sektora. R. Sobiecki, *Integracja i globalizacja a rozwój polskiego rolnictwa*, w: *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*, red. A. Kowalski, Warszawa 2003, s. 37-38.

Konkurencyjność polskich regionów, wyznaczaną w dużej mierze przez zdolność konkurencyjną podmiotów w nim funkcjonujących oraz instytucji usługowych, można więc tworzyć w warunkach istnienia popytu na określone towary i usługi. O kierunkach specjalizacji i związanych z nią zmian w zakresie struktury produkcji i jej organizacji, powinny w dużej mierze decydować możliwości zbytu. Specyfikę, charakter i niepowtarzalność polskich regionów musi zatem obecnie wyznaczać nie tylko struktura potencjału wytwórczego (strona podażowa), lecz wielkość i struktura popytu na określone towary i usługi. Regionalnie zróżnicowane kierunki rozwoju w coraz większej mierze będą zdeterminowane specjalizacją w zakresie zbytu. Tymczasem możliwości zbytu produktów są znacznie słabiej rozpoznane niż możliwości ich wytwarzania.

U podstaw polityki rozwoju regionalnego powinna leżeć nie tylko reakcja na istniejący popyt i umiejętność dostosowania się do niego, ale też możliwości jego kreowania. Brakuje obecnie jasno zdefiniowanej polityki eksportowej. Zarówno wolumen, jak i struktura asortymentowa eksportu jest wynikiem rozproszonych działań firm. Brakuje też zintegrowanych działań promocyjnych, z natury rzeczy wykraczających poza możliwości jednej firmy.

Współczesne jednostki terytorialno-produkcyjne są przy tym złożonymi, bardzo dynamicznymi układami, w których w tym samym czasie ma miejsce konkurowanie na jednym polu i współpraca na drugim. Konkurencyjność wymaga identyfikacji obecnych i potencjalnych rywali. Niezbędne jest rozpoznanie grup strategicznych, do których należy region. Tworzy je zwykle ograniczona liczba regionów w zależności od tego, o co toczy się rywalizacja. Polityka rozwoju regionalnego musi zatem prowadzić do zróżnicowania docelowych funkcji regionów.

5. Lokalny i regionalny wymiar konkurencyjności

Z perspektywy lokalnego i regionalnego kontekstu konkurencyjności powinno się tutaj przytoczyć jeszcze przynajmniej kilka najważniejszych faktów.

Zdolność konkurencyjna jednostek gospodarczych w coraz większym stopniu zależy nie tylko od samej przedsiębiorczości, lecz także od sprawności funkcjonowania terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych i ich zdolności do rozszerzonej reprodukcji regionalnych zasobów. Ma miejsce równoczesne konkurowanie wytwórców i otoczenia, w którym działają. Ważnym priorytetem polityki regionalnej i lokalnej jest więc tworzenie konkurencyjnego otoczenia, ułatwiającego jednostkom gospodarczym uzyskanie pożądanego przewagi konkurencyjnej¹¹.

Czynnikiem integralnie wspierającym efektywną alokację zasobów staje się sposób funkcjonowania tego otoczenia, tworzącego sieciowy system powiązań i w takiej postaci będącego swoistym zasobem regionalnym. Dlatego też współczesną

¹¹J. Szlachta, *Europejskie mechanizmy polityki regionalnej*, w: *Podstawy polityki regionalnej*, „Reforma Administracji Publicznej”, nr 21, Warszawa 1999.

gospodarkę określa się mianem „gospodarki sieciowej”. Składa się na nią zespół powiązań produkcyjnych, finansowych, innowacyjnych, a nawet kulturowych¹². W tym kontekście rysuje się obecnie szczególna misja dla różnych form działań zbiorowych, stanowiących warunek konieczny, choć niewystarczający do uzyskania odpowiedniej pozycji konkurencyjnej.

Osiągnięcie tak bardzo pożądanej przewagi konkurencyjnej, decydującej o dynamice rozwoju, w coraz większym stopniu zależy więc od zasobów intelektualnych (niematerialnych), od sprawności instytucjonalnego otoczenia oraz od innych elementów, które określa się współcześnie jako regionalny system innowacyjny. Istotnym składnikiem takiego systemu są uwarunkowania społeczno-kulturowe, które przenikają do całego układu instytucjonalnego i produkcyjnego. Z drugiej strony, zbudowanie zdrowych powiązań sieciowych stanowi niezbędny warunek wzmocnienia kapitału ludzkiego i przyspieszenia procesów innowacyjnych. Wytworzenie solidarności terytorialnej pozwala bowiem na uzyskanie przewagi w stosunku do innych regionów. Przy tego typu współpracy pojawiają się swego rodzaju terytorialne korzyści skali. Zdolność firm i osób do kooperacji poziomej i pionowej jest ich istotną determinantą i sprzyja budowania konkurencyjnych przewag lokalnych i regionalnych.

Zdolność konkurencyjna nie powinna być zatem traktowana wyłącznie statycznie, jako swoisty potencjał, lecz jako dynamiczna właściwość układu gospodarczego, wyrażająca jego długookresową zdolność do aktywnego dostosowywania się do zmieniających się warunków, w szczególności gospodarczych i technologicznych¹³. Konkurencyjność gminy można więc interpretować jako przewagę będącą wypadkową atrakcyjności oferty produktów i usług, kierowanej do obecnych i potencjalnych użytkowników, którymi są mieszkańcy, firmy, inwestorzy, goście. Za konkurencyjne uważa się te gminy, które są w stanie zaoferować wysoko kwalifikowaną siłę roboczą, sprawne zaplecze, niezawodną infrastrukturę, dobrze rozbudowaną sieć instytucji wspierania przedsiębiorczości oraz zróżnicowane i bogate możliwości kooperacji miejscowych firm¹⁴. Źródłem przewagi konkurencyjnej jest nie tylko nowoczesna infrastruktura materialna, ale instytucjonalna i intelektualna a także odpowiedni poziom edukacyjny¹⁵. Gmina i region są konkurencyjne, jeśli podmioty w nich funkcjonujące wprowadzają nowe produkty,

¹²Na przeszkodzie pełnemu zdyskontowaniu korzyści wytwarzanych w naturalnych układach sieciowych stoją jednak różnego rodzaju bariery komunikacyjne, administracyjne, kulturowe, polityczne, społeczne itp. Por. G. Gorzelak, *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2-3, s. 65; T. Kudłacz, T. Markowski, *Zintegrowany rozwój aglomeracji jako podstawa budowania konkurencyjności polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2-3, s. 27.

¹³M. Klamut, E. Passella, *Podnoszenie poziomu konkurencyjności regionu*, w: *Konkurencyjność regionów*, s. 57.

¹⁴Konkurencyjność wyrażona udziałem w rynku, oznaczająca zatem zdolność zdobycia i utrzymania określonej pozycji na nim, odnosi się przy tym nie tylko do produktów finalnych występujących na rynku krajowym i zagranicznym, ale także do czynników wytwórczych, zaangażowanych do produkcji określonych dóbr. K. Froberg, *Konkurencyjność polskiego rolnictwa*, w: *Strategiczne opcje dla polskiego sektora agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych*, Warszawa 2000, s. 220-222.

¹⁵A. Klasik, *Konkurencyjność województwa śląskiego na tle innych regionów. Ujęcie syntetyczne*, w: *Województwo śląskie. Integracja, konkurencyjność, nowe inicjatywy*, Katowice 2001.

technologie, metody organizacji pracy, wykorzystując rolę nauki jako dostawcy nowych rozwiązań, nie tylko technologicznych¹⁶.

Na konkurencyjność gmin i regionów wpływają więc dwa sprzężone ze sobą procesy: konkurencyjność firm w nich zlokalizowanych oraz zdolność samych jednostek terytorialnych do przyciągania kapitału oraz najwyższej kwalifikowanych pracowników zdolnych do wytwarzania innowacji, stosowania zaawansowanych technologii oraz do sprawnego zarządzania. Jak już sygnalizowano na wstępie, konkurencyjność odzwierciedla nie tylko możliwości produkcyjne, ale także sprawność struktur społecznych i politycznych, nade wszystko zaś aktywność i umiejętność współdziałania różnych podmiotów¹⁷. Kluczem do zrozumienia tych zjawisk jest badanie powiązań sieciowych¹⁸.

Wyróżnia się też międzynarodową konkurencyjność regionu, w wąskim ujęciu traktowaną jako zdolność do wytwarzania przez region dóbr i usług, znajdujących odbiorców na rynku międzynarodowym, w tym globalnym, w warunkach silnej konkurencji ze strony innych regionów krajowych i zagranicznych. W ujęciu mikroekonomicznym taka konkurencyjność wyraża się we wzroście sprzedaży na rynku międzynarodowym markowych dóbr i usług regionu, przy czym ich sprzedaż i dostawę realizuje się za granicą lub na obszarze regionu. W ujęciu makroekonomicznym są to rosnące obroty międzynarodowe oraz rosnący udział regionu w wymianie międzynarodowej, w tym trwale utrzymywanie przez region dodatniego salda wymiany i równocześnie równowagi między oszczędnościami i inwestycjami. W szerokim ujęciu, konkurencyjność oznacza więc posiadanie przez region bazy ekonomicznej, złożonej z sektorów międzynarodowych, w tym globalnych, mających dobre perspektywy rozwojowe¹⁹.

Zgodne są opinie, że w XXI w. właśnie regiony stają się głównymi, bezpośrednimi aktorami sceny europejskiej i globalnej. Znamienne jest, że w dobie postępującej globalizacji produkcji i usług oraz przechodzenia do społeczeństwa informacyjnego maleje rola państw, rośnie zaś znaczenie kontekstu lokalnego oraz regionalnego.

6. Innowacyjność – główne wyzwanie dla polskich wspólnot lokalnych i regionalnych w procesie kreowania ich konkurencyjności

Coraz bardziej powszechne jest przeświadczenie, że zwiększenie konkurencyjności jest w największej mierze uzależnione od innowacyjności, że rośnie przede

¹⁶T. Markowski, *Stymulowanie i regulowanie konkurencyjności regionów w świetle procesów globalizacji gospodarki*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 30-38.

¹⁷A. Jewtuchowicz, W. Kosiedowski, *Rola infrastruktury przedsiębiorczości i transferu technologii w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, w: *Konkurencyjność gospodarcza regionu w warunkach nowego ustroju terytorialno-administracyjnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2000, s. 62.

¹⁸T. Kudłacz, T. Markowski, op. cit., s. 27.

¹⁹A. Klasik, *Międzynarodowa konkurencyjność jako kryterium restrukturyzacji polskich regionów*, w: *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, red. A. Klasik, Katowice 2001, s. 99-105.

wszystkim znaczenie transferu technologii jako czynnika modernizacji struktur wytwórczych i w rezultacie – przyspieszenia wzrostu gospodarczego²⁰. Jak twierdzi znany polski regionalista A. Kukliński, aby regiony mogły sprostać nowej, trudnej roli muszą m.in. funkcjonować jako systemy innowacji, integrujące innowacyjne przedsiębiorstwa, twórczą sferę badań i rozwoju oraz stymulujące układy polityki proinnowacyjnej. Powinny zatem położyć szczególny nacisk na rozwój potencjału innowacyjnego, upodobnić się do modelu korporacji w zakresie organizacji i podejmowania decyzji. Regionalne systemy innowacji stają się najbardziej twórczym środowiskiem dla przedsiębiorstw, które muszą sprostać wyzwaniom zaostrej konkurencji, nie tylko w skali krajowej czy kontynentalnej, ale i globalnej²¹. Szczególną rolę odgrywa więc zdolność do wytwarzania i „urynkowienia” innowacji²², a zatem sukces rynkowy jest główną ich motywacją²³. Niezwykle ważne jest zatem stworzenie popytu na innowacje.

Z doświadczeń europejskich wynika, że najbardziej rozwiniętymi regionami są właśnie te, które zdołały stworzyć środowiska sprzyjające innowacjom: system instytucji finansowych, doradczych i pośrednictwa w transferze technologii oraz system zachęt i pomocy publicznej.

Uwzględniając w definicji konkurencyjności zdolność do pobudzania innowacji, można przyjąć, że region konkurencyjny jest obszarem, na którym współcześnie kształtuje się silny układ powiązań sieciowych, umożliwiających jednostkom należącym do sieci dostęp do wspólnie generowanych korzyści zewnętrznych i wewnętrznych, np. korzyści skali, zakresu, korzyści wynikających z bliskości, czyli korzyści aglomeracji, urbanizacji, a ostatnio tak mocno lansowanych korzyści metropolizacji, jakie dają wielkie układy miejskie o złożonych funkcjach.

7. Regionalne systemy i strategie innowacji

Nie kwestionując roli narodowych systemów innowacji, podkreślić należy rosnące znaczenie lokalnego i regionalnego kontekstu, a tym samym systemów innowacyjnych na poziomie regionu, czyli tzw. regionalnych systemów innowacji. Właśnie te systemy mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia i utrzymania konkurencyjności międzynarodowej, a także dobrych perspektyw dla długookresowego wzrostu oraz dobrobytu społeczności regionalnych, a jednocześnie stanowią

²⁰ W.M. Grudzewski, J.K. Hejduk, *Innowacyjność w technice i technologii źródłem przewagi konkurencyjnej małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2002; A. Pomykański, *Zarządzanie innowacjami*, Warszawa – Łódź 2001.

²¹ A. Kukliński, *Rola regionów w Federalnej Europie w XXI wieku*, w: *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Poznań 1998, s. 58.

²² Jakkolwiek infrastruktura innowacyjności nie zastąpi rynku, to jednak stanowi zasadniczy czynnik wspomagający mechanizm rynkowy. Por. A. Jewtuchowicz, *Rozwój sieci innowacyjnego środowiska przedsiębiorczości, w: Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, red. K.B. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz, Łódź 2001, s. 233-240.

²³ G. Gorzelak, op. cit., s. 64-71.

inny punkt spojrzenia na lokalne systemy produkcji. Bardzo istotne jest ich powiązanie z koncepcją tzw. klastrów, w wielu wymiarach są bowiem z nią komplementarne²⁴.

Jednym z narzędzi wspierających rozwój konkurencyjności regionów jest realizacja Regionalnych Strategii Innowacji (RSI), do opracowania których przystąpiły w ostatnich latach nie tylko polskie regiony. RSI są niezwykle ważnymi przedsięwzięciami, których realizacja powinna przyczynić się do tworzenia sprawnego i „naturalnego” systemu powiązań instytucjonalnych pomiędzy sektorem badawczo-rozwojowym, przedsiębiorstwami, władzami regionalnymi i lokalnymi oraz instytucjami pośredniczącymi, a w konsekwencji – do podniesienia poziomu konkurencyjności. Budowanie RSI przyczyniło się do wzrostu konkurencyjności wielu regionów Unii Europejskiej.

Wprawdzie potrzeba wzrostu konkurencyjności gospodarki oraz rozwój jej innowacyjności deklarowane były bezpośrednio lub pośrednio już we wszystkich 16 strategiach województw opracowanych w 2000 r., ale zabrakło w nich wizji powiązań i tak niezbędnego podejścia sieciowego, sposobów poprawy sytuacji w tej mierze, zwłaszcza koordynowania w czasie i przestrzeni działań różnych aktorów regionalnych, instrumentów kreowanych przez różne podmioty polityki regionalnej²⁵. Niewiele miejsca poświęcono w nich też tworzeniu finansowych i organizacyjnych ram wsparcia rozwoju innowacyjności. Poza deklaracją chęci działania, lektura opracowanych strategii nie ujawnia spójnych oryginalnych koncepcji w tej dziedzinie. W tym kontekście rysuje się szczególna rola Regionalnych Strategii Innowacji.

Obecnie każde z 16 polskich województw przygotowuje lub wdraża RSI i zakłada się, że w 2004 r. zostaną one ukończone²⁶. Wykorzystywane są doświadczenia wyniesione z programów *RIS/RITTS* – budowania strategii innowacyjnych

²⁴ W tych warunkach niezbędne jest także nowe, szersze spojrzenie na koncepcję klastrów, zakres ich działania i rolę w hierarchii terytorialnych determinantów konkurencyjności firm. Klastry innowacyjne różnią się od tradycyjnych lokalnych systemów produkcyjnych tym, że istotne jest w nich partnerstwo i współpraca nie tylko między firmami, ale także między firmami a światem nauki. T. Brodzicki, S. Szultka, *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 4; J. Gancarczyk, M. Gancarczyk, *Konkurencyjność skupisk przemysłu (clusters) – od korzyści zewnętrznych do korzyści sieci*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2-3, s. 75-90.

²⁵ A. Nowakowska, K.B. Matusiak, *Innowacyjność w strategiach rozwoju i kontraktach regionalnych*, w: *Zewnętrzne determinanty*, op. cit., s. 291-304.

²⁶ Pięć polskich województw (wielkopolskie, śląskie, zachodniopomorskie, opolskie, warmińsko-mazurskie) przygotowało RSI w ramach 5. Programu Ramowego UE. Ich projekty Regionalnych Strategii Innowacji i Transferu Technologii znalazły się w 2000 r. wśród 16 wniosków projektowych, wylonionych (spośród kilkudziesięciu) w konkursie i zaakceptowanych przez KE. Są to następujące projekty:

- „Innowacyjna Wielkopolska”,
- RSI Silesia,
- RSI Zachodniopomorskie,
- *RITTS INBO*, czyli Regionalne Strategie Innowacji i Transferu Technologii – Innowacje dla Północnych Czech i Opola,
- Strategia Innowacji dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Pozostałe 11 województw tworzy RSI samodzielnie lub w ramach umów podpisanych z Komitetem Badań Naukowych (obecnie Ministerstwo Nauki i Informatyzacji).

w regionach UE²⁷. Wszystkie strategie opierają się na partnerstwie i szerokim konsensusie partnerów społecznych i gospodarczych.

Na pierwszym etapie dokonana została analiza istniejącego potencjału innowacyjnego województw, a następnie na jej podstawie podjęte zostały prace nad strategiami innowacyjnymi. Celem jednak nie jest jedynie ustanowienie planu działania na najbliższe kilka lat, ale osiągnięcie konsensusu co do dalszego rozwoju regionu (wybór priorytetów) oraz ustanowienie struktur, będących w stanie podtrzymywać współpracę oraz koordynować działania wszystkich partnerów życia gospodarczego regionu. Mimo że Komisja Europejska wspiera finansowo tworzenie Regionalnych Strategii Innowacji²⁸, to zgodnie z obowiązującą zasadą pomocniczości oraz z powodu zróżnicowania instytucjonalnych i produkcyjnych warunków w regionach, proponuje jedynie kierunki oraz elastyczne podejście metodologiczne dla regionów uczestniczących w projektach RSI.

W wyniku prac w ramach projektu „Innowacyjna Wielkopolska” powstał dokument Regionalnej Strategii Innowacji, przyjęty 11 lutego 2004 r. przez Komitet Sterujący projektu i uchwalony 29 marca 2004 r. przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego²⁹. Wyznacza on priorytety regionalnej polityki innowacyjnej na następne kilka lat. Zakłada się, że wskazane w tym dokumencie główne kierunki rozwoju pomogą wdrożyć działania, pozwalające na wzrost zdolności małych i średnich przedsiębiorstw do wprowadzania nowych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, oraz umożliwią wykorzystanie potencjału intelektualnego i naukowego Wielkopolski, jako podstawy jej rozwoju. Wdrożenie tej strategii ma służyć ekonomicznemu rozwojowi regionu, umiejętnemu wykorzystaniu posiadanego potencjału oraz uświadomieniu, że najbogatszymi regionami Europy, zapewniającymi swym mieszkańcom wysoką jakość życia, są te, które swój rozwój zawdzięczają innowacjom.

8. Konkurencyjność w centralnych dokumentach planistycznych Polski

Tworzenie podstaw do wzmocnienia konkurencyjności gospodarki Polski stanowiło cel generalny Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju, realizowanego

²⁷ Metodologia tworzenia takich strategii została wypracowana w Unii Europejskiej w ramach programów *RIS (Regional Innovation Strategies)* oraz *RITTS (Regional Innovation and Technology Transfer Strategies)*. Pierwsze edycje tych programów rozpoczęto już w 1994 r. Od tego czasu w ponad 150 regionach państw członkowskich UE takie strategie zostały wdrożone, co otworzyło nowe możliwości rozwoju technologicznego i innowacyjnego przedsiębiorstw. Potrzeba współpracy różnych podmiotów społeczno-gospodarczych przy budowie i realizacji strategii umożliwiła mobilizację kapitału społecznego dla identyfikacji barier rozwoju oraz podjęcie wspólnych przedsięwzięć dla osiągnięcia konkurencyjnej gospodarki w danym regionie. Pozytywne doświadczenia najlepiej uzasadniają potrzebę dalszych podobnych działań.

²⁸ W latach 2004-2006 z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*ERDF*) Polska może otrzymać aż 60,6 mln euro. Wkład krajowych środków publicznych powinien jednak wynieść 40,2 mln euro (w tym 20,2 mln z budżetu państwa i 20 mln z budżetów samorządu terytorialnego), a udział środków prywatnych powinien dochodzić do 48,5 mln euro. Perspektywa otrzymania środków z UE stanowi swego rodzaju doping, zarówno dla władz regionalnych, jak i podmiotów prywatnych.

²⁹ „*Innowacyjna Wielkopolska*”. *Regionalna Strategia Innowacji*, Poznań 2004.

w Polsce w latach 2000-2003. Za główny cel Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004-2006 uznano rozwijanie konkurencyjnej gospodarki, opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym. Tę potrzebę podkreśla się także w innych dokumentach centralnych, wyraźnie wskazując, że wskutek już osiągniętego stopnia otwarcia oraz nadchodzącej liberalizacji w dziedzinach, dotąd w pewnej mierze osłanianych przed zewnętrzną konkurencją, w nadchodzących latach polska gospodarka będzie poddawana rosnącej zewnętrznej presji konkurencyjnej.

Poprawa konkurencyjności wpisana została w misję Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz w zasadnicze priorytety strategii sektorowych.

W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw przewidziane są dwa działania na rzecz wzrostu konkurencyjności gospodarki poprzez zwiększenie jej innowacyjności, których efektem powinno być powstanie gospodarki opartej na innowacyjnych przedsiębiorstwach o silnej pozycji konkurencyjnej na Jednolitym Rynku Europejskim³⁰.

Z kolei w SPO Rozwój Zasobów Ludzkich, realizowane jest działanie 2.3. „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, które ukierunkowane jest na zwiększanie konkurencyjności i adaptacyjności przedsiębiorstw, poprzez inwestycje w rozwój pracowników przedsiębiorstw (np. staże przedsiębiorców w instytucjach naukowo-badawczych).

Ze względu na rangę innowacji w procesie kreowania konkurencyjności regionów oraz zasygnalizowaną już rolę regionalnych strategii innowacyjnych, w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006, stanowiącym podstawę ubiegania się o środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego – wyodrębnione zostało działanie 2.6. „Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy”³¹. Głównym jego celem jest wzmocnienie i wykorzystanie potencjału regionalnego sektora akademickiego i naukowo-badawczego dla rozwoju przedsiębiorczości i wzmocnienia konkurencyjności przedsiębiorstw, działających na rynku regionalnym i lokalnym. Zakłada się, że dzięki jego realizacji nastąpi poprawa transferu technologii i *know-how* w regionach, wykształcenie i wzmocnienie postaw innowacyjnych wśród przedsiębiorców, a ponadto że wśród instytucji i przedsiębiorstw powstanie system przekazywania doświadczeń, wiedzy i informacji w zakresie innowacyjności.

³⁰ Działanie 1.3. „Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju przedsiębiorstw” jest ukierunkowane na zapewnienie odpowiednich technik oraz infrastruktury przemysłowej i finansowej (parki naukowo-technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości itd.), sprzyjających ułatwieniu dostępu do innowacji. W ramach działania 1.4. „Wzmocnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką” przewidywane jest wprowadzanie do przedsiębiorstw i instytucji innowacyjnych rozwiązań produkcyjnych i organizacyjnych poprzez wspieranie projektów inwestycyjnych i projektów badawczo-rozwojowych, realizowanych przez przedsiębiorstwa we współpracy z sektorem badawczo-rozwojowym.

³¹ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Uzupełnienie Programu, Warszawa 2004.

Ze względu na fakt, że w Polsce znaczna część Regionalnych Strategii Innowacyjnych jest obecnie w fazie opracowania, zakłada się, że w ramach ZPORR w latach 2004-2006 środki powinny być przeznaczone na:

- tworzenie sprawnego systemu komunikowania się, gromadzenia i wymiany informacji pomiędzy głównymi partnerami RSI (kontynuacja procesu rozpoczętego w trakcie opracowywania RSI),
- bezpośrednie wsparcie finansowe (inwestycyjne) na realizację pilotażowych projektów inwestycyjnych przygotowanych w ramach RSI,
- przygotowanie projektów, wynikających z celów Regionalnych Strategii Innowacyjnych i służących ich realizacji,
- promocja RSI oraz informowanie na temat konieczności działań proinnowacyjnych w regionie,
- pogłębienie wiedzy na temat procesów innowacyjnych oraz zdobycie przez głównych uczestników RSI praktycznych umiejętności w zakresie planowania strategicznego, partnerstwa (*networking*) oraz zarządzania projektami.

9. Kompetentne władze

– podstawowy warunek konkurencyjności wspólnoty

Aby władze lokalne i regionalne potrafiły pełnić niełatwą funkcję katalizatora i lidera w tworzeniu sieci lokalnej, same muszą być innowacyjne. Muszą mieć świadomość niezbędnych przekształceń, posiadać w strukturach swojej administracji sieciowy model zarządzania oraz mieć menedżerów odpowiedzialnych za integrowanie działań producentów i usługodawców, za tworzenie podstaw lokalnego lobby, reprezentowanie gminy na zewnątrz, kształtowanie jej wizerunku. Ważny jest styl sprawowania władzy, powiązany z typem i charakterem przywództwa³². Nie ulega bowiem wątpliwości, i potwierdzają to wyraźnie wyniki wielu badań, że od struktury urzędów, jakości pracy oraz postaw urzędników zależy sprawna, kompetentna obsługa klientów, determinująca znaczną część sukcesów nie tylko gmin, lecz i innych szczebli samorządu terytorialnego³³. W ramach popularnego rankingu atrakcyjności inwestycyjnej gmin inwestorzy zagraniczni najczęściej preferują i wyżej niż wyposażenie infrastrukturalne cenią jakość rynku pracy, klimat społeczny oraz sprawność obsługi w urzędach. Swoje oczekiwania w stosunku do władz lokalnych opierają na tzw. zasadzie trzech p, czyli „profesjonalizm, partnerstwo, promocja”³⁴. Dlatego m.in. podkreśla się, że zespoły zarządzające rozwojem lokalnym powinny być nade wszystko kompetentne, stabilne, dobrze wyposażone i motywowane. Propozycje dotyczące reorganizacji urzędów,

³²P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4, s. 18-36.

³³M. Bonisławski, *Turystyka w pracy samorządu. Przykłady z Zielonej Góry*, Zielona Góra 2001, s. 11-13.

³⁴A. Tucholska, *Wspólczesne kierunki zmian modelu zarządzania w sektorze publicznym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 2-3, s. 84.

mające na celu usprawnienie ich funkcjonowania oraz przepływu i agregowania informacji, traktowane są jednak na ogół nieufnie, jako zagrożenie dla zajmowanych obecnie stanowisk. Jest to o tyle istotne, że władze samorządowe mają przecież swobodę w organizacji struktury urzędów³⁵.

Na tle zaawansowania i doświadczeń zachodnich sprawność polskiej administracji rządowej i samorządowej jest ciągle niska. Niezależnie od skromniejszych doświadczeń samorządowych, zdeterminowana jest ona zarówno zbyt wolnym przepływem informacji między różnymi szczeblami, jak i częstymi zmianami organizacyjnymi i kadrowymi. Duży wpływ na poziom wiedzy i umiejętności urzędników wywiera ich częsta rotacja, wynikająca z reorganizacji urzędów oraz nadmiernego upolitycznienia samorządów. To ostatnie zjawisko, przejawiające się w zatarciu granicy między sferą działalności politycznej i administracyjnej, stanowi jedno z największych zagrożeń i wywiera negatywny wpływ na styl oraz jakość zarządzania³⁶. Ponadto narzędzia realizacji zadań lokalnej polityki są nadal niespójne, niekompletne i nie dostosowane do warunków i możliwości samorządów lokalnych, zwłaszcza powiatów. Dotyczy to w równym stopniu: zasad i poziomu finansowania, niespójności norm prawnych, niejasno określonych kompetencji.

Komisja Europejska niedostatek doświadczonej, profesjonalnej, apolitycznej i stabilnej administracji uznaje za jedną z największych barier absorpcji funduszy strukturalnych w Polsce. Postuluje m.in. przyspieszenie przyjmowania lub nowelizacji ustaw związanych z systemem wdrażania funduszy, wzmocnienie urzędów odpowiedzialnych za przygotowanie projektów, poprawę koordynacji między rządem a władzami regionalnymi i lokalnymi, podniesienie kwalifikacji urzędników, zwiększenie sprawności przygotowywania przetargów zgodnie z normami UE.

Jakkolwiek opinie dotyczące kondycji samorządu terytorialnego, jego sukcesów i zagrożeń są niejednorodne³⁷, to jednak za potrzebą większego niż dotychczas zaangażowania przemawia fakt, iż posiada on większe możliwości organizacyjne i koordynacyjne niż sami mieszkańcy, w rzeczy samej będąc właśnie ich organizacją.

10. Kapitał społeczny jako ważny czynnik i wyznacznik konkurencyjności na poziomie lokalnym

Środowiska sprzyjającego pogłębieniu integracji w obrębie wspólnot lokalnych, a przez to zwiększeniu ich konkurencyjności, nie da się stworzyć nakazowo, potrzebny jest proces oddolnych inicjatyw oraz wielokierunkowej współpracy. Przyczyną zróżnicowania w zakresie konkurencyjności często nie są formalne instytucje czy polityka państwa, lecz skłonność podmiotów do współpracy, również

³⁵ Ibidem, s. 92.

³⁶ M. Fic, D. Fic, *Problemy funkcjonowania administracji samorządowej w społeczeństwie informacyjnym*, w: *Funkcjonowanie instytucji non-profit w oparciu o normy i standardy Unii Europejskiej*, red. M. Fic, Zielona Góra 2002, s. 14-16.

³⁷ *Samorząd i demokracja lokalna – raport*, red. J. Reguński, Warszawa 2002.

ze sferą nauki. W tym kontekście rysuje się obecnie szczególne uzasadnienie dla różnych form działań zbiorowych, stanowiących warunek konieczny, choć równocześnie niewystarczający, uzyskania odpowiedniej pozycji konkurencyjnej.

Coraz ważniejszy składnik współczesnej, nowoczesnej gospodarki, niezbędny do właściwego jej funkcjonowania, stanowi zatem kapitał społeczny. Jest on swoistym dobrem publicznym, obejmującym takie cechy społeczeństwa, jak: zaufanie, normy, powiązania – a uzewnętrzniający się w procesach samoorganizacji³⁸. Określony system wartości i zaufania może sprzyjać obniżce kosztów transakcyjnych, m.in. związanych z formalnymi mechanizmami koordynacji, takimi jak kontrakty oraz biurokratyczne zasady wprowadzania odpowiednich regulacji, kontroli i egzekucji norm prawnych. Tworzące się struktury instytucjonalne, oddziałując na zmniejszenie kosztów transakcyjnych, sprzyjają z kolei wzrostowi nadwyżki realizowanej przez podmioty gospodarcze. Uruchomiony więc zostaje komplementarny wobec interwencjonizmu państwowego mechanizm alokacji zasobów. Niższe koszty transakcyjne sprawiają, iż społeczeństwa o dużym zasobie kapitału społecznego mają przewagę w zakresie konkurencyjności³⁹.

Także w warunkach niższego zaawansowania technologicznego istnienie kapitału społecznego przynosi nieraz większą skuteczność i efektywność niż hierarchiczny system poleceń i kontroli. Jest to niezwykle istotne w przypadku polskiej gospodarki, gdzie jedno z najslabszych ogniw stanowi właśnie krajowa i regionalna sieć transferu innowacji.

Kapitał społeczny wywiera też duży wpływ na właściwe funkcjonowanie struktur administracyjnych państwa i władz terytorialnych, instytucji publicznych, organizacji pozarządowych. Koronnym argumentem, uzasadniającym taką tezę, są wyniki szerokich badań regionalnego zróżnicowania sprawności instytucjonalnej polskich samorządów gminnych. Na ich podstawie sformułowany został wniosek, że tradycje obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego są lepszym czynnikiem wyjaśniającym sprawność instytucji publicznych niż modernizacja społeczno-ekonomiczna⁴⁰. Z takiej konkluzji wynika z kolei niezwykle ważny postulat dla polityki regionalnej, dotyczący potrzeby przywiązywania relatywnie dużej wagi do inwestowania w kapitał ludzki i społeczny w regionach o niższej sprawności administracyjnej⁴¹.

Nadal jednak niedostatecznie doceniana jest aktywność społeczności lokalnej. Dość często rozważana jest jedynie alternatywa: albo władza publiczna, albo rynek. Tymczasem z badań przeprowadzonych przez J.T. Hryniewicza wynika, iż mobili-

³⁸Z.J. Stańczyk, *Dwa rodzaje kapitału społecznego*, „Gospodarka Narodowa” 2000, nr 1-2; J. Krzyszkowski, *Budowa kapitału społecznego. Nowa koncepcja polityki społecznej na poziomie lokalnym*, w: *Społeczności lokalne w perspektywie integracji ze strukturami europejskimi*, Płock 2001, s. 83.

³⁹Oczywiście jest możliwe koordynowanie działań bez istnienia kapitału społecznego, ale wymaga to ponoszenia ogromnych kosztów transakcyjnych związanych z kontrolą, negocjacjami, postępowaniem sądowym i nakłanianiem do wykonania formalnych porozumień.

⁴⁰P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, seria „Polska Regionów”, nr 16, Warszawa 2000, s. 66.

⁴¹J. Hausner, op. cit., s. 22.

zacja społeczna jest najsilniejszym czynnikiem rozwoju przedsiębiorczości, a także najważniejszym bodźcem poprawy infrastruktury, co w sposób oczywisty prowadzi do dalszego wzrostu aktywizacji gospodarczej i w konsekwencji – do wzrostu konkurencyjności⁴². Sprawnie funkcjonujące społeczeństwo stanowi bowiem samoregulujący się mechanizm, zbliżony do mechanizmu rynkowego. Potrafi ono wykorzystywać zasoby wiedzy i energii drzemające w lokalnej społeczności, a niedostępne zarówno dla władz, jak i mechanizmu rynkowego⁴³. Odpowiedni kapitał społeczny jest zatem warunkiem prawidłowego przebiegu procesów kooperacji i integracji. Słusznie więc coraz silniej podkreśla się jego rosnącą rolę. Czynniki społeczno-kulturowe wywierają zatem większy wpływ na rozwój lokalny niż infrastrukturalno-ekonomiczne⁴⁴.

Wraz ze spadkiem wagi infrastruktury gospodarczej w dzisiejszym znaczeniu i przechodzeniem do cywilizacji informacyjnej wpływ czynników społeczno-kulturowych na rozwój gospodarczy będzie jeszcze rósł. Koszty ewentualnych zaniedbań mogą zaś okazać się niebywale wysokie. Czas potrzebny na rozbudowę infrastruktury gospodarczej, przy posiadaniu odpowiednich środków finansowych, jest stosunkowo krótki. Zaniedbania w zakresie budowy infrastruktury społecznej kładą się balastem na rozwój całego pokolenia i często nie mogą być już wyrównane. Jeszcze gorsza sytuacja zachodzi w przypadku kapitału społecznego – jego kształtowanie jest długotrwałym procesem historycznym.

Tymczasem czysto materialne myślenie o rozwoju infrastruktury jest w naszym kraju bardzo mocno zakorzenione. Na ten cel przeznaczane są ciągle wielokrotnie większe nakłady niż na pozostałe sfery. Nawet w wielu programach poświęconych społeczeństwu informacyjnemu głównie akcentuje się konieczność rozbudowy sieci informatycznych, zapominając, iż zasadniczym problemem jest kształtowanie odpowiednich mechanizmów społecznych, zapewniających efektywne korzystanie ze zdobyczy nowoczesnej techniki⁴⁵. Dostrzega to i zarzuca nam Komisja Europejska. Oczywiście nie oznacza to głoszenia postulatu całkowitej rezygnacji z likwidacji luki infrastrukturalnej na rzecz inwestowania w rozwój kapitału ludzkiego i społecznego. Takie programy winny jednak istnieć równoległe do rozwoju infrastruktury gospodarczej, a priorytet w ramach tej ostatniej powinna mieć w coraz większym stopniu instalacja sieci informatycznych⁴⁶.

⁴²J.T. Hryniewicz, *Endo- i egzogeniczne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 2.

⁴³J. Wilkin, *Budowa instytucji wspierających rozwój wsi i rolnictwa w kontekście integracji Polski z Unią Europejską*, w: *Wieś i rolnictwo. Perspektywy rozwoju*, Warszawa 2002, s. 219-220.

⁴⁴J.T. Hryniewicz, *Czynniki rozwoju gospodarczego*, w: *Gospodarka, przestrzeń, środowisko. Restrukturyzacja transformacyjna i rozwój regionów w perspektywie procesu jednoczenia się Europy*, red. S.L. Bagdziński, M. Marszałkowska, Toruń 1998, s. 168.

⁴⁵A.P. Wierzbicki, *Początek społeczeństwa informacyjnego jako wyzwanie dla polskiej przestrzeni XXI wieku*, referat wygłoszony na konferencji Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 1999, materiały powielone.

⁴⁶W sytuacji, gdy na obszarach najslabiej rozwiniętych większa część niemalych przecięz środków będzie przeznaczana na rozwój stymulatorów wzrostu o malejącej efektywności, przy stale wzrastającym postępie technologicznym, dojdzie do zwiększania się nierówności między tymi obszarami a centrum, będącym już dawno

Postawa aktywnej przedsiębiorczości i orientacji marketingowej części społeczności lokalnej jest jednak raczej postulatem niż faktem⁴⁷. Złożone przyczyny tego stanu rzeczy tkwią zarówno w ograniczeniach ekonomicznych, tradycji, jak i atomizacji społeczności lokalnych, odziedziczonych po poprzednim systemie. Stwarza to dość wyraźną „lukę konkurencyjną” między polskimi i europejskimi regionami, będącymi ich najbliższym otoczeniem konkurencyjnym⁴⁸.

11. Wpływ zasad polityki regionalnej oraz warunków absorpcji funduszy Unii Europejskiej na pogłębienie współdziałania wspólnot

W Unii Europejskiej systematycznie wzrasta ustrojowe znaczenie gmin i regionów. Z jednej strony wynika to z ewolucji demokracji europejskiej, a z drugiej strony, właśnie z rosnącej konkurencji na polu jakości i technologii, zależnej w dużej mierze od innowacyjności podmiotów gospodarczych, ale także od konkurencyjności gmin i regionów. Sprostanie wymogom europejskiej polityki regionalnej ma istotne znaczenie nie tylko dla absorpcji konkretnych środków finansowych, ale dla wypracowania zdrowych, sprawdzonych już na innych terenach, zasad planowania i zarządzania, warunkujących skuteczne stymulowanie rozwoju.

Obecnie, w sytuacji, gdy rozwój lokalny i regionalny w dużej części finansowany jest ze środków pomocowych, o które trzeba wytrwale zabiegać, na plan pierwszy wysuwa się jednak tworzenie zdolności absorpcyjnych do korzystania z funduszy UE⁴⁹. Rola kwalifikacji oraz aktywności władz i społeczności jest w tym zakresie nie do przecenienia. Kadry zajmujące się pozyskiwaniem funduszy muszą przecież posiadać wiele nowych umiejętności, m.in. w zakresie tworzenia i monitorowania projektów, zarządzania finansami, montażu środków. Wyróżnia się nawet tzw. administracyjny wymiar zdolności absorpcyjnych⁵⁰, o którym – obok wiedzy i umiejętności – decyduje sprawność agencji zarządzających i płatniczych, przejrzystość i przestrzeganie procedur, skuteczność kontroli i monitoringu. Efektem sprawnego systemu administracyjnego w zakresie wyboru projektów powinien być krótki czas pomiędzy złożeniem aplikacji a podpisaniem umowy na przyznanie środków. Jednocześnie szybkość procedury nie powinna odbijać się ujemnie na jakości projektów, kwalifikujących się do wsparcia. Wymaga to więc znakomite przygotowanych kadr, które są w stanie prawidłowo ocenić każdą aplikację.

w sferze gospodarki informacyjnej. Za jakiś czas staniemy więc w obliczu jeszcze większej luki, tym razem w zakresie jakości kapitału ludzkiego, czy nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej.

⁴⁷M. Słodowa-Helpa, *Nowe oblicze konkurencyjności – konsekwencje dla polskiego sektora żywnościowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, nr 2, s. 214.

⁴⁸E. Zeman-Miszewska, *Tworzenie przewagi konkurencyjnej regionów – aspekt marketingowy*, w: *Konkurencyjność miast i regionów*, s. 31.

⁴⁹Szerzej na ten temat w: M. Słodowa-Helpa, *Tworzenie zdolności absorpcyjnych polskich regionów do korzystania z transferów rozwojowych Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2002, nr 15, zwłaszcza s. 27-35.

⁵⁰J. Hausner, op. cit., s. 16-18.

Aktualna sytuacja na tym polu nie może napawać optymizmem. Nie trudno byłoby bowiem zidentyfikować na tej podstawie siedem grzechów głównych popełnionych w procesie dotychczasowego wdrażania funduszy, a mianowicie: nadmiernej centralizacji, wielokrotnej reorganizacji, braku zasad, opieszałości, niesystematyczności, zaniechania, słabego nadzoru⁵¹. Lista ta mogłaby być jeszcze dłuższa.

Należy w tym miejscu zasygnalizować jednak i drugi, bardzo pozytywny aspekt. Wymogi przydziału środków stymulują rozwój solidaryzmu społecznego i partnerstwa na różnych poziomach, od najniższych struktur społeczności lokalnych, czyli sołectw – mogących za pośrednictwem samorządu realizować programy odnowy wsi – poprzez inicjatywy subregionalne, do międzynarodowej współpracy gmin i regionów. Wysoki próg wymaganego wkładu własnego w ISPA i Funduszu Spójności wyzwolił bowiem szereg inicjatyw subregionalnych, wymóg części projektów skłaniał do międzynarodowej współpracy, a programy odnowy wsi są tworzone i wdrażane w sołectwach.

12. Zakończenie

Doświadczenia ostatnich lat dowodzą najlepiej, że jakkolwiek dostosowania do reguł gospodarki rynkowej nie są łatwe, jeszcze trudniejsze jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Demokracja – jak starano się dowieść – w znacznym stopniu przyczynia się do wyzwalań inicjatyw lokalnych i regionalnych, a co za tym idzie – do przyspieszenia rozwoju.

Wprawdzie część czynników jest niezależnych od władz gminy czy regionu, na wiele z nich mogą one jednak w mniejszym lub większym stopniu oddziaływać. Od wypracowania przez polskie samorządy własnej pozycji konkurencyjnej zależą więc będą wyniki ekonomiczne i perspektywy rozwoju funkcjonujących podmiotów. Choć nie ma recepty na sukces, wiadomo jednak, że trwałe, zintegrowany rozwój społeczno-gospodarczy jest możliwy tylko w zintegrowanej wewnętrznie wspólnotie lokalnej. Integracja we wdrażaniu wypracowanej na drodze społecznego współdziałania wizji stanowi zasadniczy warunek tego sukcesu.

⁵¹J. Warda, *Bariery w wykorzystaniu funduszy pomocowych*, „Rozwój Regionalny” 2001, nr 10; *Alarm NIK. ISPA na straty?*, „Ekofinanse” 2003, nr 5, s. 39-40; J. Oleszkiewicz, *NIK o przygotowaniu sektora publicznego do wykorzystania funduszy ISPA*, „Ekopartner” 2003, nr 6, s. 2.

Michał Pieczara

absolwent Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Pozycja polskich regionów w konkurencji z regionami Unii Europejskiej

Streszczenie. *Przystąpienie do Unii Europejskiej wymusza na każdym kraju tworzenie warunków do ciągłego podnoszenia konkurencyjności jego gospodarki. Dotyczy to również poszczególnych regionów kraju. Autor artykułu postawił sobie za cel przybliżenie czytelnikowi pojęcia konkurencyjności regionów i determinujących ją czynników, a następnie – określenie pozycji polskich regionów w porównaniu do regionów z innych państw Unii Europejskiej. Za kryteria porównawcze przyjęto: wartość PKB na mieszkańca, innowacyjność mierzona ilością zgłoszonych patentów na mieszkańca oraz atrakcyjność inwestycyjną. Na tym tle omawiane są szanse polskich regionów sprostania wyzwaniom rozwojowym oraz możliwości wzmacniania tych szans przez politykę strukturalną i regionalną państwa i właściwe wykorzystanie środków strukturalnych UE.*

1. Wprowadzenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej stawia przed Polakami wyzwania o wymiarze historycznym. W szczególności, integracja z Unią – z jej wyżej rozwiniętą i konkurencyjną w skali światowej gospodarką, sprawnym systemem zarządzania i daleko posuniętą decentralizacją administracji publicznej, w postaci samorządu terytorialnego i gospodarczego, tudzież zawodowego – wymaga od Polski działań, które zwiększą konkurencyjność naszej gospodarki.

Przystąpienie do Unii Europejskiej wymusza na każdym kraju członkowskim tworzenie warunków do ciągłego podnoszenia konkurencyjności ich gospodarek; zmusza do stałego poszukiwania nowych możliwości wzrostu i rozwoju ekono-

micznego i społecznego w różnych układach strukturalnych. Dotyczy to również układów przestrzennych, w tym przede wszystkim regionów. Powstanie tych ostatnich w drugiej połowie XX w. stanowiło ważną przesłankę integracji Europy Zachodniej. Regiony wyzwołyły nowe możliwości rozwoju cywilizacyjnego, ukryte dotąd w ich różnorodności kulturowej, pokładach aktywności i przedsiębiorczości ludzkiej, w ich odrębności narodowościowej, religijnej czy językowej, w ich historycznym doświadczeniu. Powstaje pozorny paradoks: współcześnie procesowi globalizacji gospodarki towarzyszy proces regionalizacji; usamodzielnianie się gospodarek regionów idzie w parze ze wzrostem potencjału i konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej. Od 1 maja 2004 r. zintegrowaną częścią owej gospodarki jest także gospodarka polska.

Podkreślić jednak należy, że w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, a zwłaszcza w nowoprzyjętych, takich jak Polska, występuje duże zróżnicowanie regionów pod względem poziomu cywilizacyjnego i kulturalnego. Złożyły się na to różne czynniki endo- i egzogeniczne, a także uwarunkowania historyczne, sięgające nierzadko średniowiecza. Coraz silniej uwidacznia się także inny wymiar zróżnicowań: wielkie miasta a reszta kraju. Tych różnic i problemów intra- i interregionalnych jest znacznie więcej. W bliskim okresie przyjdzie regionom polskim stanąć w szranki z regionami Unii Europejskiej, wziąć aktywny udział w globalnych sieciach powiązań produkcyjnych, finansowych, innowacyjnych i kulturalnych. Warto więc przyjrzeć się pozycji startowej polskich regionów, ich konkurencyjności na tle regionów Europy Zachodniej.

Celem niniejszej pracy jest przybliżenie czytelnikowi pojęcia konkurencyjności regionów, czynników determinujących ową konkurencyjność, a następnie określenie pozycji polskich regionów na tle innych państw Unii Europejskiej. Za kryteria porównawcze przyjęliśmy: a) wartość PKB na mieszkańca, b) innowacyjność gospodarki mierzoną ilością zgłoszeń patentowych na jednego mieszkańca i c) atrakcyjność inwestycyjną regionów. Na tym tle wskazujemy wyzwania rozwojowe stojące przed polskimi regionami. Unia – to szansa, to swoisty *handicap*, wyrównywanie szans przez silniejszego na rzecz słabszego. Należy pamiętać, że czynnik gotowości regionów do sprostania wyzwaniom tę szansę urealnia.

2. Pojęcie konkurencyjności regionu

We współczesnej gospodarce można zaobserwować stałe poszerzanie się zakresu zastosowania pojęcia konkurencyjności. W ekonomii klasycznej pojęcie to odnosiło się do sfery mikroekonomii, tzn. mówiono o konkurencyjności przedsiębiorstw, ich towarów i usług. Obecnie pojęcie „konkurencyjność” stało się kryterium oceny także regionów i gospodarki lokalnej. Przyczyny podjęcia konkurencji przez regiony wiążą się z procesami globalizacji¹. Rywalizacja między regionami

¹Zob. szerzej: Z. Rykiel, *Globalizacja, unionizacja i regionalizacja polskiej przestrzeni*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 1.

odbywa się na płaszczyźnie pozyskiwania kapitału, świadczenia określonych usług, pozyskiwania wykwalifikowanej kadry, pozyskiwania środków na rozwój z budżetu państwa oraz innych źródeł krajowych i zagranicznych. Globalizacja gospodarki oraz nasilające się procesy integracyjne powodują, iż polskie regiony zmuszone będą do podjęcia walki konkurencyjnej z regionami innych krajów świata, zwłaszcza w ramach rozszerzonej Unii Europejskiej.

Mianem konkurencyjności określa się zdolność osiągania sukcesu w gospodarczej rywalizacji. Natomiast konkurencyjność regionalna definiowana jest jako zdolność do przyciągania kapitału i środków pomocowych oraz jako zdolność do zatrzymania w regionie posiadanych czynników produkcji². Takie podejście staje się coraz częściej jednym z podstawowych priorytetów polityki regionalnej.

Konkurencyjność regionu może być także rozumiana jako wprowadzenie przewagi nad innymi regionami w określonej dziedzinie życia gospodarczego, zdolności do wytwarzania trwałego wzrostu wartości dodanej i wynikającego stąd wzrostu regionalnego dobrobytu³. Według Komisji Europejskiej, konkurencyjność regionalna definiowana jest jako zdolność produkowania dóbr i usług, które zdają egzamin na rynkach międzynarodowych, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego i trwałego poziomu dochodów⁴.

Można więc stwierdzić, iż regionem konkurencyjnym jest taki region, który jest w stanie przystosować się do zmieniających się warunków szybciej niż inne regiony, przez co osiąga poprawę swojej pozycji we współzawodnictwie między regionami⁵. Jest to region, w którym poziom wiedzy ludzkiej, rozumianej jako zdolność do wyprzedzania potrzeb i odkrywania nowej kombinacji zastosowań istniejących lub nowych zasobów rzeczowych, pozwala na wytworzenie strukturalnej przewagi i skomercjalizowanie wytworów regionu⁶. Jednak, jak podkreślają W.M. Gaczek i Z. Rykiel⁷, pojęcia konkurencyjności nie należy utożsamiać z pojęciem adaptacyjności. Konkurencyjność to lepsze od innych dostosowanie do nowych warunków i wykorzystanie nowych możliwości.

W Polsce wolna konkurencja traktowana jest czasem jako najskuteczniejszy instrument rozwiązywania problemów, związanych zwłaszcza z podnoszeniem efektywności działań. Postuluje się w związku z tym zastosowanie czystych mechanizmów konkurencji w rozwoju regionalnym i wspieranie regionów silnych, które najlepiej podążają wyzwaniom wolnego rynku. Nie na tym polega jednak istota rozwoju regionalnego, wykorzystująca konkurowanie regionów; kryteria

²J. Bossak, W. Bieńkowski, *Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji*, Warszawa 2000, s. 452.

³U. Markowska-Przybyła, *Konkurencyjność regionów – nowe spojrzenie na rozwój regionalny w Polsce*, w: *Gospodarka przestrzenna IV*, Wrocław 2001, s. 35.

⁴B. Winiarski, *Konkurencyjność: kryterium wyboru czy kierunek strategii i cel pośredni polityki regionalnej*, w: *Konkurencyjność regionów*, red. M. Klamut, Wrocław 1999, s. 74.

⁵W.M. Gaczek, Z. Rykiel, *Konkurencyjność regionów a regionalizm ekonomiczny*, w: *Polityka regionalna i jej rola w podwyższaniu konkurencyjności regionów*, red. M. Klamut, L. Cybulski, Wrocław 2000, s. 42.

⁶U. Markowska-Przybyła, op. cit., s. 38.

⁷W.M. Gaczek, Z. Rykiel, op.cit., s. 52.

efektywnościowe nie mogą być jedynymi kryteriami, jakimi kieruje się polityka regionalna. Konkurencyjność regionów jest czasami przeciwstawiana polityce wyrównywania różnic regionalnych. Nie chodzi tu o wyrównywanie efektów (np. dochodów mieszkańców poszczególnych regionów), a o wyrównywanie szans rozwoju. Nie może ona oznaczać postawienia tylko na silnych, oznaczałoby to bowiem dodatkowe zwiększenie zróżnicowań intra- i interregionalnych.

3. Ustrój polskich regionów

Układ Europejski (umowa o stowarzyszeniu między Polską a UE) w sposób pośredni nałożył na Polskę obowiązek zbudowania podmiotów polityki regionalnej. Unia Europejska to nie tylko unia państw, ale także unia regionów. Wzrastająca ich rola wynika z wielu przesłanek ekonomicznych, społecznych, ideologicznych i politycznych. Reforma ustrojowa, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., wykreowała nowy podmiot publicznoprawny, jakim jest województwo rozumiane jako regionalna wspólnota samorządowa. Nie istnieje jedna, powszechnie obowiązująca i spójna definicja regionu w sensie polityczno-administracyjnym. W Europie region taki definiuje się najczęściej jako obszar, w którym istnieje władza polityczna pochodząca z wyborów (region co najmniej samorządowo-rządowy lub samorządowy); przedmiotem funkcjonowania regionu są zawsze sprawy regionalne interesu ogólnego, a nie sprawy lokalne⁸.

Polskie regiony – województwa powołała ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r.⁹. Podstawowym celem działania samorządu województwa jest rozwój cywilizacyjny tej wspólnoty, na co składa się przede wszystkim rozwój gospodarczy województwa, prowadzący w konsekwencji do podnoszenia standardu życia mieszkańców¹⁰. W tym celu samorząd województwa określa strategię, która jest zawarta w przyjmowanych programach, a następnie odpowiada za jej realizowanie poprzez prowadzenie konkretnej polityki regionalnej, nazwanej w ustawie¹¹ polityką rozwoju województwa¹².

Niezmiernie istotne są art. 12 i 18 ustawy, które pozostawiają do wyłącznej właściwości sejmiku województwa¹³:

– uchwalanie strategii rozwoju województwa oraz wieloletnich programów wojewódzkich,

⁸ *Community Charter for Regionalization. Official Journal of the European Communities*, No C 326/296 18 Nov. 1988; Por. też komentarz M. Radwan-Roehrenscheff, *Polityka regionalna Wspólnot Europejskich. Definicje*, w: *Podstawy polityki regionalnej*, Warszawa 1998, s. 66.

⁹ Dz.U. nr 91, poz. 576.

¹⁰ *Instrumenty polityki rozwoju regionalnego*, www.rcie.zgora.pl.

¹¹ Art. 11 ust. 2 ustawy, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590.

¹² W opracowaniach naukowych i eksperckich często używa się nazwy polityka rozwoju regionu lub polityka intraregionalna lub wewnątrzregionalna.

¹³ Art. 12 i 18 ustawy, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590.

- uchwalanie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”,
- podejmowania uchwał w sprawie przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych i zawierania umów o współpracy regionalnej.

Te upodmiotowione już regiony – województwa charakteryzują się:

- posiadaniem osobowości prawnej, umożliwiającej podejmowanie decyzji gospodarczych i zaciąganie zobowiązań, a tym samym – samodzielne decydowanie o prowadzonej polityce,
- istnieniem organów samorządowych na ich obszarze,
- systemem finansowania związanym z zasadą dysponowania własnym budżetem i dochodami przewidzianymi ustawowo¹⁴.

Przewidywanym rezultatem decentralizacji, tj. przekazania kompetencji samorządowym województwom w zakresie programowania i realizacji polityki regionalnej, jest wzrost efektywności w dochodzeniu do podstawowych celów tej polityki. Zakłada się, iż nowo utworzone województwa jako regionalne wspólnoty samorządowe spełniać będą rolę tzw. ekspansywnych struktur regionalnych. Struktury te, definiowane jako obszary o dobrej jakości kapitału ludzkiego, silnym sektorze usług oraz zróżnicowanej i bogatej strukturze gospodarki¹⁵, jak już wspomniano, powinny racjonalniej wykorzystywać wszystkie możliwości wynikające ze zmian strukturalnych w gospodarce oraz skuteczniej i sprawniej reagować na potencjalne możliwości rozwoju poprzez zmianę.

Przedstawiony powyżej skrótowo model polityki rozwoju regionalnego, przyjmujący za naczelny cel pobudzanie zdolności konkurencyjnej województw, nazwiemy za J. Hausnerem¹⁶ modelem decentralistyczno-konkurencyjnym, w odróżnieniu od modelu centralistyczno-wyrównawczego, przyjmującego za naczelny cel konieczność wyrównywania poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych województw. Należy przy tym ciągle pamiętać, że zasada wzmocnienia konkurencyjności dotyczy zarówno silnych, jak i słabych województw – każdy musi zabiegać o wzmocnienie swoich silnych stron.

Szesnaście polskich regionów powołanych zostało do kreowania nowoczesnej polityki regionalnej, którą sprowadzić można do realizacji trzech podstawowych celów, a mianowicie¹⁷:

- budowania potencjału absorpcyjnego środków Unii Europejskiej,
- wspierania wzrostu konkurencyjności regionów Polski,
- przeciwdziałania marginalizacji regionów słabo rozwiniętych.

¹⁴M. Poniatowicz, *Innowacyjność jako instrument wzrostu konkurencyjności regionów polskich*, w: *Innowacje i zmiany strukturalne w procesie transformacji polskiej gospodarki*, t. 1, red. A.H. Jasiński, M. Kruk, Białystok 1999, s. 215.

¹⁵Por. J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.

¹⁶J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1, s. 5. W artykule przedstawiono mocne argumenty za tym, że model centralistyczno-wyrównawczy jest wadliwym modelem docelowym polityki rozwoju regionalnego.

¹⁷*Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000-2006*, red. J. Szlachta, A. Pyszkowski, Gdańsk – Warszawa 1999, s. 40.

Nowoczesna polityka regionalna tworzy warunki do lepszego wykorzystania endogenicznego potencjału społeczno-gospodarczego regionów i charakteryzuje się:

- orientacją na pomoc w układzie terytorialnym a nie sektorowym,
- wspieraniem przede wszystkim nowoczesnych sektorów gospodarki,
- ukierunkowaniem zwłaszcza na sektor małych i średnich przedsiębiorstw, jako na najdynamiczniej rozwijający się sektor gospodarki,
- promowaniem rozwoju opartego o czynniki endogeniczne poszczególnych regionów;
- kierowaniem się wyłącznie przesłankami ekonomicznymi (nie są wspierane działania bieżące, ale inwestycyjne),
- skupieniem uwagi na lokalnych inicjatywach i agencjach,
- koncentracją pomocy na poszczególnych obszarach w celu efektywniejszego wykorzystania środków,
- silnym wspieraniem rozwoju infrastruktury niezbędnej dla działalności gospodarczej,
- promowaniem prywatyzacji oraz wspólnych przedsięwzięć sektora prywatnego i publicznego¹⁸.

Próbując nakreślić tu w skrócie ustrój polskich podmiotów polityki regionalnej, definiując ich rolę i zadania, czynimy tak, aby przejść do określenia ich pozycji w rozszerzonej Unii Europejskiej. Aby jednak dokonać takiego porównania wykorzystać trzeba całościowy system, mogący być metodologiczną podstawą analiz terytorialno-statystycznych i programowania rozwoju regionalnego. Polska przygotowała taki system.

4. Polska nomenklatura jednostek terytorialnych dla celów statystycznych

Region jest podstawową jednostką dokonywania statystycznych porównań w zakresie rozwoju poszczególnych państw. Jego kondycja gospodarcza, zidentyfikowane problemy społeczne i środowiskowe rzutują na alokację wspólnotowych funduszy strukturalnych. Tym samym region, poprzez swoją wielkość wyrażoną potencjałem ludnościowym i powierzchniowym, ujętym w oficjalnej statystyce regionalnej znanej pod nazwą *Nomenclature des Unites Territoriales pour des besoins Statistiques (NUTS)*, staje się istotną polityczną i ekonomiczną determinantą alokacji publicznych środków finansowych. Polska ze swoim znacznym potencjałem ludnościowym będzie należała do dużych państw w UE, w których statystyczny region pokrywa się z granicami regionu samorządowego, docelowo zdolnego do prowadzenia względnie autonomicznej polityki rozwoju własnego terytorium.

W oparciu o klasyfikację *NUTS* dokonywany jest przydział Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej dla regionów uznanych za peryferyjne lub opóźnione

¹⁸T. Madej, *Regionalna polityka społeczno-gospodarcza*, Szczecin 1998, s. 24.

w rozwoju społeczno-gospodarczym¹⁹. Zakwalifikowanie jednostki terytorialnej do określonej kategorii *NUTS* determinuje więc w znacznym stopniu szanse dostępu do środków polityki strukturalnej (podobnie jak poziom rozwoju i charakter społeczno-ekonomiczny regionu).

Perspektywa członkostwa skłoniła Polskę i inne kraje kandydujące do opracowania własnej klasyfikacji jednostek terytorialnych, opartej na wzorcach unijnych. W lipcu 2000 r. Rada Ministrów RP przyjęła Rozporządzenie w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS²⁰), które po kolejnych modyfikacjach podzieliło Polskę na następujące obszary:

Tabela 1. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych w Polsce

Poziom	Obszar	Liczba jednostek
NTS 1	terytorium całego kraju	1
NTS 2	województwa	16
NTS 3	podregiony (utworzone z powiatów)	44
NTS 4	powiaty (314) i miasta na prawach powiatów (65)	379
NTS 5	gminy (w tym: gminy miejskie będące miastami na prawach powiatu – 65)	2478

Źródło: Opracowanie własne.

Nomenklatura NTS w Polsce została opracowana w oparciu o obowiązujący podział kraju na jednostki terytorialne. Poziom NTS 2 reprezentuje 16 województw, powstałych w wyniku reformy terytorialnej z dnia 1 stycznia 1999 r. Poziom NTS 3 (44 podregionów) został utworzony w sposób sztuczny, tzn. poprzez grupowanie powiatów. Z kolei NTS 4 stanowią poszczególne powiaty i miasta na prawach powiatów, a NTS 5 – najmniejsze jednostki terytorialnej organizacji kraju – 2478 gmin.

5. Regionalny wymiar poszerzonej Unii Europejskiej. Wzrost zróżnicowań i ich charakter

Próbując określić pozycję polskich regionów w roku wejścia Polski do UE i konkurowania na jej rynku, warto przyjrzeć się pewnym wskaźnikom bazowym.

¹⁹ W obecnie obowiązującym okresie planistycznym 2000-2006, wsparcie z funduszy strukturalnych w ramach realizacji nowego Celu 1 polityki regionalnej UE (promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju) przysługuje regionom zdefiniowanym na poziomie *NUTS* 2, których PKB na jednego mieszkańca, liczony za ostatnie trzy lata według parytetu siły nabywczej, jest niższy od 75% średniego poziomu dla Wspólnoty. Z kolei Cel 2 polityki regionalnej UE (wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych) jest realizowany na obszarach poziomu *NUTS* 3, spełniających szereg kryteriów, z których za najważniejsze należy uznać poziom stopy bezrobocia za ostatnie trzy lata, przewyższający średnią dla Wspólnoty. Polska, z uwagi na zdecydowanie niższy niż średnia UE poziom wskaźnika PKB *per capita*, zostanie w całości objęta wsparciem w ramach realizacji Celu 1.

²⁰ Skrót NTS jest używany w Polsce dla odróżnienia od nazwy analogicznych jednostek *NUTS* w państwach członkowskich.

W „Drugim Raporcie Komisji Europejskiej o Ekonomicznej i Społecznej Kohezji”²¹ stwierdza się, że poszerzenie do Unii 25 państw (dalej UE-25) stwarza bezprecedensowe wyzwania zarówno wobec konkurencyjności UE jako całości w wymiarze globalnym, jak i wobec spójności wewnętrznej – w wymiarze państw i regionów. Tezę tę ilustrują następujące główne mierniki:

1. Rozpiętość wskaźnika PKB *per capita* pomiędzy regionami najlepszymi, w których żyje 10% mieszkańców UE, a regionami najslabszymi o podobnej populacji, wzrasta z 2,6-krotności w Unii 15 państw (dalej UE-15) do 4,4-krotności w UE-25²².

2. Liczba mieszkańców UE żyjących w regionach o wskaźniku PKB *per capita* poniżej 75% średniego poziomu UE (tj. poniżej dotychczasowego kryterium zaliczenia do regionów Celu 1) wzrasta z 68 mln, tj. 18% ogółu mieszkańców w UE-15, do 116 mln, tj. 25% populacji poszerzonej UE-25.

3. Poziom PKB *per capita* (dane za 2002 r.) w „starych” krajach członkowskich przewyższał analogiczny wskaźnik dla krajów kandydackiej dziesiątki 2,3-krotnie. Można więc spodziewać się, że po akcesji omawiany wskaźnik w UE-25 zmaleje w stosunku do UE-15 o ponad 10%.

4. Niekorzystne zmiany wystąpią w strukturze pracujących wg sektorów:

– udział rolnictwa wzrośnie z 4,1% do 5,5% (w 10 krajach akcesyjnych wyniósł on w 2001 r. 13,2%).

– udział przemysłu wzrośnie analogicznie z 28,5% do 29,4% (w krajach dziesiątki wynosi on 33,2%).

– udział usług zmaleje z 66,7% do 65,1% (w krajach dziesiątki wynosi 53,6%).

5. Katastrofalnie przedstawia się innowacyjność nowej dziesiątki na tle krajów UE-15. Mierzona ilością wdrożonych patentów na 1 mln mieszkańców, wynosi ona odpowiednio 5,7 i 140,1 (!). W wyniku akcesji wskaźnik ten dla UE jako całości zmniejszy się do 117,8, tj. o ponad 16%. Kierunek tych zmian jest jednym z powodów przewidywanego spadku wskaźnika PKB *per capita* i zmniejsza, relatywnie rzecz biorąc, konkurencyjność UE wobec potęg gospodarki globalnej – USA i Japonii.

6. Wzrośnie stopa bezrobocia, która w krajach UE-15 wynosiła w 2001 r. 7,6%, a w dziesiątce kandydackiej – prawie dwukrotnie więcej – 14,5%. W sumie daje to wskaźnik 8,7% w UE-25. Jeszcze wydatniej wzrośnie stopa bezrobocia wśród młodzieży. Wskaźnik: 15,1% dla UE-15 oraz 31,4% (!) w krajach kandydackich dają wynik zbiorczy 17,7%.

7. Obniży się stopa aktywności zawodowej poszerzonej UE: z 64,3% w UE-15 do 63,1% (nowa „dziesiątka” w 2001 r. miała wskaźnik aktywności 56,8% dla przedziału wieku 15-64 lata).

8. Nastąpią korzystne zmiany w strukturze demograficznej wg wieku: wzrośnie o 0,3% udział dzieci (poniżej 15 lat) oraz udział ludności w wieku pro-

²¹Por. *Second progress report on economic and social cohesion. Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, Communication from the Commission, Brussels, 30 stycznia 2003 r.

²²Dane te, jak i kolejne, pochodzą z *Second progress report*, op. cit.

dukcyjnym i odpowiedni zmaleje (o 0,6%) udział ludności w wieku poprodukcyjnym.

Najczęściej stosowanym miernikiem, służącym do szacowania rozwoju gospodarczego poszczególnych państw i regionów jest wielkość produktu krajowego brutto, przypadająca na jednego mieszkańca danego obszaru (PKB *per capita*).

Przyjrzyjmy się więc, jak wskaźnik ten kształtował się w Unii Europejskiej w przeddzień rozszerzenia o nowe kraje członkowskie. Okazuje się, że Unia Europejska nie była pod tym względem jednorodna. Zróżnicowania między poszczególnymi krajami w UE mają swoje historyczne uzasadnienie (w XX w. ukształtował się podział: bogata północ – biedne południe), jednakże ostatnie 30 lat wskazują, że odpowiednio dobrane instrumenty polityki strukturalnej mogą przyczynić się do wydatnego awansu gospodarczego państw, uznawanych do niedawna za kraje zacofane w rozwoju. Wymownym przykładem może być Irlandia, której PKB *per capita*, liczony w stosunku do średniej dla UE-15 państw, wzrósł w latach dziewięćdziesiątych XX w. o prawie 45%²³, osiągając w 2000 r. poziom 115,2% średniej dla UE. Irlandia zajmuje obecnie trzecie miejsce w rankingu najbogatszych państw tego ugrupowania, za Luksemburgiem (195,3%) i Danią (118,6%), a przed Austrią (114,3%).

Poniżej średniej unijnej plasowały się jednak trzy pozostałe tzw. kraje kohezyjne²⁴: Hiszpania (82,2%), Portugalia (68,0%) oraz Grecja (67,7%). Warto jednak podkreślić, że kraje te także zmniejszają dystans dzielący je od czołówki najbogatszych państw UE. W latach 1995-2000 ich wzrost gospodarczy był wyraźnie wyższy niż w pozostałych krajach UE.

Tendencja zmniejszania rozbieżności w PKB *per capita* między krajami i regionami ulegnie jednakże załamaniu w wyniku poszerzenia Unii Europejskiej o kolejne kraje. Statystycznym efektem włączenia kolejnych krajów do UE będzie obniżenie średniego poziomu PKB *per capita* o 10% (jeżeli UE-15 = 100, to UE-25 = 90,7). Wskaźnik PKB *per capita* 10 krajów kandydujących kształtuje się na poziomie o ponad połowę niższym niż ma to miejsce u obecnych członków UE (43,7% średniego PKB *per capita* dla UE-15 oraz 48,2% średniego PKB *per capita* dla UE-25 w 2000 r.). Rozszerzoną UE będzie można podzielić na trzy wyraźne grupy:

- grupa I – liderzy, których PKB *per capita*, przewyższa średnią dla UE-25 (w praktyce – prawie wszystkie dotychczasowe państwa członkowskie),
- grupa II – reprezentująca państwa o PKB na jednego mieszkańca mieszczącym się powyżej dwóch trzecich średniej UE, w której obok Hiszpanii (90,6%), Portugalii (75%), Grecji (74,6%), znaleźli się przedstawiciele krajów zaproszonych do UE – Cypr (75,7%) oraz Słowenia (67,2%),

²³ Ibidem.

²⁴ Są to beneficjenci Funduszu Spójności, którego wsparcie przysługuje krajom UE, uznawanym za słabiej rozwinięte (PNB poniżej 90% średniej dla UE). Fundusz Spójności ma na celu ułatwienie integracji poprzez inwestycje w ochronę środowiska oraz rozbudowę transeuropejskich sieci komunikacyjnych. W praktyce, wsparcie z Funduszu Spójności przysługiwało Portugalii, Grecji, Hiszpanii oraz Irlandii.

– grupa III – Polska oraz pozostałe siedem nowych państw; Polska zajmowała w 2000 r. 8 miejsce wśród 10 państw kandydujących z PKB *per capita* = 38,9% średniej dla UE wg wskaźnika parytetu siły nabywczej, wyprzedzając jedynie Litwę i Łotwę.

Dystans dzielący Polskę i gospodarki krajów europejskich, mierzony wskaźnikiem PKB *per capita*, jest więc bardzo duży. Uwidacznia się to oczywiście także w układzie regionalnym, co ilustruje poniższa tabela.

Tabela 2. Produkt krajowy brutto w Polsce (dane za 2000 r.) według województw na tle UE-15 i UE-25

Województwo	Udział poszczególnych województw w tworzeniu PKB (Polska = 100)	PKB na 1 mieszkańca (Polska = 100)	PKB na 1 mieszkańca (UE-15=100)	PKB na 1 mieszkańca (UE-25=100)
Dolnośląskie	8,0	103,4	40,2	44,3
Kujawsko-pomorskie	4,9	89,7	34,8	38,4
Lubelskie	4,0	68,5	26,6	29,4
Lubuskie	2,4	89,7	34,9	38,4
Łódzkie	6,1	88,7	34,5	38,0
Małopolskie	19,9	89,3	34,7	38,2
Mazowieckie	7,4	151,6	58,9	64,9
Opolskie	2,4	85,4	33,2	36,6
Podkarpackie	3,9	71,1	27,6	30,5
Podlaskie	2,3	74,3	28,8	31,8
Pomorskie	5,7	100,6	39,1	43,1
Śląskie	13,8	110,1	42,8	47,1
Świętokrzyskie	2,7	78,2	30,4	33,5
Warmińsko-mazurskie	2,8	74,5	29,0	31,9
Wielkopolskie	9,3	106,6	41,4	45,7
Zachodniopomorskie	4,4	98,7	38,3	42,3
Polska	100,0	100,0	38,9	42,8

Źródło: *Second progress report on economic and social cohesion. Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, Communication from the Commission, Brussels, 31 stycznia 2003; GUS, *Produkt krajowy brutto według województw w 2000 r.*, Katowice 2002.

Udział poszczególnych województw w tworzeniu PKB jest wyraźnie zróżnicowany. W latach 1995-2000 największy wzrost udziału w PKB Polski zanotowano w woj. mazowieckim (z 16,3% w 1995 r. do 19,9% w 2000 r.²⁵). W przeliczeniu PKB na jednego mieszkańca przodujące województwo mazowieckie zwiększa z roku na rok dystans do pozostałych województw, osiągając w 2000 r. poziom

²⁵ GUS, *Produkt krajowy brutto według województw w 2000 r.*, Katowice 2002.

151,4% średniej krajowej. Jest to związane głównie z pełnieniem przez Warszawę funkcji metropolitalnych i koncentracją działalności gospodarczej w aglomeracji. Drugi z kolei region – województwo śląskie – przewyższa wprawdzie średni poziom PKB na jednego mieszkańca w kraju o 10%, ale jego przewaga sukcesywnie maleje. W trójce najbogatszych województw znalazło się województwo wielkopolskie, które awansowało w rankingu województw o 5 miejsc w stosunku do 1995 r.

W pozostałych województwach poziom PKB *per capita* jest niższy od średniej krajowej. Ostatnie miejsce w rankingu zajmuje woj. lubelskie – 68,5% średniej krajowej, tj. tylko 45% tego, co uzyskało woj. mazowieckie.

Rozpiętości międzyregionalne w Polsce, wprawdzie znaczące, nie odbiegają jednak od rozpiętości w krajach Unii Europejskiej na poziomie *NUTS 2*. Poniżej przedstawione zostały w ujęciu tabelarycznym różnice między regionami w poszczególnych krajach UE i w Polsce, uwzględniające relacje nie tylko pomiędzy regionami najlepszymi i najsłabszymi, lecz także między regionami plasującymi się na drugim miejscu pod względem wysokości PKB *per capita* a obszarami najsłabszymi, co uzasadnia się występującą często dominacją regionów stołecznych (Paryż, Londyn, Bruksela, Wiedeń i inne) nad pozostałymi, o względnie wyrównanym poziomie ekonomicznym. Ukazano także rozpiętości pomiędzy najlepszym i najgorszym regionem w danym kraju a średnią dla kraju.

Tabela 3. Rozpiętości międzyregionalne w „starych” państwach UE i w Polsce

Kraj / Region		PKB na 1 mieszkańca w 2000 r. (UE-15=100)	Współczyn- niki różni- cowania		PKB na 1 mieszkańca w 2000 r. (UE-25=100)	Współczyn- niki różni- cowania	
a – kraj	Belgia	107,4	b:a	2,03	118,4	b:a	2,03
b – region najlepszy	Bruksela	217,6	b:d	3,07	239,9	b:d	3,08
c – region drugi z kolei	Antwerpia	125,1	c:d	1,77	137,8	c:d	1,77
d – region najsłabszy	Hainaut	70,8	d:a	0,66	78,0	d:a	0,66
kraj	Dania	118,6			130,7		
a – kraj	Niemcy	106,4	b:a	1,71	117,3	b:a	1,71
b – region najlepszy	Hamburg	181,5	b:d	2,83	200,1	b:d	2,83
c – region drugi z kolei	Oberbayern	154,4	c:d	2,40	170,2	c:d	2,41
d – region najsłabszy	Dessau	64,2	d:a	0,60	70,7	d:a	0,60
a – kraj	Grecja	67,7	b:a	1,18	74,5	b:a	1,18
b – region najlepszy	Notio Aigaio	79,8	b:d	1,69	87,9	b:d	1,69
c – region drugi z kolei	Attiki	77,1	c:d	1,64	85,0	c:d	1,64
d – region najsłabszy	Ipeiros	47,1	d:a	0,70	51,9	d:a	0,70
a – kraj	Hiszpania	82,2	b:a	1,34	90,6	b:a	1,34
b – region najlepszy	Madryt	110,0	b:d	2,08	121,2	b:d	2,08
c – region drugi z kolei	Foral de Navarra	105,3	c:d	1,99	116,1	c:d	1,99
d – region najsłabszy	Extremadura	53,0	d:a	0,64	58,4	d:a	0,64

Kraj / Region		PKB na 1 mieszkańca w 2000 r. (UE-15=100)	Współczyn- niki różni- cowania		PKB na 1 mieszkańca w 2000 r. (UE-25=100)	Współczyn- niki różni- cowania	
a – kraj	Francja	101,1	b:a	1,57	111,5	b:a	1,57
b – region najlepszy	Ile de France	158,3	b:d	3,14	174,5	b:d	3,14
c – region drugi z kolei	Rhone Alpes	103,1	c:d	2,04	113,7	c:d	2,04
d – region najslabszy	Rèunion	50,4	d:a	0,50	55,6	d:a	0,50
a – kraj	Irlandia	115,2	b:a	1,10	126,9	b:a	1,10
b – region najlepszy	Southern and Eastern	126,4	b:c	1,51	139,3	b:c	1,51
c – region najslabszy	Border, Midland and Western	83,8	c:a	0,73	92,4	c:a	0,73
a – kraj	Włochy	102,0	b:a	1,34	112,4	b:a	1,34
b – region najlepszy	Trentino Alto Adige	136,3	b:d	2,19	150,2	b:d	2,19
c – region drugi z kolei	Lombardia	134,5	c:d	2,17	148,3	c:d	2,16
d – region najslabszy	Calabria	62,1	d:a	0,61	68,5	d:a	0,61
kraj	Luksemburg	195,3			215,3		
a – kraj	Holandia	111,2	b:a	1,26	122,6	b:a	1,26
b – region najlepszy	Utrecht	140,3	b:d	1,76	154,7	b:d	1,76
c – region drugi z kolei	Noord Holland	130,2	c:d	1,63	143,5	c:d	1,63
d – region najslabszy	Flevoland	79,9	d:a	0,72	88,1	d:a	0,72
a – kraj	Austria	114,3	b:a	1,37	126,0	b:a	1,14
b – region najlepszy	Wiedeń	157,0	b:d	2,14	144,2	b:d	1,79
c – region drugi z kolei	Salzburg	157,0	c:d	2,14	173,1	c:d	2,14
d – region najslabszy	Burgenland	73,2	d:a	0,64	80,7	d:a	0,64
a – kraj	Portugalia	68,0	b:a	1,34	75,0	b:a	1,34
b – region najlepszy	Lisboa e Vale do Tejo	90,9	b:d	1,76	100,2	b:d	1,76
c – region drugi z kolei	Madera	74,4	c:d	1,44	82,1	c:d	1,44
d – region najslabszy	Acores	51,7	d:a	0,76	57,0	d:a	0,76
a – kraj	Finlandia	104,0	b:a	1,38	114,6	b:a	1,38
b – region najlepszy	Uusimaa	143,2	b:d	1,92	157,8	b:d	1,92
c – region drugi z kolei	Aland	139,2	c:d	1,87	153,4	c:d	1,87
d – region najslabszy	Ita Suomi	74,5	d:a	0,72	82,2	d:a	0,72
a – kraj	Szwecja	106,6	b:a	1,38	117,5	b:a	1,38
b – region najlepszy	Sztokholm	147,0	b:d	1,62	162,1	b:d	1,62
c – region drugi z kolei	Vastsverige	101,3	c:d	1,11	111,7	c:d	1,11
d – region najslabszy	Norra Mellansverige	91,0	d:a	0,85	100,3	d:a	0,85

Kraj / Region		PKB na 1 mieszkańca w 2000 r. (UE-15=100)	Współczynniki zróżnicowania		PKB na 1 mieszkańca w 2000 r. (UE-25=100)	Współczynniki zróżnicowania	
a – kraj	Wielka Brytania	100,3	b:a	2,41	110,6	b:a	2,41
b – region najlepszy	Inner London	241,4	b:d	3,71	266,1	b:d	3,73
c – region drugi z kolei	Berkshire, Bucks & Oxfordshire	130,6	c:d	2,01	143,9	c:d	2,02
d – region najsłabszy	Cornwall & Isles of Scilly	65,0	d:a	0,65	71,3	d:a	0,64
a – kraj	Polska	38,9	b:a	1,51	42,8	b:a	1,52
b – region najlepszy	Mazowieckie	58,9	b:d	2,21	64,9	b:d	2,21
c – region drugi z kolei	Śląskie	42,8	c:d	1,61	47,1	c:d	1,60
d – region najsłabszy	Lubelskie	26,6	d:a	0,68	29,4	d:a	0,69
a – Unia Europejska		100,0	b:a	2,41	100,0	b:a	2,66
b – region najlepszy	Inner London	241,4	b:d	5,13	266,1	b:d	9,05
c – region drugi z kolei	Hamburg	181,5	c:d	3,85	200,1	c:d	6,81
d – region najsłabszy	Ipeiros / Lubelskie	47,1	d:a	0,47	29,4	d:a	0,29

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Second progress report*, op. cit.

Z powyższego zestawienia wynika, że rozpiętości międzyregionalne w Unii Europejskiej pod względem wartości PKB *per capita* są obecnie znaczne. Różnice pomiędzy regionem najlepszym (Inner London) a najsłabszym (grecki region Ipeiros) są ponad 5-krotne, a między „wielkim liderem” (Hamburg) a obszarem najgorszym – prawie 4-krotne. W UE rozszerzonej o kolejnych dziesięć państw różnice te się pogłębia, a ww. współczynniki zróżnicowań międzyregionalnych będą wynosić odpowiednio 9 oraz 7. Niewdzięczną rolę obszaru najmniej zasobnego przejmie woj. lubelskie, a jego dystans do regionu najlepszego będzie 9-krotny, a do regionu drugiego z kolei w rankingu – 7-krotny.

Największe zróżnicowania międzyregionalne występują w Belgii (bogata Bruksela a część Walonii, borykająca się z problemami przemysłu schyłkowego), Wielkiej Brytanii (Londyn a Kornwalia, Irlandia Północna), Francji (aglomeracja Paryża a rolnicze obszary wschodniej Francji i departamenty zamorskie), Włoszech (podział na zasobniejsze regiony północne a uboższe regiony południowe) oraz Niemczech (landy zachodnie a landy wschodnie). Z kolei do grupy państw w miarę homogenicznych należą kraje iberyjskie (Portugalia, Hiszpania) oraz Grecja.

Pozycję polskich województw (regionów) w poszerzonej UE ilustruje w sposób najbardziej syntetyczny poziom wskaźnika PKB na mieszkańca. Wskaźnik ten dla Polski wyniósł w 2000 r. 42,8% w stosunku do średniego poziomu w 25 krajach przyszłej UE, co plasowało nas na 23 miejscu w tym zbiorze (jak już wspomniano, wyprzedzaliśmy tylko Litwę i Łotwę). Lider polskiej transformacji – region mazowiecki – osiągał wówczas poziom 64,9%, porównywalny z najsłabszymi regionami

Grecji, Portugalii i Hiszpanii oraz z zamorskimi terytoriami Francji. Powyżej średniej krajowej uplasowały się także województwa: śląskie (47,1%), wielkopolskie (45,7%), dolnośląskie (44,3%) i pomorskie (43,1%), wyprzedzając cztery regiony węgierskie, Litwę i Łotwę oraz jeden region słowacki. Zapewniło to tym województwom miejsca w drugiej od końca dziesiątce w rankingu regionów UE 25. Pięć ostatnich miejsc w tym rankingu zajęły, licząc od końca, województwa: lubelskie (29,4%), podkarpackie (30,5%), podlaskie (31,8%) warmińsko-mazurskie (31,9%) i świętokrzyskie (33,5%)²⁶!

W świetle powyższych danych mniejszego znaczenia nabiera rozpiętość międzyregionalna poziomu PKB *per capita*. Wskaźnik 2,20 dla Polski jest zbliżony do krajów UE-15 i wyraźnie niższy od wskaźnika dla całej UE-25 (8,84!)²⁷. Zatem nie rozpiętość wewnętrzna, a niski poziom rozwoju ekonomicznego są głównym czynnikiem określającym pozycję polskich regionów w poszerzonej UE. Jest to teza o fundamentalnym znaczeniu dla określenia celów i priorytetów polskiej polityki strukturalnej w ogóle, a polityki regionalnej w szczególności.

6. Ocena systemu innowacyjnego w Polsce

Innowacyjność polskiej gospodarki jest nadal niska w porównaniu z krajami Unii Europejskiej. Stan ten zagraża międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki i firm. O słabej innowacyjności polskiej gospodarki świadczy wskaźnik udziału nakładów na naukę i badania w PKB, wynoszący w 1996 r. ok. 0,8% i 0,67% w 2000 r., a zaledwie 0,65% w roku 2001²⁸, podczas gdy w krajach UE przekracza on 1,9% PKB. W nakładach ogółem na B+R niski jest udział środków przedsiębiorstw – wynosi w Polsce ok. 0,3% PKB, tj. ok. 35% wydatków całkowitych. Omawiana relacja dla państw UE jest dokładnie odwrotna: 1/3 stanowią nakłady ze środków publicznych, a 2/3 to środki przedsiębiorstw.

Liczba zgłoszeń patentowych, przypadająca na 1 mln mieszkańców to wskaźnik obrazujący zaawansowanie technologiczne, a co za tym idzie – konkurencyjność gospodarek, zwłaszcza w kontekście kształtowania się społeczeństwa informacyjnego.

Z badań przeprowadzonych w UE w latach 1998-2000 wynika, że najwyższe pozycje zajmują pod tym względem Szwecja (651 zgłoszonych patentów na 1 mln ludności), Finlandia (577), oraz Niemcy (567), które dwukrotnie przekraczają średnią dla UE (309 patentów zgłoszonych do rejestracji na 1 mln mieszkańców) oraz kraje Beneluksu (Luksemburg – 409, Holandia – 394, Belgia – 342), a więc państwa będące liderami gospodarczymi w Europie. Najslabiej wypadają tu kraje Europy Południowej: 53 patenty na 1 mln mieszkańców zgłoszono do rejestracji

²⁶ Por. *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych*, Warszawa 2003.

²⁷ Ibidem. W wyżej zaprezentowanej tabeli te wskaźniki rozpiętości międzyregionalnej mają nieco wyższy poziom: 2,21 w przypadku Polski i 9,05 dla UE-25.

²⁸ GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, Warszawa 2003.

w Hiszpanii, 16 – w Grecji, a tylko 7 – w Portugalii. Rozpiętości między poszczególnymi krajami są więc znaczne i zdają się uzasadniać rankingową pozycję ekonomiczną ww. obszarów, mierzoną wskaźnikiem PKB *per capita*.

Dysproporcje w liczbie patentów przypadających na 1 mln mieszkańców są jeszcze bardziej wyraźne przy porównaniach międzyregionalnych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że rejestracja patentów jest skoncentrowana przestrzennie – w największych ośrodkach gospodarczych, w których firmy innowacyjne mają swoje siedziby. W UE-15 wyróżnić można 33 regiony, w których zgłoszono do rejestracji ponad 200 patentów na 1 mln mieszkańców (z czego w Niemczech 18 regionów z 40). Najwięcej aplikacji dotyczących zatwierdzenia nowych innowacji zarejestrowano w Sztokholmie oraz w regionach Oberbayern i Brabant Wallon.

W krajach pretendujących do członkostwa w UE wskaźnik ilości patentów zgłoszonych do rejestracji jest żenująco niski. Jedynymi państwami, które wyprzedzają Portugalię (najłabszą w UE-15) są Słowenia (21 zgłoszonych patentów na 1 mln ludności) oraz Węgry (14). Polska, z 2 patentami przypadającymi na 1 mln ludności, plasuje się niestety na przedostatnim miejscu wśród 10 krajów kandydujących, wyprzedzając jedynie Litwę (1 patent). Przepaść pomiędzy Polską, a czołowymi krajami w tej dziedzinie wynika w głównej mierze z niskich nakładów na badania i rozwój. Wydatki na badania i rozwój w Polsce stanowiły bowiem w 1999 r. zaledwie 0,75% PKB, podczas gdy średnia dla UE-15 wynosiła 1,9% PKB, a w krajach takich jak Szwecja i Finlandia wydawano na tę sferę odpowiednio 3,8% PKB oraz 3,2% PKB.

Dane zawarte w tabeli 4 wskazują na kształtowanie się prostej zależności: im wyższy poziom nakładów na badania i rozwój, tym większa innowacyjność gospodarek, mierzona ilością patentów w stosunku do liczby mieszkańców.

W Polsce bardzo słabo rozwinięte są regionalne systemy innowacyjne. Dotyczy to zwłaszcza różnego rodzaju ośrodków innowacji i przedsiębiorczości, takich jak: centra innowacji, inkubatory, agencje, fundusze pożyczkowe i kapitałowe, ośrodki informacji, doradztwa i szkoleń. W polskich realiach rozwój tych instytucji znajduje się w fazie początkowej. Muszą okrzepnąć pod względem merytorycznym, finansowym, organizacyjnym i kadrowym. Z doświadczeń krajów zachodnich wynika, że proces rozwoju regionalnych systemów innowacyjnych jest długotrwały, wymaga dojrzałej polityki regionalnej, w tym wsparcia finansowego ze strony budżetu.

W Polsce nie ma wystarczających stymulatorów do tworzenia małych firm technologicznych i wspierania przedsięwzięć innowacyjnych w sektorze MŚP. Dotyczy to zarówno rozwiązań instytucjonalnych, jak i finansowych i organizacyjnych. W dziedzinie wspierania transferu technologii i pobudzania innowacyjności w obszarze małych i średnich przedsiębiorstw polityka państwa znajduje się dopiero w fazie przygotowania koncepcji i wdrażania pierwszych programów pilotażowych (np. program wspierania instytucji regionalnych, których celem jest transfer technologii do małych i średnich firm, Krajowy System Usług dla MŚP, Program INCOME). Może to być wstępem do realizacji kompleksowej polityki

Tabela 4. Liczba zgłoszeń patentowych na 1 mln mieszkańców oraz wydatki na badania i rozwój w państwach UE i krajach kandydujących

Kraj	Liczba zgłoszeń patentowych na 1 mln mieszkańców (1998-2000)	Wydatki na badania i rozwój (B+R) jako % PKB danego kraju w 1999 r.
Unia Europejska 15	309	1,9
Austria	305	1,8
Belgia	342	2
Dania	298	2,1
Finlandia	577	3,2
Francja	300	2,2
Grecja	16	0,7
Hiszpania	53	0,9
Holandia	394	2
Irlandia	157	1,2
Luksemburg	409	b.d.
Niemcy	567	2,4
Portugalia	7	0,8
Szwecja	651	3,8
Wielka Brytania	229	1,9
Włochy	169	1
Państwa Kandydujące		
Cypr	10	0,35
Czechy	11	1,24
Estonia	6	0,75
Litwa	1	0,52
Łotwa	4	0,41
Polska	2	0,75
Słowacja	5	0,66
Słowenia	21	1,51
Węgry	14	0,69

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Second progress report*, op. cit.

wspierania działań innowacyjnych w MŚP. Dotychczasowy mechanizm stymulowania innowacyjności i transferu technologii do tego sektora jest mało skuteczny. Niedostateczna jest pomoc w powstawaniu i rozwoju małych firm działających w obszarze zaawansowanych technologii. Istotną barierą jest brak systemu wsparcia finansowego dla nowo powstających i rozwojowych firm technologicznych w formie publicznych i prywatnych funduszy *venture capital*. Działalność na rynku polskim funduszy *venture capital* nie rozwiązała i na razie nie rozwiąże problemu finansowania przedsięwzięć innowacyjnych, jak to ma miejsce w Unii Europejskiej,

gdyż duże ryzyko towarzyszące takiej inwestycji w znaczący sposób hamuje decyzje kapitałodawców. Szansą rozwoju systemu finansowania innowacji jest wejście Polski do struktur UE.

7. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) stanowią kolejny mechanizm, który transmituje bodźce przyczyniające się do integracji polskiej gospodarki z gospodarką UE. Wartość BIZ w Polsce do połowy 2002 r. wynosiła około 62 mld dolarów²⁹, z czego blisko 70% pochodziło z krajów członkowskich UE. Oznacza to dość istotną zmianę, gdyż w 1993 r. na unijnych inwestorów przypadało niecałe 47% wartości BIZ w Polsce.

Inwestycje bezpośrednie są postrzegane jako jeden z najważniejszych czynników wzrostu gospodarki regionalnej. Ich obecność³⁰ sprzyja transferowi nowoczesnych technologii oraz poprawia sytuację na lokalnym rynku pracy; BIZ to wymuszone na konkurentach podnoszenie jakości produkcji, to wzrost konkurencji między podmiotami krajowymi. Można więc stwierdzić, że napływ inwestycji z zewnątrz do regionu może zostać wykorzystany jako czynnik rozwoju i podnoszenia konkurencyjności gospodarki tego regionu. Z drugiej strony nie wolno zapominać, że kapitał międzynarodowy kieruje się kryterium własnych korzyści. Oznaczać to może wiele negatywnych efektów dla gospodarki regionu i kraju, w których kapitał ten został ulokowany³¹. Jednakże oferowane przez niego korzyści w postaci nowych miejsc pracy i inwestycji powodują, że konkurencja jednostek przestrzennych różnej skali nasila się. Skala napływu BIZ staje się często podstawą oceny konkurencyjności regionu³², a ich napływ traktuje się jako przejaw tej konkurencyjności.

Kapitał zagraniczny w różnym stopniu angażuje się w poszczególnych regionach. Obok województw, w których zlokalizowano BIZ o znacznej wartości, są także takie do których kapitał napłynął bardzo wąskim strumieniem. Jest to pochodną zróżnicowanej atrakcyjności inwestycyjnej województw, określanej między innymi przez chłonność rynku, dostępność komunikacyjną, specyfikę rynku pracy, koszty pracy, położenie regionu, strukturę przemysłu i wiele innych czynników. To zróżnicowanie będzie m.in. określało charakter reakcji regionów na integrację. Tabela 5 pokazuje, że skala napływu BIZ, atrakcyjność inwestycyjna i poziom konkurencyjności w znacznej mierze się ze sobą pokrywają. Jako kryteria klasyfi-

²⁹Odnosi się to do tzw. skumulowanej wartości BIZ, którą odróżnić należy od przepływów rocznych.

³⁰Dokładna analiza wpływu inwestycji bezpośrednich na gospodarkę regionalną znajduje się w opracowaniach IBnGR z serii „Profile regionów” oraz „Kanały wpływu integracji na regiony”.

³¹Wśród nich wymienia się możliwe zagrożenie napływu szkodliwych ekologicznie lub przestarzałych technologii czy negatywnego oddziaływania na bilans płatniczy (z uwagi na tzw. import zaopatrzeniowy).

³²Por. B. Domański, R. Guzik, K. Gwosdz, *Konkurencyjność i ranga wielkich miast Polski w świetle inwestycji zagranicznych firm produkcyjnych*, Warszawa 2000.

kacji województw, charakteryzujące wpływ inwestycji zagranicznych na gospodarkę regionalną w warunkach integracji uwzględniono następujące wskaźniki³³:

- syntetyczny wskaźnik udziału firm z kapitałem zagranicznym w gospodarce województwa (liczony na podstawie udziału firm z zagranicznym kapitałem w liczbie podmiotów, przychodach ze sprzedaży, nakładach inwestycyjnych oraz wartości środków trwałych),
- dynamikę wzrostu udziału podmiotów zagranicznych w latach 1996-2001 w wyżej wymienionych zmiennych,
- udział firm z kapitałem zagranicznym w eksporcie,
- dynamikę eksportu generowanego przez firmy z udziałem kapitału zagranicznego,
- udział inwestycji zagranicznych w całości inwestycji w regionie.

Rozmieszczenie BIZ charakteryzuje duża koncentracja przestrzenna. BIZ napływają do miejsc najbardziej atrakcyjnych, podnosząc w efekcie dodatkowo ich atrakcyjność. Mamy do czynienia ze sprzężeniem zwrotnym, które powoduje, że procesy polaryzacji zostają przyspieszone i wzmocniona zostaje rola centrum w stosunku do regionu. Świadczyć może o tym np. fakt, że zagraniczne inwestycje produkcyjne w 11 największych miastach Polski w latach 1990-1998 stanowiły ponad 25% wszystkich inwestycji w kraju, a w obszarach metropolitalnych skupiło się ponad 68% tych inwestycji³⁴.

Tabela 5. Porównanie wyników badań nad atrakcyjnością inwestycyjną regionów i miast wojewódzkich, konkurencyjnością regionów i skalą napływu BIZ do polskich regionów

Metropolie	Miasta wojewódzkie wg atrakcyjności inwestycyjnej	Województwa wg klas atrakcyjności inwestycyjnej	Województwa wg klas konkurencyjności	Województwa wg napływu BIZ (udział w %)	Województwa wg liczby spółek z kapitałem zagranicznym, (udział w %)
Warszawa	Warszawa	Mazowieckie	Mazowieckie	Mazowieckie 56,7	Mazowieckie 23,9
Poznań	Poznań	Śląskie	Śląskie	Wielkopolskie 8,3	Śląskie 13,7
Trójmiasto	Kraków	Wielkopolskie	Wielkopolskie	Małopolskie 7,4	Wielkopolskie 11,7
Kraków	Wrocław	Pomorskie	Dolnośląskie	Śląskie 6,6	Dolnośląskie 8,2
Wrocław	Gdańsk	Dolnośląskie	Małopolskie	Dolnośląskie 4,8	Pomorskie 7,5

³³Por. *Profil wrażliwości gospodarki regionalnej na integrację z Unią Europejską*, red. M. Tarkowski, Gdańsk 2003.

³⁴B. Domański, R. Guzik, K. Gwosdz, op. cit., s. 102-106.

cd. tab. 5

Metropolie	Miasta wojewódzkie wg atrakcyjności inwestycyjnej	Województwa wg klas atrakcyjności inwestycyjnej	Województwa wg klas konkurencyjności	Województwa wg napływu BIZ (udział w %)	Województwa wg liczby spółek z kapitałem zagranicznym, (udział w %)
	Szczecin	Zachodniopomorskie	Pomorskie	Pomorskie 2,5	Łódzkie 5,9
	Olsztyn	Małopolskie	Łódzkie	Łódzkie 2,3	Małopolskie 5,5
	Zielona Góra	Lubuskie	Zachodniopomorskie	Świętokrzyskie 1,7	Kujawsko-pomorskie 4,1
	Opole	Łódzkie	Lubelskie	Lubuskie 1,6	Zachodniopomorskie 3,9
	Katowice	Kujawsko-pomorskie	Kujawsko-pomorskie	Zachodniopomorskie 1,5	Lubelskie 2,7
	Łódź	Opolskie	Warmińsko-mazurskie	Opolskie 1,5	Podkarpackie 2,5
	Bydgoszcz, Toruń	Warmińsko-mazurskie	Opolskie	Lubelskie 1,3	Świętokrzyskie 2,3
	Białystok	Podkarpackie	Podlaskie	Podkarpackie 1,3	Warmińsko-mazurskie 2,3
	Lublin	Podlaskie	Świętokrzyskie	Kujawsko-pomorskie 1,0	Lubuskie 2,2
	Rzeszów	Lubelskie	Lubuskie	Warmińsko-mazurskie 0,8	Opolskie 1,9
	Kielce	Świętokrzyskie	Podkarpackie	Podlaskie 0,7	Podlaskie 1,6

Źródło: K. Gawlikowska-Hueckel, S. Umiński, *Ocena konkurencyjności województw*, „Polska Regionów” nr 12, Gdańsk 2000, s. 60; J. Brzozowski, *Zagraniczny kapitał napływa gdzie chce*, „Boss-Gospodarka” 2002, nr 3, s. 8; W. Kraszewski, *Przekrój regionalny bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, w: *Konkurencyjność gospodarcza regionu w warunkach nowego ustroju terytorialno-administracyjnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2000, s. 228; A. Prusek, G. Holik, Z. Nowak, *Konkurencyjność miast i regionów Polski Południowo-Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 77.

Na marginesie warto wspomnieć, iż nadmierna polaryzacja jest zjawiskiem niekorzystnym i stanowić może utrudnienie lub nawet zagrożenie dla gospodarki kraju jako całości.

BIZ stanowią niewątpliwą szansę poprawy konkurencyjności polskich regionów. Obserwacje strumieni inwestycyjnych w krajach, które wcześniej niż Polska stały się członkami UE wskazują, że w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję i zaraz po niej wystąpił istotny wzrost wartości napływających BIZ. Efekt ten wiązał się bezpośrednio ze wzrostem ich atrakcyjności inwestycyjnej i spadkiem ryzyka podejmowania działalności. Analogiczny efekt – wzrostu wartości BIZ – prawdopodobnie nie wystąpi w Polsce. Jeśli wzrost będzie miał miejsce, to jego siła będzie znacznie mniejsza. Wynika to z następujących powodów:

- przez wielu inwestorów zagranicznych antycypowany „efekt członkostwa” w napływie BIZ został już zdyskontowany w latach dziewięćdziesiątych, kiedy to wartość napływu kapitału w formie BIZ do Polski ciągle wzrastała,
- aktualnie mamy do czynienia z dekonjunkturą w świecie i dynamika transferów kapitałowych słabnie,
- w Polsce, w ocenie zagranicznych inwestorów, pogarsza się klimat inwestycyjny – BIZ podejmowane są tym samym w państwach konkurujących z Polską o inwestycje, takich jak Czechy i Węgry,
- maleje liczba atrakcyjnych ofert prywatyzacyjnych, co prowadzi do spadku zainteresowania kapitału zagranicznego Polską.

W nadchodzących latach – według różnych szacunków – należy spodziewać się napływu BIZ do Polski o wartości 8-12 mld USD rocznie, co oznacza (zaledwie) utrzymanie dotychczasowych trendów³⁵.

Podsumowując badania wielu ośrodków rządowych i badawczych³⁶ można wyróżnić jeszcze wiele innych czynników wpływających na niską pozycję rankingową Polski i jej regionów w UE. Najważniejszymi z nich wydają się być:

- 1) niska wydajność pracy,
- 2) nowe kraje członkowskie, a szczególnie Polska, charakteryzują się zdecydowanie wyższą stopą bezrobocia, niż kraje UE-15. Polskę ze wskaźnikiem 18,4% wyprzedza jedynie Słowacja – 19,4%. Stopa bezrobocia w siedmiu polskich regionach przekraczała 20%, a tylko w trzech wyniosła poniżej 15% w 2001 roku (wg Eurostatu, metoda BAEL). Bezrobocie wśród kobiet jest wyższe, a wśród młodzieży – ponad dwukrotnie wyższe. Polskie wskaźniki obrazujące stopę bezrobocia są w skali UE-25 porównywalne jedynie z niektórymi regionami Hiszpanii, zajmującej trzecią pozycję pod względem wysokości stopy bezrobocia,
- 3) jeszcze bardziej niepokojący jest bardzo niski wskaźnik aktywności zawodowej ludności w polskich regionach. Dla kraju jako całości wynosi on 53,8% populacji w wieku produkcyjnym i jest zdecydowanie najniższy w UE-25, porównywalny jedynie z maleńką i specyficzną Malta. Warto dodać, że analogiczny wskaźnik w UE-15 wynosi ponad 64%, w USA zaś około 74%! W Polsce każda osoba aktywna zawodowo ma „na utrzymaniu” nie tylko dzieci i emerytów,

³⁵ *Profil wrażliwości*, op. cit., s. 29.

³⁶ Por. *Bilans korzyści i kosztów*, op. cit.; *Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013. Głos polskich regionów*, Gdańsk 2002; *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej*, red. J. Hausner, J. Szlachta, Kraków 2000.

lecz także – nieomal jedną osobę w wieku produkcyjnym! Efekt ekonomiczny takiego zjawiska, bez względu na kształtujące go czynniki, to odpowiednio niższy poziom PKB *per capita*.

Wśród polskich województw żadne nie osiągnęło poziomu aktywności nawet na średnim poziomie UE-25 (63,1%), a tylko cztery (małopolskie – 60,1%, mazowieckie – 59,2%, podlaskie – 58,3% i lubelskie – 57,7%) przewyższają średnią dla nowej dziesiątki (56,8%). Warto tu dodać, iż na relatywnie wyższy poziom aktywności zawodowej we wszystkich wymienionych województwach (nawet w mazowieckim) znaczący wpływ ma nadmierne zatrudnienie w rolnictwie (ukryte bezrobocie).

Niski poziom aktywności zawodowej ludności jest więc kolejnym czynnikiem kształtującym niską pozycję ekonomiczną Polski i polskich regionów w UE-25.

Podsumowując pozycję polskich regionów w UE-25 można stwierdzić, że różnicowania międzyregionalne, mierzone podstawowymi wskaźnikami – kryteriami kwalifikowania do obszarów Celu 1 (PKB *per capita*, stopa bezrobocia), są zbliżone do występujących w krajach UE-15, a niższe niż w UE-25. Nie zróżnicowania międzyregionalne, a niski poziom rozwoju i innowacyjności wszystkich regionów jest więc podstawowym wyzwaniem, przed którym staje polska polityka strukturalna.

8. Szanse polskich regionów i możliwości ich wzmocnienia

Poza kilkoma dużymi aglomeracjami, nielicznymi obszarami atrakcyjnymi turystycznie i częściowo zachodnim pasem przygranicznym, polskie regiony są zagrożone peryferializacją w integrującej się przestrzeni europejskiej, a niebezpieczeństwo to jest szczególnie silne w przypadku Polski Wschodniej. Nadmierne liczenie na to, że pomoc Unii Europejskiej niebezpieczeństwo to może zlikwidować, niesie kolejne zagrożenia w postaci upowszechniania się postawy zależności od pomocy zewnętrznej i paraliżu własnego wysiłku (zwane *rent seeking strategy*), tym bardziej, że umiejętności korzystania z pomocy Unii Europejskiej są silnie regionalnie zróżnicowane. Już teraz należy podejmować szereg działań na szczeblu kraju i w poszczególnych regionach, by zagrożenie niebezpieczeństwem marginalizacji zmniejszyć.

Najważniejsze kierunki polityki regionalnej, stosowanej w odniesieniu do polskich regionów (przez rząd polski i przez Komisję Europejską) w okresie przedakcesyjnym i pierwszej fazie członkostwa w Unii Europejskiej, zdaniem wielu ekspertów³⁷ powinny być następujące:

– szybki rozwój infrastruktury transportowej łączącej polskie regiony z centrami gospodarczymi Europy (o szansach regionów wschodnich decyduje m.in. liczba mostów na Wiśle!);

³⁷ Por. G. Gorzelak, *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2-3; *Konkurencyjność gospodarcza regionu w warunkach nowego ustroju terytorialno-administracyjnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2000; *Rozwój regionalny jako element*, op. cit.

- poprawa kapitału ludzkiego (edukacja, wyrobienie nawyku ustawicznego szkolenia: XXI w. – wiek cywilizacji i wiedzy) oraz społecznego³⁸ (umiejętności współdziałania, zaufanie, uczciwość, kultura pracy, społeczeństwo obywatelskie), szczególnie w regionach zapóźnionych. Jednym z rezultatów tego procesu powinno być np. podjęcie współpracy samorządów Polski wschodniej nad wspólną strategią tego terenu w obliczu zagrożenia peryferializacją w poszerzonej Unii;
- wzmacnianie powiązań między polskimi ośrodkami metropolitalnymi a ich odpowiednikami w globalnej sieci metropolii z jednej strony, oraz z ich bezpośrednim zapleczem regionalnym – z drugiej; pozwoli to zwiększyć dynamizm rozwoju całej polskiej gospodarki i zwiększyć efekt rozprzestrzeniania rozwoju z obszarów najwyżej rozwiniętych do ich otoczenia;
- tworzenie ogólnopolskich i regionalnych sieci transferu innowacji i technologii. Jest to obecnie jedno z najsłabszych ogniw w polskich sieciach instytucjonalnych, niezwykle istotne w gospodarce opartej na wiedzy;
- wspieranie procesów restrukturyzacji w regionach przemysłowych, w tym odbudowa „tkanki miejskiej” i rekultywacja zdewastowanego środowiska w obszarach centralnych miast i regionów upadającego przemysłu;
- tworzenie międzyregionalnych sieci transferu doświadczeń i umiejętności, szczególnie w zakresie korzystania ze środków Unii Europejskiej. Na samorządach Polski zachodniej ciąży obowiązek przekazania doświadczeń współpracy międzygminnej i międzynarodowej oraz realizowania programów Unii Europejskiej do regionów Polski wschodniej, gdzie umiejętności te są znacznie mniejsze;
- wspomaganie procesu decentralizacji, w tym obecnie decentralizacji finansów, co może stanowić dopełnienie reformy terytorialnej organizacji kraju;
- wspomaganie reform i stabilnego rozwoju u naszych wschodnich sąsiadów, co jest jednym z warunków minimalizacji strat wynikających z ustanowienia zewnętrznej granicy Unii wzdłuż polskiej granicy wschodniej, ale co jest największą szansą rozwojową dla wschodnich regionów Polski. Ich peryferializacja w przestrzeni europejskiej może zmniejszyć się jedynie wtedy, gdy staną się one regionami zintegrowanej Europy, najbliższej położonymi w stosunku do szybko rozwijających się rynków wschodnich.

9. Zakończenie

Jak wykazano wyżej, polskie regiony plasują się na niskich pozycjach pod względem rozwoju gospodarczego i innowacyjności w porównaniu do regionów Unii Europejskiej w jej obecnym kształcie. Istotny wpływ na taki stan rzeczy może mieć niekorzystna struktura gospodarcza i społeczna w poszczególnych regionach, a zwłaszcza struktura zatrudnionych według sektorów (np. wysoki udział pracujących w rolnictwie), niska produktywność, niska innowacyjność gospodarki

³⁸ Por. F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa 1997.

(mierne nakłady na badania i rozwój, brak tradycji współpracy przedsiębiorstw z ośrodkami badawczymi), niedostateczny poziom wykształcenia ludności czy też malejąca wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Dodatkowo, pozycję konkurencyjną polskich regionów osłabiają trudne warunki prowadzenia działalności gospodarczej: niestabilne prawo, brak zachęt inwestycyjnych ze strony państwa, nieefektywny system finansów publicznych.

Istotą badań nad konkurencyjnością regionów powinno być szukanie relatywnych odchyleń w określonych zasobach i czynnikach rozwoju – począwszy od wystandaryzowanego ich poziomu konkurencyjnego, który można uznać jako względnie wystarczający poziom odniesienia z punktu widzenia całej gospodarki. Taka wiedza może być ważna dla prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki przyciągania inwestorów oraz selektywnego wzmacniania zasobów tak, aby uzyskać najlepsze efekty synergiczne dla pobudzania rozwoju regionów. Kraje opóźnione cywilizacyjnie nie mogą sobie pozwolić na tzw. bezadresową totalną politykę wspierania wszystkich regionów. Publiczne środki finansowe są ograniczone, a wręcz deficytowe. Szereg przewag konkurencyjnych, jakie mieliśmy jeszcze w pierwszym okresie lat dziewięćdziesiątych stopniowo wyeliminowano przez rozrosty biurokratyczne, wzrost kosztów pracy oraz nadmierne komplikacje systemów regulacyjnych, podatkowych, narastanie patologii w funkcjonowaniu administracji centralnej i lokalnej administracji samorządowej oraz braku reform całego sektora użyteczności publicznej. Niebagatelnym osłabieniem gospodarki jest także załamanie badań utylitarnych w uczelniach wyższych i zerwanie związków uczelni z praktyką gospodarczą.

W tej sytuacji zagadnienie konkurencyjności i innowacyjności regionów w państwach wstępujących do UE, które muszą nadrabiać zaległości w gospodarce, powinno odgrywać kluczową rolę w ich polityce strukturalnej i regionalnej³⁹.

Szansą, która może przyspieszyć proces realnej konwergencji z Unią Europejską będą interwencje strukturalne UE w wielu obszarach naszej gospodarki: w zakresie pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, otoczenia biznesu, inwestycji strukturalnych, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, infrastruktury turystycznej i wielu innych. Ich zakres przedmiotowy powinien być jak najbardziej dostosowany do specyficznej sytuacji w danym regionie, a więc i hierarchia obszarów interwencji musi odzwierciedlać regionalne różnicowania.

Jednakże doceniając wielkie znaczenie polityki spójności UE i jej instrumentów dla rozwoju i wzrostu konkurencyjności polskich regionów, władze samorządowe polskich województw wyrażają głębokie przekonanie⁴⁰, że najważniejszą determinantą szybkiego rozwoju jest właściwa polityka wewnętrzna – na szczeblu krajowym i regionalnym. Dlatego też środki strukturalne UE traktowane będą jako niezwykle ważny, ale tylko dodatkowy impuls rozwojowy.

³⁹ W sferze planowania i uchwalania oficjalnych dokumentów rządowych, adekwatne zapisy znalazły już miejsce w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006, ale przede wszystkim w Zintegrowanym Planie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

⁴⁰ *Polityka spójności*, op. cit., s. 8.

Tadeusz Gadkowski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Katedra Europeistyki

Z prawnomiędzynarodowej problematyki współpracy transgranicznej samorządów polskich w ramach euroregionów

***Streszczenie.** Procesowi pogłębiającej się integracji europejskiej towarzyszy rozwój współpracy regionalnej i lokalnej o charakterze transgranicznym. Szczególną rolę odgrywają euroregiony, stanowiące zinstytucjonalizowaną formę współpracy samorządów przygranicznych z dwóch lub większej liczby państw. Samorządy polskie, biorące udział w tej współpracy od 1991 r., uczestniczą w 15 euroregionach, zlokalizowanych na wszystkich naszych granicach. W artykule omówione są przesłanki współpracy euroregionalnej i jej ramy prawne. Na tym tle zaprezentowane zostały podstawowe kwestie, dotyczące funkcjonowania euroregionów z udziałem polskich samorządów, a w szczególności – na granicy Polski i Niemiec. Są to bowiem euroregiony najaktywniejsze i odgrywają bardzo pozytywną rolę w przelamywaniu często wielowiekowego, złego dziedzictwa w stosunkach polsko-niemieckich. Autor poświęca specjalną uwagę dwóm euroregionom: Pomerania i Pro Europa Viadrina.*

I.

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w Polsce i w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej nastąpiły zasadnicze przeobrażenia polityczne, gospodarcze i społeczne, które stworzyły nową rzeczywistość polityczną na naszym kontynencie. Narody tych państw uzyskały długo oczekiwaną szansę i możliwość realizacji swoich aspiracji, w tym również oparcia stosunków z najbliższymi sąsiadami na nowych, partnerskich zasadach. Ta nowa europejska

sytuacja geopolityczna stworzyła również przed Polską zupełnie nowe perspektywy i możliwości działania. Kraj nasz stanął przed szansą ponownego wejścia do jednoczącej się Europy na prawach jej pełnoprawnego członka i dołączenia do uniwersalnej rodziny demokratycznych narodów Starego Kontynentu, mających silną tożsamość europejską, ale zachowujących zarazem własną tożsamość regionalną i narodową. Szansę tę Polska konsekwentnie realizuje, mając na tej drodze ewidentne osiągnięcia, których ukoronowaniem będzie pełne zintegrowanie ze strukturami europejskimi w ramach Unii Europejskiej. Jednym z ważniejszych osiągnięć – być może zbyt słabo jeszcze eksponowanych, ale godnych szczególnej uwagi – jest coraz szerszy udział podmiotów polskich w procesie europejskiej współpracy transgranicznej w ramach euroregionów, dającej im możliwości realizowania partnerskiej współpracy z podmiotami działającymi po drugiej stronie granicy państwowej. Modelowym przykładem takiej współpracy jest polsko-niemieckie partnerstwo w ramach wspólnych euroregionów. Właśnie euroregiony działające na wspólnej polsko-niemieckiej granicy państwowej wydają się prowadzić szczególnie ożywioną i owocną działalność. Jest to szczególnie ważne dlatego, że polsko-niemieckie sąsiedztwo było sąsiedztwem trudnym. Złe, często wręcz dramatyczne karty wspólnych dziejów obu narodów nie ułatwiały tego sąsiedztwa, a gorzkie historyczne obciążenia wzajemnych stosunków były zbyt bolesne, aby oba narody mogły je realizować na zasadach zrozumienia i partnerstwa, bez przejawów wrogości, uprzedzeń i nieufności. Zupełnie nowe możliwości realizacji dobrosąsiedzkiej, przyjaznej i partnerskiej współpracy polsko-niemieckiej, zarówno na szczeblu państwowym, jak i regionalnym oraz lokalnym, pojawiły się z początkiem lat dziewięćdziesiątych, na skutek wskazanych wyżej przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w państwach tej części kontynentu europejskiego¹.

Procesowi pogłębiającej się integracji europejskiej towarzyszy równoległy i przybierający na sile rozwój różnych form współpracy regionalnej i lokalnej o charakterze transgranicznym. Pozornie oba te procesy zmierzają w przeciwnych kierunkach: z jednej strony w kierunku integracji, a z drugiej – w kierunku przybierającej różne postacie regionalizacji². Ten ostatni proces powoduje między innymi, że często stawiane jest budzące wiele emocji i niepokojów pytanie: Europa ojczyzn czy Europa regionów? Nie przesądzając w tym miejscu odpowiedzi na to pytanie, pragnę podkreślić, że są autorzy, którzy wyraźnie podkreślają możliwość równoległej realizacji obu tych procesów, bez szkody dla pełnej integracji europejskiej w ramach UE. Obrazuje to np. tytuł jednej z niedawno opublikowanych prac: *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*. Inni autorzy uważają, że zanim wszystkie państwa Europy Środkowej i Wschodniej zostaną pełnoprawnymi członkami UE, etapem pośrednim, prowadzącym do takiego członkostwa, powinna

¹Patrz np. T. Gadkowski, *Euroregiony – nowe polsko-niemieckie partnerstwo*, w: *Poszukiwanie Europy*, „Studia Europaea” vol. I, red. A. Mikołajczak i L. Mrozewicz, Poznań 2000, s. 87 i n.

²Pisze o tym W. Żelazny, *Modele integracji europejskiej: nawigacja między Europą państw a Europą regionów*, w: *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra i P. Śliwa, Poznań 1998, s. 33 i n.

być szeroka i intensywna współpraca regionalna i międzyregionalna³. Niektóre instytucje i mechanizmy takiej współpracy są dzisiaj z lepszym lub gorszym skutkiem realizowane między innymi z udziałem naszego kraju. Mam na myśli np. regionalną, środkowoeuropejską współpracę polityczną i gospodarczą w ramach takich sformalizowanych struktur międzynarodowych, jak Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (*CEFTA*) czy Grupa Wyszehradzka.

Taka instytucjonalna współpraca regionalna, realizowana w ramach międzynarodowych organizacji rządowych, była i jest zjawiskiem naturalnym, charakterystycznym dla dawnej i współczesnej społeczności międzynarodowej. Równoległe jednak do tej klasycznej współpracy rozwija się nowa europejska współpraca regionalna, w ramach której powstają i funkcjonują związki społeczności lokalnych, wychodzące poza terytorium jednego państwa. Realizują one współpracę transgraniczną w wymiarze regionalnym i lokalnym z symbolicznym tylko udziałem, albo wręcz bez aktywnego udziału, władz państwowych. Taka współpraca transgraniczna, dla której zasadnicze znaczenie mają dobrosąsiedzkie stosunki jej podmiotów, może być pojmowana zarówno jako sąsiedzka współpraca przylegających do siebie regionów granicznych, jak i jako zorganizowana współpraca władz szczebla regionalnego oraz lokalnego, a także organizacji i instytucji reprezentujących obszary graniczne. W praktyce oznacza ona wspólnie podejmowane działania, mające na celu umacnianie i rozwój sąsiedzkich kontaktów pomiędzy wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby państw, ponadto zawieranie odpowiednich porozumień pomiędzy tymi podmiotami i przyjmowanie uzgodnień koniecznych do realizacji wspólnych zamierzeń i przedsięwzięć⁴. Współpraca tego typu wychodzi z założenia, że granice są „bliznami historii” i w związku z tym ma ona pomagać w łagodzeniu negatywnych skutków istnienia tych granic we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Jest ona inicjowana i realizowana w interesie społeczności lokalnych, obejmując swoim zasięgiem obszary przygraniczne, położone w sąsiedztwie granicy, ale po obu jej stronach. Jej celem jest w istocie rzeczy niwelowanie przeszkód i problemów, jakie mogą dzielić peryferyjnie położone i często słabo rozwinięte gospodarczo regiony przygraniczne i ich społeczności. Chodzi więc o przewyciężanie negatywnych skutków istnienia granic i sprowadzanie ich do roli czysto administracyjnej. Dlatego w Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych, o której dalej będzie mowa, znalazło się wymowne sformułowanie: „Wielonarodowość problemów i szans po obu stronach granic w Europie sprawia, iż współpraca transgraniczna staje się nieodzowna. Służy bowiem urzeczywistnieniu zasad prawa międzynarodowego na dającym się przejrzycie i regionalnie objąć obszarze pogranicza. Współpraca instytucji publicznoprawnych poniżej

³W. Malendowski, E. Ratajczak, *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, s. 30 i n. oraz W. Malendowski, M. Szczepaniak, *Rola Euroregionów w procesie integracji europejskiej*, w: *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic*, red. W. Malendowski i M. Szczepaniak, Warszawa 2000, s. 9 i n.

⁴Por. T. Gadkowski, *Euroregiony jako nowy instrument polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej*, „Europa Wschodu i Zachodu” 1999, nr 3, s. 75.

szczebla ogólnopaństwowego oraz pomiędzy różnymi grupami ludności prowadzona ponad wytyczonymi granicami państw wspiera pokój, wolność, bezpieczeństwo i przestrzeganie praw człowieka oraz ochronę mniejszości etnicznych i narodowych". W przywołanej wyżej Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych czytamy w związku z tym: „Ludzkie oblicze polityki europejskiej może sprawdzić się przede wszystkim tam, gdzie woła współpracy jest koniecznością życiową, praktykowaną na co dzień, a więc w regionach granicznych. Tu właśnie należy kontynuować dzieło usuwania barier i przekształcania sposobu życia od odwróconych do siebie plecami do wspólnego życia twarzą w twarz”⁵.

II.

Tak pojmowana współpraca transgraniczna może przybierać różne formy organizacyjno-prawne, spośród których szczególną rolę przypada dziś euroregionom⁶. Są one zinstytucjonalizowaną formą współpracy w regionach przygranicznych, zlokalizowanych na terytoriach dwóch lub większej liczby państw i zarazem wspólnotą roboczą jednostek samorządu terytorialnego. Euroregiony nie stanowią odrębnej struktury ponadpaństwowej, ale posiadają własną, odpowiednio rozbudowaną strukturę organizacyjną. Dynamiczny rozwój euroregionów sprawił, że dzisiaj są one zlokalizowane na prawie wszystkich granicach państw europejskich i wychodzą poza aktualne zewnętrzne granice Unii Europejskiej. Procesowi powstawania i funkcjonowania euroregionów towarzyszy proces rozwijania systemu regulacji prawnomiędzynarodowych, stanowiących ramy prawne współpracy euroregionalnej. Do najważniejszych z nich należą:

1. Europejska Konwencja Ramowa Rady Europy o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 r. (Konwencja Madrycka)⁷ wraz z Protokołem Dodatkowym z 1995 r. Określa ona formalnoprawne ramy uczestniczenia społeczności lokalnych w opartej na europejskich standardach współpracy transgranicznej oraz prawne i strukturalne wzorce tej współpracy.

2. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r.⁸ Uznaje ona prawo społeczności lokalnych do uczestniczenia w procesie europejskiej współpracy transgranicznej poprzez przystępowanie do międzynarodowych stowarzyszeń społeczności lokalnych, na zasadzie poszanowania porządku prawnego własnego państwa.

3. Europejska Karta Samorządu Regionalnego z 5 czerwca 1997 r.⁹

⁵ Tekst Karty – patrz *Association of European Border Regions*, Gronau 1995.

⁶ R. Sowiński, *Współpraca międzynarodowa wspólnot samorządowych w Europie*, „Europa Wschodu i Zachodu” 1999, nr 3, s. 79 i n.

⁷ Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 287 i 288.

⁸ Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 i 608.

⁹ Council of Europe Doc. 7945(1997); polskie tłumaczenie – patrz „Wspólnota” 1997, nr 26, s. 19. Na temat Karty patrz np. L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, w: *Jaka Europa?*, s. 80 i n.

Należy podkreślić fakt, iż powyższe akty prawne zostały przygotowane pod egidą Rady Europy. Działalność tej organizacji międzynarodowej sprawiła, że europejska współpraca transgraniczna, realizowana przez społeczności zamieszkujące obszary przygraniczne, ma dzisiaj dobrze zorganizowany charakter. Dla Rady Europy współpraca ta stała się jednym z priorytetów w jej działalności. Rada już w latach pięćdziesiątych zaczęła zajmować się tą problematyką, starając się zapobiec marginalizacji peryferyjnych regionów przygranicznych w procesie integracji europejskiej. Dzisiejsza rola Rady nie ogranicza się do przygotowywania regulacji prawnych i koordynowania współpracy transgranicznej. Organizacja ta stworzyła cały system instytucji i organów bezpośrednio realizujących jej politykę regionalną. Są to np. tak ważne organy jak: Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (reprezentujący w Radzie władze regionalne i lokalne państw europejskich, z udziałem 12 delegatów z naszego kraju, przedstawiciele samorządu terytorialnego), Rada Gmin i Regionów Europy (będąca związkiem ponad 40 tys. gmin europejskich), Stała Konferencja Gmin i Regionów Europy czy Zgromadzenie Regionów Europy (zrzeszające ponad 220 europejskich regionów).

Należy jednak zauważyć, że europejska współpraca transgraniczna jest również w coraz większym zakresie przedmiotem zainteresowania Wspólnot Europejskich, a od traktatu z Maastricht – Unii Europejskiej. Wspólnoty zajęły się współpracą regionów przygranicznych w połowie lat siedemdziesiątych, ale nowy wymiar uzyskała ta problematyka w świetle postanowień Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. Wynika z nich wyraźnie, że celem Wspólnoty Europejskiej będzie zmniejszanie dysproporcji w rozwoju gospodarczym regionów i likwidacja zacofania regionów najslabiej rozwiniętych, między innymi poprzez stworzenie możliwości finansowych w ramach programu INTERREG¹⁰. Problematyka współpracy regionalnej w ramach Wspólnot uzyskała wymiar instytucjonalny w postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej, czyli traktatu z Maastricht z 1992 r. Wychoząc naprzeciw zgłaszanym coraz szerzej postulatam, między innymi przez Zgromadzenie Regionów RE i landy niemieckie, utworzony został doradczy organ w strukturze organów wspólnotowych, a mianowicie Komitet Regionów, którego głównym celem ma być gwarancja i odpowiednia reprezentacja interesów regionalnych i lokalnych jednostek terytorialnych w Unii Europejskiej oraz ich czynne uczestnictwo w procesie integracji europejskiej. Zgodnie z postanowieniami art. 263 (dawniej art. 198a) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej Komitet składa się z 222 przedstawicieli regionalnych i lokalnych organów państw członkowskich UE. Rola Komitetu uległa dalszemu wzmocnieniu w świetle postanowień Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r. Euroregiony nie posiadają swej reprezentacji w Komitecie, jednakże ich przedstawiciele mogą zostać włączeni do delegacji krajowych, w ramach przysługującego każdemu państwu limitu miejsc w tym organie¹¹.

¹⁰Tekst JAE i innych dokumentów europejskich – patrz: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tafelska, *Dokumenty europejskie*, Lublin 2001 oraz W. Czaplinski, R. Ostrihansky, A. Wyzumaska, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Warszawa 1994.

¹¹Pisze o tym np. Z. Czachór, *Komitet Regionów w procesie rozszerzania Unii Europejskiej*, w: *Jaka Europa?*, s. 67 i n.

Jeśli idzie o inne europejskie organizacje międzynarodowe w dziedzinie współpracy regionalnej i lokalnej, ale już o charakterze pozarządowym, to należy wymienić Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych i Transgranicznych, utworzone w 1971 r. Odgrywa ono dzisiaj wiodącą rolę w procesie wspierania współpracy transgranicznej oraz w promowaniu osiągnięć poszczególnych związków transgranicznych i w wymianie doświadczeń podmiotów realizujących taką współpracę. Członkami Stowarzyszenia są europejskie regiony graniczne i transgraniczne państw członkowskich Unii Europejskiej i Rady Europy, w tym także euroregiony z udziałem podmiotów polskich. Zgromadzenie Stowarzyszenia uchwaliło na kongresie w Szczecinie w 1995 r. nową wersję Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych. Karta ta nie ma charakteru umowy międzynarodowej – wiążącego aktu normatywnego – ale stanowi niezmiernie ważną regulację w dziedzinie europejskiej współpracy transgranicznej. W Kartie czytamy między innymi: „To, co dla rodaka z głębi kraju jawi się często jako teoria europejska, stanowi dla obywatela żyjącego na pograniczu praktyczne doświadczenia dnia codziennego. Zmuszony jest on znosić niedogodności wynikające z faktu istnienia granicy, a więc życzeniem jego jest usunięcie przyczyn powodujących jego troski. Gotowość obywateli gmin i regionów granicznych do wspólnego poszukiwania rozwiązań problemów transgranicznych nie oznacza zamiaru pozbawienia państw ich suwerenności. Chodzi jedynie o przewyciężenie blizn historii, umożliwienie ludności zamieszkującej obszary przygraniczne lepszej współpracy we wszystkich dziedzinach życia oraz urzeczywistnienie idei Europy Obywateli”¹².

III.

Wskazane wyżej prawnomiędzynarodowe i instytucjonalne podstawy europejskiej współpracy transgranicznej w ramach euroregionów stanowią bazę, na której współpraca ta obecnie się odbywa. Dzięki nim euroregiony odgrywają dzisiaj szczególną rolę w jednoczącej się Europie – rolę ważnych pomostów, ułatwiających realizację procesu integracji za pomocą współpracy, odbywającej się ponad granicami, z pominięciem istotnych barier historycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Rodzi się jednak pytanie o zasadnicze przesłanki, tkwiące u podstaw powstawania i funkcjonowania euroregionów. Na gruncie dotychczasowych doświadczeń europejskich w tym zakresie do najważniejszych przesłanek można zaliczyć:

- przesłanki historyczne, wynikające z faktu rozdzielenia przez granice państwowe wspólnot narodowych,
- przesłanki polityczne, wynikające z faktu, że współpraca transgraniczna stanowi dziś dla państw i społeczeństw europejskich istotny element składowy procesu politycznej integracji kontynentu,

¹² Association of European, op. cit.

- przesłanki gospodarcze, wynikające z konieczności zdynamizowania rozwoju gospodarczego regionów przygranicznych,
- przesłanki społeczne, wynikające z potrzeby nawiązywania i utrzymywania autentycznych, naturalnych stosunków międzyludzkich pomiędzy lokalnymi społecznościami, zamieszkującymi regiony przygraniczne¹³.

Przesłanki te wyraźnie wskazują, że euroregiony odgrywają dzisiaj szczególną rolę w jednoczącej się Europie – rolę ważnych transgranicznych pomostów, ułatwiających realizację procesu szerokiej i wielopłaszczyznowej integracji europejskiej.

IV.

Znaczący udział w procesie europejskiej współpracy transgranicznej w ramach euroregionów biorą samorzady polskie. Historia ich udziału w tym procesie jest stosunkowo krótka. Pierwszy euroregion z faktycznym udziałem podmiotów polskich, Euroregion Nysa, zlokalizowany na pograniczu polsko-czesko-niemieckim, powstał 21 grudnia 1991 r., a więc jeszcze przed formalnym przystąpieniem naszego kraju do Konwencji Madryckiej i Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Należy w tym miejscu wskazać, że pierwszy euroregion został utworzony w Europie w 1958 r., jako Euregio, na pograniczu niemiecko-holenderskim. Dzisiaj mamy już 15 euroregionów, zlokalizowanych na wszystkich naszych granicach państwowych, a łączny obszar kraju objęty współpracą euroregionalną wynosi 115 tys. km², co stanowi ponad 36% całego naszego terytorium, na którym mieszka prawie co trzeci Polak¹⁴. Geograficzny rozkład euroregionów przedstawia się następująco:

- na granicy zachodniej: Nysa, Szprewa – Nysa – Bóbr, Pro Europa Viadrina i Pomerania,
- na granicy południowej: Karpaty, Tatry, Glacensis, Pradziad, Śląsk Cieszyński, Silesia, Beskidy i Dobrawa,
- na granicy wschodniej: Bug i Niemen,
- na granicy północnej: Bałtyk.

Analiza aktywności i dorobku euroregionów z udziałem podmiotów polskich pozwala na wyrażenie poglądu, iż zdecydowanie najbardziej rozwinięta jest regionalna i lokalna współpraca transgraniczna na granicy polsko-niemieckiej, stanowiącej do 1 maja 2004 r. zewnętrzną granicę UE¹⁵. Wydaje się, że najważniejsze czynniki sprzyjające powstawaniu i aktywnemu funkcjonowaniu euroregionów z udziałem podmiotów polskich i niemieckich są następujące:

1. Nowy wymiar polityczny polskiej granicy zachodniej, zaistniały w wyniku pełnej normalizacji stosunków pomiędzy RP a zjednoczonymi Niemcami, co

¹³ Szerzej patrz T. Borys, Z. Panasewicz, *Panorama euroregionów*, Jelenia Góra 1998, s. 32 i n.

¹⁴ Ibidem, s. 96 i n.

¹⁵ Patrz np. Cz. Osękowski, H. Szczegóła, *Euroregiony na pograniczu polsko-niemieckim*, Zielona Góra 1998 i E. Buchhoefer, *Polska i Niemcy. Geografia sąsiedztwa w nowej Europie*, Kraków 1997.

spowodowało, że stała się ona jednocześnie i była do niedawna zewnętrzną granicą UE. Jest zrozumiałe, że Unia chciała mieć na swoim pograniczu pewnego partnera, sprawną infrastrukturę transportową, komunikacyjną i dobrze chronione środowisko. Cel ten mogła osiągnąć między innymi poprzez wspieranie organizacyjne i finansowe wspólnych inicjatyw euroregionalnych, podejmowanych przez lokalne społeczności, zwłaszcza samorządy. Wejście Polski do UE spowodowało z kolei, że polsko-niemieckie regiony przygraniczne, już wewnątrz Wspólnoty, korzystają z dobrodziejstw jednolitego rynku wewnętrznego i uzyskują wyjątkową szansę rozwoju gospodarczego, a ich dotychczasowy, peryferyjny charakter przechodzi do historii.

2. Zawarcie przez Polskę i Wspólnoty Europejskie Układu o Stowarzyszeniu, co nadało polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej wymiar prekursorski w tej części Europy.

3. Widoczna aktywność środowisk lokalnych i regionalnych, zamieszkujących zachodnie obszary przygraniczne, żywo zainteresowanych w nawiązywaniu współpracy transgranicznej z najbliższymi, naturalnymi sąsiadami.

4. Traktatowe ułożenie stosunków wzajemnych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec.

V.

W kontekście tego ostatniego argumentu należy podkreślić, że niewątpliwie największy wpływ na rozwój polsko-niemieckiej współpracy ponad granicą na Odrze i Nysie wywarły dwie bilateralne umowy międzynarodowe: Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy z 14 listopada 1990 r.¹⁶ oraz Traktat pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r.¹⁷ Traktaty te, poza ostatecznym potwierdzeniem istniejącego *status quo* w odniesieniu do polsko-niemieckiej granicy państwowej i określeniem zasad dobrego sąsiedztwa, odnoszą się również do współpracy transgranicznej. Już bowiem w preambule Traktatu o dobrym sąsiedztwie strony wyraziły wolę dążenia do zamknięcia bolesnych rozdziałów wspólnej przeszłości i nawiązania do dobrych tradycji i przyjaznego współżycia obu państw i narodów oraz urzeczywistniania w praktyce pragnienia wzajemnego porozumienia i pojednania. Deklaracja ta została, w interesującym nas zakresie, skonkretyzowana w postanowieniach art. 12 tego samego Traktatu. Stanowi on, że strony przywiązują duże znaczenie do partnerskiej współpracy pomiędzy regionami, miastami, gminami i innymi jednostkami terytorialnymi, zwłaszcza na obszarze przygranicznym. W związku z tym zobowiązują się one do ułatwiania i wspierania tej współpracy

¹⁶Dz.U. z 1992 r., nr 14, poz. 54.

¹⁷Dz.U. z 1992 r., nr 14, poz. 56.

we wszystkich dziedzinach, kierując się przy tym wskazanymi wyżej regulacjami prawnymi, a także – do podjęcia działań na rzecz włączenia tej współpracy w ramy działalności odpowiednich gremiów europejskich. Wyrazem takiego stanowiska było podpisanie 17 czerwca 1991 r. porozumienia międzyrządowego o współpracy regionalnej i przygranicznej oraz utworzenie tego samego dnia Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej do Spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej¹⁸.

Zakreślona w polsko-niemieckich traktatach współpraca transgraniczna jest aktywnie realizowana zarówno przez centralne oraz terenowe instytucje państwowe, jak i przez lokalne społeczności obu państw zorganizowane w samorządach, a także przez różne inne podmioty, jak np. uczelnie wyższe, placówki oświatowe i kulturalne. W wyniku przeprowadzonej reformy ustrojowej i administracyjnej naszego państwa, znaczną część dotychczasowych kompetencji centralnej administracji państwowej przejęły trójszczeblowe samorządy¹⁹. Stworzyło to bardzo szerokie możliwości realizacji transgranicznej współpracy polsko-niemieckiej w ramach euroregionów, z wyraźną dominacją głównego podmiotu tej współpracy, a mianowicie silnego, wyposażonego we właściwe kompetencje ustawowe samorządu. Cechą charakterystyczną współpracy w ramach euroregionów jest bowiem inicjowanie i realizowanie współpracy transgranicznej właśnie przez samorządy. Współpraca ta z natury rzeczy powinna być do pewnego stopnia spontaniczna i powinna wypływać ze świadomej woli i przekonania lokalnych samorządów o konieczności jej realizowania z podobnymi podmiotami po drugiej stronie granicy, aby rozwiązywać wspólne dla lokalnych społeczności problemy.

Na gruncie wewnętrznego porządku prawnego RP wszystkie jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną²⁰. Mają one prawo zrzeszania się i przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności regionalnych i lokalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw²¹.

Charakter i istotę tej współpracy oddają np. postanowienia umowy z 15 grudnia 1995 r. o utworzeniu Euroregionu Pomerania. Celem tego euroregionu – jako płaszczyzny dobrowolnej współpracy gmin polskich, członków Komunalnego Związku Celowego Gmin Pomorza Zachodniego „Pomerania” oraz powiatów i miast niemieckich, członków Związku Komunalnego Euroregionu Pomerania, realizowanej na zasadach równoprawności i w oparciu o postanowienia Konwencji Madryckiej – jest zwłaszcza: podnoszenie poziomu życia obywateli, mieszkających

¹⁸ Patrz np. T. Gadkowski, *Euroregiony – dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca bez barier*, w: *Przezwyciężanie barier w integrującej się Europie*, red. Z. Drodzowicz i Z. Puślecki, Poznań 2000, s. 231 i n.

¹⁹ Pisze o tym Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999.

²⁰ Art. 165 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

²¹ Art. 172 ust. 2 Konstytucji RP oraz postanowienia art. 10 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95), ze zmianami wprowadzonymi ustawą z 8 sierpnia 1996 r. (Dz.U. nr 106, poz. 498), art. 65 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91, poz. 575), art. 8 i 75-77 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91, poz. 576) oraz postanowienia zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z 10 czerwca 1997 r. w sprawie określenia zasad działania wojewodów w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej (M.P. nr 36, poz. 349).

w regionie, popieranie idei jedności europejskiej, rozwój współpracy gospodarczej, wymiana *know-how*, transfer technologii itp. 26 lutego 1998 r. Euroregion Pomorza poszerzył się o trzeciego partnera, a mianowicie szwedzką Skanię. Wyżej wskazane cele mają być na przykład realizowane poprzez:

- współpracę w zakresie gospodarki przestrzennej,
- ochronę środowiska naturalnego,
- rozwój infrastruktury o zasięgu ponadgranicznym,
- współdziałanie w zapobieganiu oraz zwalczaniu katastrof i klęsk żywiołowych,
- ponadgraniczną komunikację osobową i współpracę w dziedzinie ruchu turystycznego,
- wymianę kulturalną i zachowanie wspólnego dziedzictwa kulturalnego,
- współpracę w wychowaniu młodego pokolenia,
- tworzenie warunków, umożliwiających swobodne kontakty obywateli,
- wspieranie różnorodnych przedsięwzięć na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej.

Jako inny przykład, można wskazać na znaczący na polsko-niemieckim pograniczu Euroregion Pro Europa Viadrina. Polskimi podmiotami współtworzącymi ten euroregion były Stowarzyszenie Gmin Lubuskich i Związek Gmin Gorzowskich, które najpierw podpisały odpowiednie porozumienie o stopniowym tworzeniu euroregionu, a następnie podpisały 21 grudnia 1993 r. umowę o utworzeniu euroregionu z podmiotem niemieckim, którym była Komunalna Wspólnota Robocza „Środkowe Nadodrze”. Później oba polskie podmioty utworzyły w 1996 r. jedno wspólne Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Pro Europa Viadrina²².

Podstawowe cele, jakie założyły strony tworzące ten euroregion, zostały określone w sposób typowy dla tworzonych w Europie instytucji współpracy transgranicznej w ramach euroregionów. Są więc one następujące:

- zapewnienie dobrosąsiedzkich stosunków pomiędzy Polakami a Niemcami,
- umacnianie tożsamości regionalnej, żyjących na obszarze pogranicznym Polaków i Niemców poprzez stworzenie wspólnej perspektywy na przyszłość,
- podnoszenie poziomu życia obywateli, mieszkających w regionie poprzez utworzenie w przyszłości ponadgranicznego, zintegrowanego polsko-niemieckiego regionu gospodarczego,
- wspieranie idei jedności europejskiej i zrozumienia międzynarodowego, czego szczególnym wyrazem jest partnerska współpraca Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i Europejskiego Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą oraz działalność Collegium Polonicum w Słubicach²³,
- ustalanie wspólnych przedsięwzięć i pozyskiwanie środków finansowych, niezbędnych na ich realizację.

²² M. Rudnicki, *Szkic o Euroregionie Pro Europa Viadrina*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 36 i n.

²³ W. Pfeiffer, *Uniwersytet Europejski Viadrina we Frankfurcie nad Odrą i Collegium Polonicum. Powstanie, koncepcja i plany rozwoju*, „Przegląd Zachodni” 1994, nr 2, s. 1 i n.

VI.

Analiza porozumień o utworzeniu polsko-niemieckich euroregionów oraz ich statutów pozwala zauważyć wyraźne podobieństwa, zarówno w odniesieniu do ich struktury organizacyjnej, jak i do zakładanych celów i głównych zadań. Są to podobieństwa sięgające dalej i odnoszące się do innych europejskich struktur euroregionalnych. Euroregiony bowiem – jako szczególna forma współpracy transgranicznej społeczności lokalnych obszarów przygranicznych, wychodząc z idei europejskiej jedności i międzynarodowego zrozumienia – zakładają sobie jako główny cel działania dążenie do zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza gospodarczego, tych regionów oraz zbliżenie społeczności, zamieszkujących po różnych stronach granicy państwowej.

Wszystkie cztery euroregiony zlokalizowane na granicy polsko-niemieckiej reprezentują typowy model współpracy euroregionalnej, a więc model samorządowy. W modelu tym podmiotami tworzącymi euroregion są reprezentujące społeczność lokalną samorządy. Taki model współpracy oddaje „ducha” współpracy transgranicznej, wyrażonego we wskazanych wyżej postanowieniach Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych, odwołujących się do „ludzkiego oblicza” polityki europejskiej i jest zgodny z realizowaną w demokratycznych państwach europejskich zasadą przekazywania kompetencji na możliwie najniższe szczeble władzy państwowej i samorządowej oraz z fundamentalną na gruncie integracji europejskiej zasadą subsydiarności.

VII.

W podsumowaniu powyższych rozważań, należy podkreślić, co następuje. Dzisiejsza współpraca międzynarodowa jest realizowana na różnych szczeblach. Charakter najbardziej oficjalny ma współpraca realizowana w relacji państwo – państwo, oparta na normach prawa międzynarodowego. Dotyczy to zarówno współpracy o charakterze uniwersalnym, jak i regionalnym oraz bilateralnym. Na kontynencie europejskim współpraca ta odbywa się dzisiaj w ramach dwóch dominujących procesów: procesu integracji i procesu regionalizacji. Procesowi szerokiej, europejskiej integracji politycznej i gospodarczej towarzyszy proces współpracy regionalnej i lokalnej, realizowanej zarówno pod egidą Rady Europy, jak i Unii Europejskiej. Cechą szczególną współczesnej transgranicznej współpracy europejskiej jest to, że odbywa się ona często na szczeblu społeczności lokalnych, a więc pomiędzy samorządami i władzami lokalnymi dwóch lub większej liczby państw. Instytucją, która bardzo dobrze obrazuje charakter i przebieg takiej współpracy są euroregiony.

Począwszy od lat dziewięćdziesiątych, we współpracy euroregionalnej bardzo aktywnie uczestniczą podmioty polskie. Polska jest stroną najważniejszych regulacji

prawnomiędzynarodowych w tym zakresie: Konwencji Madryckiej i Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Polskie prawo, a zwłaszcza nowa Konstytucja z 1997 r. i ustawy samorządowe z lat dziewięćdziesiątych, dają szerokie możliwości działania jednostek samorządu terytorialnego w stosunkach międzynarodowych.

Na obszarach przygranicznych naszego kraju funkcjonuje dzisiaj 15 euroregionów. Zdecydowanie najbardziej aktywną działalność prowadzą cztery euroregiony polsko-niemieckie, zlokalizowane po obu stronach granicy państwowej. Granica ta przez stulecia bardziej dzieliła niż łączyła oba narody. Polsko-niemieckie sąsiedztwo było i jest sąsiedztwem złożonym, a w jego tysiącletniej historii były okresy złe, czy wręcz tragiczne. Dzisiaj współpraca społeczności lokalnych obu państw na obszarze przygranicznym wyraźnie pokazuje, że wielowiekowe dziedzictwo złych stosunków sąsiedzkich pomiędzy obu narodami zostało przełamane i sąsiedztwo to może być dobre, a współpraca partnerska. Normalizacja oficjalnych stosunków pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec, której wyrazem są zwłaszcza dwa traktaty z lat 1990-1991 umożliwiła w dużym stopniu współpracę transgraniczną podmiotów polskich i niemieckich. Współpraca ta stanowi nie tylko bardzo ważny element stosunków bilateralnych, ale również bardzo ważny element w procesie pełnej integracji Polski ze strukturami europejskimi.

Beata Słobodzian

Uniwersytet Gdański
Instytut Poliotologii

Zachodnioeuropejskie zapożyczenia w realizacji współczesnego systemu samorządu terytorialnego w Polsce

***Streszczenie.** Przeprowadzone w Polsce w latach 90. XX w. reformy struktur organizacji państwa doprowadziły do ukształtowania trójstopniowego podziału terytorialnego kraju i przekazania części kompetencji administracji publicznej do samorządowych gmin i powiatów oraz samorządowo-rządowych województw. Autorzy polskich reform samorządowych korzystali z doświadczeń krajów Europy Zachodniej, a w największym stopniu – z doświadczeń trójstopniowego modelu podziału terytorialnego Francji, Włoch i Hiszpanii. W artykule omawiany jest ustrój i zadania samorządu terytorialnego w tych trzech państwach. W zakończeniu wskazane są cechy wspólne samorządu terytorialnego w tych państwach i w Polsce.*

1. Wprowadzenie

W 1989 r. rozpoczął się w Polsce proces transformacji ustrojowej: przejście od systemu autorytarnego i bardzo scentralizowanej administracji publicznej do systemu demokracji obywatelskiej i decentralizacji struktur organizacji państwa; do odrodzenia po wielu latach samorządu terytorialnego. Decentralizacja objęła zrazu gminę, jako najniższą, a jednocześnie podstawową jednostkę podziału administracyjnego kraju¹. Podstawę prawną owej decentralizacji stanowiła ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (gminnym)². Był to pierwszy etap

¹Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, wyd. III, red. S. Wykretowicz, Poznań 2004.

²Dz.U. nr 16, poz. 95.

reformy samorządowej, w wyniku której mieszkańcy gminy, tworzącej z mocy ustawy wspólnotę samorządową, uzyskali określony prawem zakres zadań publicznych i władztwo administracyjne, czyli zdolność do samodzielnego wykonywania tych zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Na mocy ustawy samorządowa gmina uzyskała osobowość prawną, podlegającą ochronie sądowej.

Wprowadzenie w 1990 r. samorządu terytorialnego na szczeblu gminy legitymizowało nowo powstały ustrój demokracji obywatelskiej, było wyrazem jego istoty.

Podkreślić należy, że w drugiej połowie XX w. w większości krajów Europy Zachodniej proces decentralizacji administracji publicznej posunął się dalej; ustrój samorządowy uzyskały ponadgminne struktury administracji państwowej: okręgi i regiony³. Korzyści z tych zmian zauważono w Polsce, uznając że istnienie samorządu terytorialnego tylko na poziomie gminy ograniczałoby skalę zdecentralizowanej administracji publicznej, a tym samym pomniejszało udział czynnika obywatelskiego w „samodzielnym wykonywaniu zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych” – co jest istotą ustroju demokracji obywatelskiej. W związku z tym, wkrótce po wprowadzeniu samorządu gminnego podjęta została dyskusja na temat rozszerzenia samorządu na ponadgminne jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju, a mianowicie: powiaty i województwa. Te ostatnie miały obejmować strukturę dwubiegunową (bipolarną) samorządowo-rządową, jako rozwiązanie optymalne, pozostające w zgodzie z fundamentalną zasadą ustrojową III RP – zasadą państwa unitarnego. W tym duchu przygotowany został przez Instytut Spraw Publicznych⁴ projekt ustroju nowego województwa – regionu; nawiązywał on do podobnych rozwiązań ustrojowych w państwach Europy Zachodniej, zwłaszcza we Francji, Włoszech i w Hiszpanii, których parametry geofizyczne (tj. obszar, liczba ludności, potencjał ekonomiczny i kulturalny) są porównywalne z Polską.

Różne były przyczyny rozszerzenia samorządu terytorialnego na ponadgminne jednostki podziału terytorialnego, ale wszędzie – zarówno w Europie Zachodniej, jak i w Polsce – rozszerzenie sfery decentralizacji administracji publicznej miało na celu ograniczenie biurokracji rządowej i usprawnienie funkcjonowania państwa.

Szczególne znaczenie miało wprowadzenie samorządu na szczeblu regionu. W Europie Zachodniej wykształciły się trzy ustrojowe modele regionu, a mianowicie: autonomii politycznej (Włochy, Hiszpania), federacyjny (Niemcy, Szwajcaria) i samorządowy (Francja).

W Polsce, po wieloletniej dyskusji, przyjęto w 1998 r. model regionu samorządowego, czyli zbliżony do modelu francuskiego; nowe województwa uzyskały kształt dualistyczny, czyli samorządowo-rządowy. Dwubiegunowa struktura administracji publicznej na szczeblu województwa była – jak już podkreślono – optymalna dla zapewnienia unitarnego charakteru państwa. Nowe, ponadgminne szczeble samorządu terytorialnego w Polsce zostały wprowadzone z dniem 1 stycz-

³ *Polityka regionalna w Polsce. Cele, procedury i instytucje*, materiały z konferencji, Warszawa 24-25 września 1998 r., s. 110.

⁴ M. Stec, *Województwo regionem*, „Biuletyn Państwo – Rząd – Administracja” 1996, nr 1, s. 2.

nia 1999 r. na podstawie ustaw o samorządzie powiatowym⁵ i o samorządzie województwa⁶, które Sejm RP uchwalił w dniu 5 czerwca 1998 r. W ten sposób istniejąca dotąd asymetria ustrojowa pomiędzy Polską a krajami Europy Zachodniej została zniesiona.

Należy podkreślić, że autorzy polskiej reformy samorządowej najczęściej korzystali z doświadczeń funkcjonowania trójstopniowego modelu podziału terytorialnego Francji, Włoch i Hiszpanii. Ale obok podobieństwa rozwiązań ustrojowych pomiędzy wymienionymi krajami a Polską, istnieją również różnice, głównie w odniesieniu do modelu regionu. W Polsce – zgodnie z przyjętą zasadą państwa unitarnego – region (województwo) nie jest ani jednostką autonomiczną, ani federalną – jest dychotomiczną strukturą administracji publicznej: samorządową i rządową. W pierwszym przypadku, województwo jako region jest trzecim szczeblem zdecentralizowanej administracji publicznej i stanowi z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową, której organami są sejmik województwa (jako organ stanowiący i kontrolny) oraz zarząd województwa (jako organ wykonawczy, z marszałkiem województwa na czele). W drugim przypadku, województwo jest jednostką administracji rządowej, z wojewodą na czele; powołuje go prezes Rady Ministrów. Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, a także organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego.

Niniejsza praca ma na celu przedstawienie ustroju i zadań samorządu terytorialnego we Francji, Włoszech i Hiszpanii, a więc w krajach, z których zapożyczenia w realizacji współczesnego systemu samorządu terytorialnego w Polsce były największe; ma pokazać podobieństwa i różnice oraz przyczyny, które legły u podstaw trójstopniowego modelu samorządu terytorialnego w wymienionych państwach.

2. Francja

Na początku lat osiemdziesiątych rozpoczęto we Francji reformę samorządu terytorialnego pod hasłem decentralizacji⁷. Miała ona na celu rozszerzenie samorządu na regiony. W wyniku tej reformy regiony uzyskały status pełnoprawnych społeczności terytorialnych, na wzór gmin i departamentów. W 1986 r. odbyły się pierwsze wybory do rad regionalnych. Założenia programowe reformy samorządowej zostały przedstawione w ustawie z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów⁸, oraz w ustawie z dnia 7 stycznia 1983 r.

⁵Dz.U. nr 91, poz. 578.

⁶Dz.U. nr 91, poz. 576.

⁷W maju 1981 r. premier Pierre Mauroy poinformował o gotowości rządu do podjęcia zmian podziału terytorialnego, „aby wyjść naprzeciw aspiracjom decentralizacyjnym”. Realizację tej polityki rozpoczął Gaston Deffere, ówczesny minister spraw wewnętrznych i decentralizacji – stąd często mówi się o reformie Deffere’a.

⁸Ustawa z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów (zwana ustawą marcową); por. K. Choraży, *Zagadnienia ustroju lokalnego we Francji*, Lublin 1998, s. 54.

o podziale kompetencji między gminami, departamentami, regionami i rządem⁹. Ustawy te stanowią podstawę prawną procesu regulującego zmiany funkcjonalne i strukturalne w systemie zdecentralizowanej administracji publicznej Francji.

Tradycja regionalna we Francji sięga pierwszych lat powojennych. Utworzenie regionów było zamysłem ekonomicznym, związanym z odbudową gospodarczą Francji po drugiej wojnie światowej. Chodziło o dokonanie zmian w administracji państwa na bardziej skuteczną i efektywniejszą, a jednocześnie oszczędniejszą. W tym celu pojawiły się nowe okręgi administracyjne państwa, zajmujące miejsce w hierarchii nad departamentami, które z kolei stały nad gminami. Zasadniczym powodem uzasadniającym dalszą decentralizację administracji publicznej były wymagania związane z zagospodarowaniem przestrzennym i zniwelowaniem do minimum różnic między silnie rozwiniętymi obszarami (jak aglomeracje miejskie Paryża, Lyonu, Bordeaux, Marsylii czy Nicei) a ubogą prowincją. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych nastąpiły zmiany w koncepcji regionu, obejmujące już nie tylko sferę ekonomiczną, ale i społeczną; powołano też pierwsze regionalne zgromadzenia na podstawie mianowania¹⁰.

Reforma decentralizacyjna administracji publicznej, przeprowadzona w latach 1982-1983, miała na celu pogodzenie tradycji państwa unitarnego z użytecznością i służebnością demokracji lokalnej; była formą dalszej decentralizacji terytorialnej. W wyniku tej reformy utworzono 26 regionów, w tym 4 regiony zamorskie; Korsyce nadano status regionu specjalnego, uwzględniając specyficzną sytuację tej wyspy¹¹.

Podstawowe założenia reformy decentralizacyjnej miały na celu:

- przekształcenie nadzoru administracji rządowej na nadzór sądowy nad wspólnotami terytorialnymi, czyli samorządem terytorialnym,
- nadanie regionom statusu wspólnot terytorialnych (każdy z regionów otrzymał status podmiotu samorządu terytorialnego), a co za tym idzie, przeprowadzenie zmian w podziale kompetencji między poszczególnymi jednostkami terytorialnymi (gminami, departamentami, regionami) a administracją centralną, czyli rządową,
- odebranie administracji rządowej niektórych zadań i kompetencji oraz przekazanie ich regionom,
- zmianę systemu finansowego regionów.

Ustawa z 1982 r. określa region jako wspólnotę terytorialną, administrowaną przez radę regionalną, wybraną bezpośrednio w głosowaniu powszechnym. Regiony uzyskały osobowość prawną, czyli zdolność do samodzielnych działań prawnych w zakresie ustawy. Zmiana statusu regionów i zakwalifikowanie ich do kategorii wspólnot terytorialnych wiązała się ze zmianą zakresu uprawnień. Kompetencje

⁹Ustawa z dnia 7 stycznia 1983 r., o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i rząd; por. ibidem, s. 68.

¹⁰Por. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2001, s. 241.

¹¹Korsyka od 1975 r. podzielona jest na dwa departamenty i ma konstytucyjnie zagwarantowaną własną samorządność. W przeciwieństwie do innych regionów posiada oddzielne organy władzy, stanowiące zgromadzenie i komitet wykonawczy. Por. ibidem.

i zadania regionu ukierunkowane zostały na rozwój społeczny, gospodarczy i kulturalny oraz zagospodarowanie przestrzenne regionu; na współdziałanie z jednostkami samorządu gminnego i departamentalnego oraz z rządem. Przyjęto zasadę niezależności jednostek samorządowych względem siebie. Natomiast nie przyznano regionom charakteru władczego, co potwierdza unitarny charakter państwa oraz poszanowanie niezawisłości gmin i departamentów¹².

Do podstawowych zadań francuskich regionów należy:

- rozwój ekonomiczny regionu we współpracy z lokalnymi jednostkami samorządowymi (lub ich związkami) i administracją centralną; współpraca ta wyraża się w formie dotacji, pożyczek, preferencji kredytowych, pomocy informacyjno-szkoleniowej itp.,
- zaspokajanie potrzeb mieszkańców regionu w dziedzinie ochrony zdrowia, gospodarki komunalnej i transportu,
- stymulowanie rozwoju szkolnictwa średniego i wyższego, doksztalcanie zawodowe, prowadzenie szkół zawodowych,
- uczestnictwo w dziedzinie planowania przestrzennego na podstawie planów regionalnych i planu narodowego.

Dla wypełniania zadań powierzonych lub zadań własnych regiony mogą zawierać między sobą porozumienia, powoływać instytucje wspólnego działania, wnioskować o utworzenie związku międzyregionalnego. Istnieje też możliwość współpracy regionów z podobnymi jednostkami zagranicznymi, bez uszczerbku dla zobowiązań międzynarodowych Francji.

Organem legislacyjnym, czyli uchwałodawczym i kontrolnym w regionie jest **rada regionalna**, której członkowie wyłaniani są w drodze wyborów powszechnych, bezpośrednich i proporcjonalnych w departamentach, które stanowią okręgi wyborcze¹³. Rada obraduje na sesjach jawnych, zwoływanych przez przewodniczącego co najmniej raz na kwartał. Są one zwoływane także na żądanie biura¹⁴ lub jednej trzeciej członków rady, pod warunkiem określenia porządku posiedzenia trwającego nie dłużej niż dwa dni. W przypadku zaistnienia „okoliczności wyjątkowych”, rada może zebrać się na sesjach powoływanych w trybie nadzwyczajnym.

¹² Szczególny status otrzymały największe aglomeracje miejskie Francji: Paryż, Marsylia, Lyon. Paryż posiada status gminy i departamentu. Rada Paryża ma dualistyczny charakter: rady gminy i rady generalnej. Organem wykonawczym jest mer Paryża, kontrolę legalności sprawuje prefekt Paryża, jako przedstawiciel rządu. Paryż podzielony jest administracyjnie na 20 dzielnic, których rady wybierane są według procedury odnoszącej się do gmin liczących powyżej 3500 mieszkańców; dzielnice pokrywają się z okręgami wyborczymi. Por. M. Maciolek, *Ustrój administracyjny Paryża*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 58.

Marsylia podzielona jest na 16 dzielnic – dwie dzielnice tworzą okręg wyborczy. Lyon tworzy 9 dzielnic, pokrywających się z okręgami wyborczymi. Rady dzielnic wybierane są dla jednej lub kilku dzielnic i funkcjonują według ustawy dotyczącej rad gminnych; merowi gminy powierzono kontrolę nad uchwałami rad dzielnic. Por. ibidem, s. 59; *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1998, s. 180-189.

¹³ Art. 59 ustawy z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów.

¹⁴ Biuro rady regionalnej to organ pomocniczy powoływany w celu usprawnienia prac rady. Tworzą go: przewodniczący, jego zastępcy oraz inni członkowie wybrani spośród radnych. Jest organem pomocniczym, podporządkowanym przewodniczącemu.

Przewodniczący rady regionalnej pełni funkcje organu wykonawczego. Do kompetencji przewodniczącego – obok tak typowych zadań, jak: zwoływanie posiedzeń rady, przewodniczenie jej pracom, przygotowywanie uchwał rady, delegowanie na rzecz kierujących poszczególnymi służbami regionalnymi prawa podpisu – należy też utrzymywanie kontaktów z prefektem, nadzór nad służbami podległymi regionowi (tzw. służby regionalne) oraz zlecenie realizacji zadań i sprawdzanie ich wykonania. Obowiązkiem przewodniczącego rady jest zdawanie corocznych sprawozdań o sytuacji w regionie, z wykonania planu regionalnego oraz z wykorzystania środków finansowych.

Znaczącą rolę odgrywa rada społeczno-ekonomiczna; jest ona organem konsultacyjnym przewodniczącego i samej rady. Rada ta tworzona jest przez przedstawicieli rolnictwa, przemysłu i handlu, wolnych zawodów, organizacji społecznych, związków zawodowych, szkolnictwa oraz osoby wyróżniające się szczególnymi zasługami dla regionu. Nadrzędnym i obligatoryjnym zadaniem tejże rady jest opiniowanie projektów aktów rady regionalnej lub – na życzenie przewodniczącego – opiniowanie bilansu z wykonania planu regionalnego, ocena podstawowych założeń budżetu, tudzież prowadzenie dokumentacji związanej z działalnością regionu na szczeblu centralnym (jako podstawy planu narodowego). Doradztwo rady ekonomiczno-społecznej ma charakter wstępny, a wyrażone przez nią opinie nie są prawnie wiążące dla rady regionalnej i przewodniczącego, ale jej reprezentatywny skład sprawia, że odgrywa ona istotną rolę¹⁵.

Na szczeblu regionalnym państwo reprezentowane jest przez prefekta (dawniej komisarza Republiki), mianowanego przez premiera. Zadaniem prefekta jest reprezentowanie na szczeblu regionu rządu, gwarantowanie na jego obszarze praworządności oraz kontrola nad samorządem terytorialnym. Zajmuje się on też utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, posiada uprawnienia nadzorcze w stosunku do policji, oświaty, kultury i turystyki oraz finansów publicznych; koordynuje działania administracji rządowej na szczeblu regionalnym. Prefekt pełni również nadzór nad zachowaniem prawidłowości i legalności w działalności organów samorządu regionu, a w przypadku uznania wydanych przez samorząd regionu aktów prawnych za niezgodne z prawem, może zaskarżyć je do Trybunału Administracyjnego. Przysługuje mu też prawo wstrzymania realizacji zaskarżonego aktu prawnego.

Na szczeblu regionu działają także zdekoncentrowane działy administracji centralnej, nie podlegające prefektowi, a mianowicie: wymiar sprawiedliwości, siły zbrojne, inspekcja pracy i pobór podatków.

Niższą od regionu jednostką podziału administracyjnego i okręgiem lokalnej samorządności są **departamenty**. Początkowo stanowiły one jednostkę podziału terytorialnego, w którym działały tylko zdekoncentrowane organy administracji

¹⁵ K. Choraży, *Ewolucja pozycji prawnej regionów we Francji*, Lublin 1986, s. 112-113; idem, *Zagadnienia*, op. cit., s. 24-35; M. Stec i in., *Model ustroju województwa w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, Warszawa 1997, s. 10.

rządowej. W wyniku reformy decentralizacyjnej, przeprowadzonej w latach 1982-1983, pozycja departamentów uległa przeobrażeniu: stały się również jednostkami samorządu terytorialnego. Organem władzy uchwałodawczej samorządu na szczeblu departamentu jest **rada generalna**, wybierana w powszechnym i bezpośrednim głosowaniu na 6 lat, przy rotacji połowy jej składu co 3 lata¹⁶. Po każdej wymianie personalnej rada generalna wybiera spośród swoich członków **przewodniczącego** i biuro rady, składające się z zastępców przewodniczącego.

Przewodniczący rady generalnej pełni swój mandat przez 3-letnią kadencję i jako jednoosobowy organ wykonawczy departamentu zobowiązany jest do przygotowywania posiedzeń rady (nie mniej niż raz na 4 miesiące), przewodniczenia im i wykonywania jej uchwał.

Przepisy ustawy o podziale kompetencyjnym przyznają samorządowi na szczeblu departamentu uprawnienia w dziedzinie: pomocy społecznej, ochrony sanitarnej, utrzymywania wysypisk śmieci, transportu szkolnego, utrzymania szkolnictwa ponadpodstawowego. Następstwem decentralizacji było rozwinięcie własnych (dla departamentu) służb; dotyczy to głównie służb sanitarnych i socjalnych, które współpracują ze swoimi rządowymi odpowiednikami w departamencie. Budżet samorządu departamentu uchwalany jest przez radę generalną; dochody budżetu stanowią lokalne podatki pośrednie i subwencje państwa.

Departament stanowi jednocześnie okręg zdekoncentrowanej administracji rządowej; obowiązki przedstawiciela rządu (i każdego z ministrów) pełni prefekt. Jest on powoływany przez Prezydenta Republiki. Stoi on czele służb państwa nie przekazanych samorządowi departamentu (tzw. służby zewnętrzne). Prefekt sprawuje też kontrolę administracyjną państwa nad wspólnotami lokalnymi, czyli samorządem departamentu i gminy.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego we Francji jest gmina. Tradycja francuskich gmin (komun) wywodzi się okresu Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Przeobrażenia społeczno-polityczne i ekonomiczne, jakie dokonały się w ciągu ponad 200 lat, objęły także najliczniejszą grupę jednostek terytorialnych, czyli gminy. W świetle obowiązujących regulacji prawnych francuska gmina jest:

- podstawowym okręgiem samorządności lokalnej,
- okręgiem wyborczym dla wyboru reprezentantów społeczności lokalnej do rady gminnej,
- jednostką zasadniczego podziału terytorialnego, oraz
- podstawowym okręgiem administracji rządowej¹⁷.

Organem uchwałodawczym samorządu gminy jest **rada gminy**, wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich na okres 6 lat. Liczebność rady zależy od liczby mieszkańców danej gminy i kształtuje się w przedziale od 9 do 69 radnych. Członków rady gminy obowiązuje zakaz kumulowania mandatów według

¹⁶Departamenty podzielone są na okręgi wyborcze zwane kantonami. Ich liczbę określa Rada Stanu w drodze dekretu.

¹⁷K. Choraży, *Zagadnienia*, op. cit., s. 31-33; *Samorząd terytorialny i administracja*, op. cit., s. 162.

zasady niepołączalności. Do zadań rady gminy należy m.in. uchwalanie budżetu gminy, uchwalanie lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, prowadzenie szkół podstawowych, organizowanie pomocy społecznej, desygnowanie przedstawicieli gminy do instytucji pozagminnych i inne.

Zgodnie z ustawą, **mer gminy** sprawuje władzę wykonawczą. Mer i jego zastępcy wybierani są przez radę w głosowaniu tajnym. Ich mandat trwa 6 lat, a rada gminna nie może ich zdymisjonować przed upływem tego okresu, ponieważ chronieni są immunitetem.

Mer, poza przewodniczeniem radzie gminnej i pełnieniem funkcji organu wykonawczego samorządu gminy, jest równocześnie organem administracji rządowej. Do jego zadań należy kierowanie pracami służb podległych rządowi, a działającymi w gminie; sprawuje też funkcje policyjne – spoczywa na nim obowiązek utrzymania ładu i porządku na terenie gminy. Do mera należy więc kierowanie zarówno administracją samorządową, jak i rządową na szczeblu gminy.

Zasada dualizmu władzy na szczeblu gminy pozwala uniknąć przerostu administracji, ograniczając przez to biurokrację. Przy tak dużym stopniu rozdrobnienia gminnego (36 tysięcy gmin) właściwe funkcjonowanie organów municypalnych i organów administracji rządowej w dwóch odrębnych urzędach byłoby nieefektywne i powodowało marnotrawienie środków finansowych¹⁸.

3. Włochy

Wprowadzanie samorządu regionalnego we Włoszech miało służyć jako instrument wspomagający dotychczasowy samorząd gminny i samorząd prowincji; miało też zachować regionalne właściwości kulturowe, a niekiedy i językowe. Powołanie regionów powinno było przyspieszyć wyeliminowanie pozostałości autorytaryzmu faszystowskiego¹⁹. Dodać należy także niechęć społeczeństwa włoskiego do centralizmu. Wszystko to sprawiło, iż we Włoszech po II wojnie światowej odżyły silne tendencje regionalne. Tendencje te zostały usankcjonowane w Konstytucji Republiki Włoskiej z 1947 r.²⁰ Powstały wtedy podstawy prawne do powołania regionalnych rządów, które są wybierane w wyborach bezpośrednich²¹ i posiadają rozległe uprawnienia.

¹⁸Stopień rozdrobnienia francuskich gmin obrazuje fakt, że Belgia, Holandia, Luksemburg, Włochy i RFN (przed zjednoczeniem) łącznie liczyły około 20 tys. gmin. Szacuje się, że dochody własne gmin zaspokajają nie więcej niż 40% ich wydatków. Por. J. le Cacheux, *Modernizacja francuskiego systemu podatków lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 4, s. 24.

¹⁹*Regionalizacja w Polsce. Problemy, kierunki, koncepcje*, red. J. Regulski, Warszawa 1998, s. 35.

²⁰Por. Konstytucja Republiki Włoskiej uchwalona dnia 22 grudnia 1947 r., promulgowana 27 grudnia 1947 r., zaczęła obowiązywać od dnia 1 stycznia 1948 r. *Konstytucje Finlandii, Włoch, Republiki Federalnej Niemiec, Francji*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław – Warszawa 1971, s. 155-200.

²¹R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995, s. 37.

We wspomnianej Konstytucji²² stwierdza się, że Republika jest jednolita i niepodzielna, a samorząd terytorialny urzeczywistnia najszerzą decentralizację państwa. W Konstytucji podzielono kraj na regiony, prowincje, gminy, ze szczególnym podkreśleniem specyfiki regionów. Terytorium kraju zostało podzielone na dwa typy regionów: specjalne, tzw. autonomiczne (5) i zwykłe (15). Regionami specjalnymi są dwie wyspy: Sardynia i Sycylia oraz trzy regiony nadgraniczne: Dolina Aosty, Trydent-Górna Adyga i Friuli-Wenecja Julijska. Różnice między regionami autonomicznymi i zwykłymi wynikają z ich doświadczenia historycznego i politycznego, zwyczajowych norm prawnych oraz zakresu kompetencji.

Regiony autonomiczne powstały w 1948 r.; nadano im statuty w formie ustaw, stanowiących „swoiste wewnętrzne konstytucje”²³. Natomiast regiony zwykłe utworzono dopiero w dniu 7 czerwca 1970 r.; w tym dniu przeprowadzono pierwsze wybory do ich rad, zwanych radami regionalnymi. Do nich należy opracowanie statutów, które z kolei są zatwierdzane w formie ustaw zwykłych przez parlament Republiki.

Włoski model regionu nie podważa gwarantowanej konstytucyjnie nadrzędnej roli rządu i jego organów. Rząd republiki posiada możliwość władczej ingerencji w wewnętrzne regulacje prawne regionów, np. statuty, które są fundamentem wzajemnych stosunków państwo – region.

Regionom przyznano – w granicach statutu – władzę stanowienia, czyli ustawodawczą i władztwo administracyjne oraz samodzielność finansową. Konstytucja wylicza sprawy, które podlegają regionom w dziedzinie ustawodawczej i władztwa administracyjnego. Zakres owego władztwa obejmuje: urbanistykę, wodociągi, turystykę, roboty publiczne, rolnictwo, rzemiosło, policję lokalną, służbę zdrowia i inne. Stosownie do przepisów konstytucji, państwo może przekazać regionom dodatkowe uprawnienia w formie tzw. ustaw ramowych. Pozwala to regionom na szersze możliwości tworzenia prawa o charakterze uzupełniającym i konkretyzującym, co umacnia ich pozycję. Natomiast władze regionu nie mają prawa prowadzenia własnej polityki międzypaństwowej, ani zawierania umów międzynarodowych. W tym zakresie ich (regionów) kompetencje ograniczają się do współpracy z instytucjami międzynarodowymi.

Organami samorządu regionu są: rada regionalna, zarząd regionalny i jego przewodniczący²⁴.

Rada regionalna wyłaniana jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich z tzw. większościowym sposobem przeliczania głosów. W ciągu pięcioletniej kadencji rada regionalna wykonuje kompetencje w zakresie wypełniania funkcji

²² Art. 5 Konstytucji Republiki Włoskiej stanowi: „Republika jednolita i niepodzielna uznaje i popiera samorząd terytorialny; urzeczywistnia w służbie państwowej najszerzą decentralizację administracji; przystosowuje zasady i system ustawodawstwa do wymogów samorządu i decentralizacji”.

²³ W. Misiuda, *Decentralizacja regionalna. Statuty jako podstawa normatywnych funkcji regionów włoskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 49-50.

²⁴ Postanowienia statutów mogą wpływać na powoływanie innych organów samorządu (z zastrzeżeniem, iż kompetencje rady regionalnej i zarządu są nienaruszalne i nie podlegają scedowaniu).

administracyjnych, ustawodawstwa regionalnego i innych norm prawa wewnętrznego, m.in. przepisów wykonawczych, kontroli politycznej wobec zarządu i przewodniczącego.

Zarząd (*giunta*) stanowi organ wykonawczy regionu, którego pracami kieruje przewodniczący. Do podstawowych kompetencji zarządu należy m.in.: konstruowanie budżetu, ponoszenie odpowiedzialności za jego wykonanie, przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego oraz wykonywanie uchwał rady. Rada nadzoruje zarząd i przewodniczącego, a w wypadku popełnienia przez nich czynności sprzecznych z Konstytucją lub innymi ustawami, może ich odwołać (art. 126). Członkowie zarządu kierują poszczególnymi komórkami organizacyjnymi rady, które zajmują się np. ochroną środowiska, oświatą i rolnictwem.

Wzmocnienie stanowiska zarządu występuje w regionach o statusie specjalnym, czyli autonomicznym. Widoczne jest to w instytucji wotum zaufania, klauzul ochronnych w procedurze jego stosowania, czy też w potwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny przywileju wyłączności sprawowania władzy wykonawczej²⁵.

Przewodniczący zarządu regionu i komisarz regionu jako przedstawiciel administracji rządowej – te dwa urzędy są pełnione łącznie przez jedną osobę. Przewodniczący zarządu, wybierany przez radę regionalną spośród jej członków, kieruje pracami rady, koordynuje pracę resortów kierowanych przez asesorów²⁶. Natomiast jako przedstawiciel rządu, czyli komisarz rządu, uczestniczy w posiedzeniach Rady Ministrów, rozpisuje referenda regionalne, kieruje działającymi na terenie regionu jednostkami administracji rządowej.

Jednostkami samorządności lokalnej, usytuowanymi poniżej regionów, są **provincje**; jest ich 102. Provincje, podobnie jak regiony czy gminy, posiadają autonomię organizacyjną i finansową, co pozwala im na pewną niezależność działania. Do kompetencji prowincji należy popieranie rozwoju gmin wchodzących w ich skład, administrowanie i dbanie o interesy o szczególnym znaczeniu dla jej mieszkańców.

Organem stanowiącym i uchwałodawczym samorządu prowincji jest **rada prowincjonalna**. Wyłania się ją co 5 lat w wyborach powszechnych i bezpośrednich; posiada funkcje stanowiące i kontroli administracyjno-politycznej. Do zadań rady prowincji m.in. należy: obrona cywilna terytorium prowincji, ochrona dóbr kulturalnych, składowanie i utylizacja odpadów, ochrona środowiska naturalnego.

Organem wykonawczym samorządu prowincji jest **zarząd prowincji**, złożony z przewodniczącego prowincji oraz z asesorów, mianowanych przez przewodniczącego, także spoza rady prowincjonalnej. Zarząd prowincji posiada kompetencje we wszystkich sprawach, których ustawa i statut nie zastrzegły na rzecz innych organów – obowiązuje tzw. zasada domniemania kompetencji.

²⁵ W. Misiuda, *Regiony autonomiczne i ich organy na przykładzie włoskim*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 49.

²⁶ Asesorzy w regionach o statusie zwykłym pełnią funkcję członków *giunty* regionu, zaś w regionach specjalnych uważani są za właściwe organy regionu, kierujące działaniami administracji regionalnej; por. Z. Witkowski, *System konstytucyjny Włoch*, Warszawa 2000, s. 97.

Zgodnie z Konstytucją, podstawową jednostką administracji samorządowej we Włoszech jest **gmina**; reprezentuje ona i promuje rozwój społeczności lokalnej. Reprezentację gminnej społeczności stanowi **rada gminy**, pochodząca z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Rada gminy wybierana jest na kadencję czteroletnią według systemu większościowego. Wielkość jej składu kształtuje się w zależności od liczby mieszkańców. Rada gminna jest organem stanowiącym i pełniącym kontrolę polityczno-administracyjną w skali lokalnej.

Organem wykonawczym gminy jest zarząd gminy (*giunta*), wyłaniany spośród radnych na wniosek **syndyka**, czyli przewodniczącego zarządu; dysponuje kompetencjami, które nie zostały przez ustawę lub statut przekazane na rzecz innych podmiotów gminy. Syndyk wybierany jest bezpośrednio przez uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy, równoległe z wyborem rady gminnej. Do kompetencji syndyka, będącego jednocześnie członkiem rady gminnej, należy m.in.: reprezentowanie gminy, zwoływanie i przewodniczenie radzie gminnej i zarządowi, nadzorowanie działalności podległych mu służb oraz realizowanie zadań zleconych gminie przez państwo. Syndyk wypełnia także zadania administracji centralnej, działając w charakterze „urzędnika rządu” (podobnie jak francuski mer w gminie). Obok przewodniczącego, zasiadają w zarządzie gminy asesory (w liczbie od 2 do 8) oraz sekretarz; ten ostatni jest urzędnikiem administracji rządowej, a jego zadaniem jest wyrażanie opinii co do legalności projektów uchwał rady gminy.

Gmina dysponuje kompetencjami w dziedzinie: służby zdrowia, porządku publicznego, użytkowania terenu oraz rozwoju gospodarczego. Do sprawniejszego wykonywania swoich zadań gminy mogą zawiązywać między sobą, bądź z innymi instytucjami, specjalne porozumienia i układy obdarzone osobowością prawną.

Zgodnie z ustawą z 1990 r.²⁷, gminom podlegają wszystkie funkcje wynikające z ustaw krajowych i ustaw regionalnych, a dotyczące spraw egzystencji społeczności gminnej. Natomiast takie kompetencje, jak np. ochrona dóbr kulturalnych, obrona terytorium narodowego, utrzymanie dróg – należą do prowincji.

Zasada jednolitości i niepodzielności państwa włoskiego sprawia, że organy władzy centralnej zachowują dla siebie instrumenty prawne, które umożliwiają nadzór nad poczynaniami jednostek samorządowych. Nadzór ten pełni komisarz regionu, powoływany przez premiera rządu. Do kompetencji komisarza regionu należy m.in. sprawowanie kontroli nad legalnością działania samorządu gminy.

4. Hiszpania

W Hiszpanii proces regionalizacji rozpoczął się wraz z demokratycznymi przeobrażeniami, które nastąpiły w tym kraju po blisko 40-letnim okresie dyktatury gen. Francisco Franco. Decentralizacja wiązała się z reformą administracji

²⁷ Ustawa z dnia 8 czerwca 1990 r. o autonomii lokalnej, w: *Regionalizacja w Polsce*, op. cit., s. 37.

publicznej i miała na celu integrację wspólnot narodowych zamieszkujących w Hiszpanii. Do 1978 r. ład terytorialny i administracyjny w Hiszpanii był wysoce scentralizowany; istniała bezpośrednia podległość wszystkich jednostek podziału terytorialnego, włącznie z gminami, władzom centralnym, czyli rządowi. Jednostkami podziału terytorialnego kraju były wówczas gminy i prowincje. Gminy były zróżnicowane pod względem liczby mieszkańców. Natomiast prowincje, które pojawiły się w hiszpańskim podziale terytorialnym już w XIX w., były obszarami skupiającymi większą ilość gmin; organem administracji rządowej na szczeblu prowincji był wojewoda.

W 1978 r., w wyniku zakończenia procesu przemian polityczno-ustrojowych, Hiszpania stała się demokratycznym państwem prawa. Ukoronowaniem tych reform była nowa konstytucja, wprowadzająca (1978 r.) zasadę realizacji „państwa autonomicznego”²⁸. W praktyce oznacza to dychotomię administracji publicznej, czyli jej podział na scentralizowaną administrację rządową i zdecentralizowaną administrację samorządową, zwaną tu autonomią samorządu terytorialnego. Autonomia oznacza tedy powstanie samodzielnych jednostek zdecentralizowanej administracji, uprawnionych do wykonywania zadań publicznych delegowanych na mocy prawa (ustawy) na te jednostki. Zasada autonomii została ograniczona w Konstytucji zapisem, że każda wyposażona w autonomię jednostka terytorialna nie może pozostawać w sprzeczności z zasadą jedności państwa – w żadnym razie nie jest dozwolona federacja wspólnot autonomicznych. Ponadto, Konstytucja ustanawia zasadę solidarności i zgodnej współpracy między rządowymi i samorządowymi szczeblami administracji publicznej.

W wyniku przeprowadzonej reformy Hiszpania została podzielona na 17 wspólnot autonomicznych, czyli regionów²⁹. Stanowią one trzeci szczebel podziału administracyjnego kraju. Konstytucja państwa, uwzględniając uwarunkowania historyczno-narodowościowe, przewiduje złożoną procedurę powoływania regionów. W przeciwieństwie do rozwiązań ustrojowych Włoch – gdzie już w konstytucji podaje się podział kraju na regiony, ich liczbę, nazwę i podstawowy zakres zadań – w Hiszpanii kwestię regionów pozostawiono wspólnotom autonomicznym, czyli samym regionom. W rezultacie, o liczbie regionów, ich nazwie i terytorium decyduje wybór samych wspólnot autonomicznych, wynikający z przesłanek historycznych i etnicznych. W 1976 r. terytorium Hiszpanii było podzielone na 14 regionów, a w 1983 r. ich liczba wzrosła do 17³⁰. Dodać należy, że idea regionów sięga czasów II Republiki Hiszpańskiej, czyli okresu sprzed dyktatury gen. Franco. Ówczesna konstytucja przyznawała prawo do autonomii regionom, obejmującym prowincje „o wspólnym podłożu historycznym, kulturalnym i ekonomicznym”.

²⁸ Konstytucja Królestwa Hiszpanii uchwalona została przez obie izby Korteżów Generalnych dnia 31 października 1978 r., przyjęta w referendum ogólnonarodowym w dniu 6 grudnia 1978 r., podpisana przez króla Juana Carlosa de Bourbon 27 grudnia 1978 r. oraz wprowadzona w życie z chwilą opublikowania – 29 grudnia 1978 r.

²⁹ Odrębny status mają dwa miasta leżące na terytorium Maroka: Ceuta i Melilla.

³⁰ Por. K. Fekecz, *Państwo Hiszpańskie*, Warszawa 1976, s. 8; S. Oliwniak, *Hiszpania – państwo wspólnot*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 111, s. 66.

Odrodzenie regionów i ich dychotomiczny ustrój, czyli podział administracji publicznej na rządową i samorządu terytorialnego, nastąpił dopiero po upadku dyktatury gen. Franco.

Regiony w Hiszpanii, jako wspólnoty autonomiczne, wyróżniają się pewną odrębnością dziedzictwa historycznego i kulturowego, a także gospodarczego, stanowią najwyższą, bo ponadgminną i ponadprowincjonalną jednostkę podziału terytorialnego kraju; posiadają one osobowość prawną, z której wynika zdolność do autonomicznego sprawowania władzy w określonych prawem (statutem) dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Rząd nie może ingerować w statuty regionów, a wszelkie poprawki i zmiany wymagają zgody władz regionu i senatu, czyli Kortezów Generalnych.

Konstytucja hiszpańska określa, jakie sprawy należą do regionów, a w szczególności, jakie są granice ich autonomii, jakie zaś sprawy należą do administracji rządowej. Rozdzielenie tych uprawnień przedstawia się następująco:

1) uprawnienia rządowe obejmują te dziedziny, w których wspólnoty autonomiczne nie mają żadnych uprawnień ustawodawczych i wykonawczych. Pozostają one w gestii administracji rządowej, głównie centralnej, niezależnie od układu politycznego; należą do nich: obrona kraju, stosunki międzynarodowe, polityka fiskalna, pieniądź, sprawy obywatelstwa, przepisy emigracyjne, sprawy karne oraz wybory do parlamentu i referenda krajowe;

2) uprawnienia zarezerwowane dla ustawodawstwa państwowego, ale kompetencje wykonawcze mogą być przekazane regionom bez szkody dla tych dziedzin. Należą do nich: ustawodawstwo pracy, ochrona środowiska, polityka społeczna, ubezpieczenia społeczne i inne;

3) uprawnienia wynikające z tzw. „ustawodawstwa podzielonego”; obejmują one te regulacje prawne, których wykonawstwo ustawy delegują na samorząd regionu. Regulacje te dotyczą m.in. gospodarki zasobami ludzkimi, energetyki, środków komunikacji masowej, spraw bezpieczeństwa (możliwość tworzenia policji regionalnej) i inne;

4) uprawnienia samorządu regionu obejmują te dziedziny, którymi zarządzają regiony bez żadnych ograniczeń ze strony rządu. Należą do nich: organizacja instytucji samorządowych, zmiany granic terytorialnych gmin, zagospodarowanie przestrzenne, urbanizacja, roboty publiczne, rolnictwo, hodowla, kultura i badania naukowe. Wszystkie te dziedziny życia publicznego określone są w statucie autonomii.

Samorząd regionu reprezentowany jest w wyższej izbie parlamentu (w Kortezach Generalnych). Udział ten odbywa się poprzez senatorów mianowanych przez regiony do Kortezów. Samorządy regionów posiadają też prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo uczestniczenia w tworzeniu planów centralnych oraz możliwość inicjowania rewizji konstytucji państwa. Cechą charakterystyczną hiszpańskich regionów jest funkcjonowanie w ich strukturze Sądu Najwyższego; w rzeczywistości jest to oddział Sądu Najwyższego, powołany do rozpatrywania spraw danej wspólnoty autonomicznej. Od orzeczeń owych sądów „regionalnych” służy odwołanie do Sądu Najwyższego Hiszpanii.

Organem stanowiącym samorządu regionu jest **zgromadzenie regionalne**; jest ono wybierane w wyborach powszechnych i bezpośrednich na kadencje pięcioletnią.

Organem wykonawczym samorządu regionu jest **przewodniczący**; stoi on na czele **rady wykonawczej**, która posiada jedynie uprawnienia doradcze. Istnieje polityczna odpowiedzialność przewodniczącego regionu przed zgromadzeniem. Do zadań przewodniczącego należy realizacja uchwał zgromadzenia regionalnego oraz pełnienie bezpośredniego zwierzchnictwa nad służbami regionu.

Nadzór nad samorządem regionu sprawuje – podobnie jak we Francji i we Włoszech – delegat rządu. Kieruje on jednocześnie administracją rządową na terenie regionu. Delegat koordynuje działania administracji rządowej z działaniami administracji samorządowej regionu. Rząd centralny może unieważnić każdą decyzję wspólnoty autonomicznej, którą uzna za niezgodną z prawem. Ponadto kontrolę nad działalnością organów regionalnych sprawują: Trybunał Konstytucyjny (który bada zgodność ustawodawstwa regionu z konstytucją), Sąd Administracyjny oraz izba obrachunkowa (w zakresie spraw budżetowych i gospodarki finansowej).

Hiszpański model administracji publicznej jest w dużej mierze zbliżony z modelem włoskim, choć niektóre jego elementy posiadają swoisty charakter, jak np. status prawny regionów autonomicznych, system sądownictwa powszechnego z regionalnym Sądem Najwyższym i inne. Podobieństwo tych modeli polega na tym, że w obu państwach znaczącą rolę pełni delegat rządu, który jest szefem regionalnej administracji rządowej, a jednocześnie sprawuje nadzór nad samorządem regionu; nadzór ten jest oparty na kryterium legalności, czyli zgodności działania władz samorządu regionu z obowiązującym prawem (konstytucja, ustawy).

Szczeblem podziału administracyjnego niższym od regionu jest prowincja. Stanowi ona samorządowy „związek gmin” i „okręg administracji rządowej”. Prowincja ma charakter dualistyczny. Prowincje realizują więc zadania samorządu terytorialnego szczebla ponadgminnego, posiadają kompetencje uzupełniające względem gmin, a jednocześnie są niższymi ogniwami administracji rządowej w stosunku do regionu. Zgodnie z Konstytucją, organem stanowiącym samorządu prowincji jest **rada prowincjonalna**; liczy ona – w zależności od wielkości prowincji – do 51 deputowanych, którzy pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich.

Organem wykonawczym samorządu prowincji jest **prezydent**, który do pomocy dobiera sobie zastępcę lub zastępców. Ciałem doradczym prezydenta prowincji jest komisja administracyjna.

Natomiast jednostką podstawową podziału terytorialnego Hiszpanii jest gmina (*municipio*). Spełnia ona wszystkie podstawowe zadania związane z bezpieczeństwem oraz potrzebami egzystencjalnymi i kulturalnymi społeczności gminnej; tworzy ona lokalną wspólnotę samorządową. Do zadań publicznych wykonywanych przez gminę należy: bezpieczeństwo publiczne, regulacja ruchu pojazdów i osób na ulicach oraz drogach gminnych, obrona cywilna i przeciwpożarowa,

miejscowe planowanie przestrzenne i budownictwo mieszkaniowe, nadzór nad parkami, ogrodami, ulicami i drogami, podstawowa opieka zdrowotna, publiczna komunikacja osobowa, publiczna oświata i inne.

Organem stanowiącym samorządu gminy jest **rada gminy**, która składa się z radnych wyłanianych w wyborach bezpośrednich i powszechnych.

Organem wykonawczym rady gminy jest **przewodniczący** (alkad); kieruje on administracją samorządową gminy, przewodzi radzie gminy i zgodnie z hiszpańską tradycją stanowi „najwyższą władzę w gminie”. Przewodniczący ma zastępcę lub zastępców, powoływanych spośród członków rady gminy. Należy dodać, że przewodniczący gminy wybierany jest w wyborach pośrednich. Urząd swój może on pełnić zawodowo (i wtedy otrzymuje pensję) lub honorowo (wówczas otrzymuje dietę za czas poświęcony pełnieniu funkcji). Ciałem doradczym alkada jest powoływana przez niego komisja administracyjna.

5. Podsumowanie

Jak z tego pobieżnego przeglądu modeli samorządu terytorialnego wynika, niektóre doświadczenia zachodnich państw legły u podstaw reformy administracji publicznej w Polsce przeprowadzonej w 1998 r. Różne jednak uwarunkowania historyczne, polityczne i gospodarcze tych państw sprawiły, że obok rozwiązań podobnych – tu zapożyczenia są widoczne – istnieją również rozwiązania niepodobne; dotyczy to głównie ustroju samorządu regionalnego. Doświadczenia tych państw stanowiły jednak cenny „materiał porównawczy”, były punktem wyjścia optymalnych rozwiązań dla reformy polskiej. W rezultacie, administracja publiczna w III Rzeczypospolitej odpowiada współczesnym standardom ustroju demokracji obywatelskiej w Unii Europejskiej: samorząd terytorialny w Polsce jest obecnie trójstopniowy i obejmuje – podobnie jak we Francji, Włoszech i Hiszpanii – ponadgminne jednostki, a mianowicie: powiaty i województwa; te ostatnie pod względem wielkości obszaru i liczby mieszkańców są porównywalne z samorządowymi regionami w Zachodniej Europie. Wspólnymi cechami samorządu terytorialnego w Polsce i wymienionych państwach zachodnich są:

- niezawisłość poszczególnych jednostek (szczebli) samorządu terytorialnego od siebie; każda z tych jednostek posiada odrębność prawną, chronioną sądownie;
- zasada unitarnego charakteru państwa; żadna z jednostek samorządu terytorialnego nie może pozostawać i działać w sprzeczności z tą zasadą;
- wyraźny podział zadań i kompetencji pomiędzy administrację samorządową a administrację rządową; ograniczenie nadzoru tej ostatniej nad samorządem jedynie do kryterium legalności działania.

Natomiast obok podobieństw ustrojowych, istnieją w każdym z omawianych państw poważne niekiedy różnice w rozwiązaniach szczegółowych; są one odbiciem historycznych i społeczno-gospodarczych uwarunkowań rozwoju każdego z tych państw.

Jan Sikora

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
kierownik Katedry Zarządzania i Marketingu

Liderzy i elity społeczne w społeczności lokalnej

***Streszczenie.** Społeczności lokalne, podobnie jak inne społeczności, nie mogą funkcjonować bez liderów i elit społecznych. Liderzy widzą szybciej i dalej potrzeby swojej społeczności, dostarczają wizji i projektów, jak tym potrzebom sprostać i mobilizują do ich realizacji. Elity natomiast, tworzone przez ludzi zajmujących czołowe pozycje w różnych sferach życia społecznego, pełnią rolę lidera (przywódcy) zbiorowego w swojej społeczności. Powstaje pytanie, jak można zostać skutecznym liderem. Odpowiedzią na nie są liczne koncepcje przywództwa prezentowane w poniższym artykule, takie jak: teoria cech osobowych przywódcy, koncepcja behawioralna, teorie uwarunkowań czy tzw. teorie uaktualnione. Końcowy fragment artykułu poświęcony został elitom społecznym.*

1. Wprowadzenie

Liderzy i lokalne elity społeczne są wartościowym przykładem oddolnych inicjatyw obywatelskich i jednocześnie odbiciem struktury lokalnych zbiorowości. Oddolne pobudzenie aktywności społeczności lokalnych może dokonywać się właśnie przy pomocy owych struktur społecznych. Liderami społeczności lokalnych przeważnie zostają mieszkańcy wsi, miasteczek, gmin, którzy czują potrzebę wprowadzania zmian i czują się na siłach wziąć na siebie ciężar kierowania przemianami. Są to osoby, które z reguły wykazują większy krytycyzm w ocenie bieżących wydarzeń, większe zainteresowanie innowacjami technicznymi, gospodarczymi, społecznymi; osoby, które posiadają zmysł organizacyjny, zapał do inicjowania

różnych zmian. Liderzy lokalni są najczęściej reprezentantami swojej społeczności i koordynatorami jej działań. Starają się pogodzić rozbieżne interesy oraz dążenia jednostek i grup. Są swego rodzaju planistami, którzy widzą dalej i głębiej niż inni potrzeby swojej wsi, gminy, miasta, którzy często muszą przekonywać członków społeczności do swojej wizji, projektu, by uzyskać zgodę i zachęcić do współdziałania.

Liderowanie, przewodzenie można zatem zdefiniować jako umiejętność przekonywania innych, by zechcieli zmienić swoje zachowanie. Zadaniem liderów jest osiągnięcie wyznaczonego celu przy pomocy grupy. Dlatego liderzy i ich grupy są współzależni. Muszą przy tym utrzymać odpowiednie relacje między sobą a grupą oraz poszczególnymi jej członkami.

Liderzy muszą przeto zaspokoić następujące trzy potrzeby:

1. Potrzeba realizacji zadania. Grupa istnieje, by osiągnąć wspólny cel lub zrealizować zadanie. Zadaniem lidera jest upewnienie się, że zamierzenie to osiągnięto. Jeśli nie, to lider grupy traci jej zaufanie, wskutek czego pojawia się frustracja, rozczarowanie, krytyka, a nawet następuje rozpad grupy.

2. Potrzeba utrzymania grupy. By zrealizować swoje cele, grupa musi trzymać się razem. Zadaniem lidera jest stworzenie i podtrzymanie grupowego morale.

3. Potrzeby indywidualne. Ludzie jako jednostki mają swoje własne potrzeby, które spodziewają się zaspokoić w grupie, środowisku lokalnym. Zadaniem lidera jest mieć świadomość tych potrzeb oraz umieć je harmonizować z potrzebami społeczności¹.

Pozytywny lider, przywódca musi mieć poczucie współpracy z grupą, współzależności od innych, w trakcie realizacji celu. Może jednak realizować swoje przywództwo na dwa sposoby: opierając się na zasadzie współzawodnictwa lub na zasadzie współpracy. Różnice między dwiema odmiennymi postawami lidera dążącego do sukcesu przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Przywództwo oparte na współzawodnictwie i współpracy

Lider, który hołduje zasadzie współzawodnictwa	Lider, który hołduje zasadzie współpracy
Patrzy na ludzi jak na wrogów	Patrzy na ludzi jak na przyjaciół
Skupia się na sobie	Skupia się na innych
Jest podejrzliwy wobec innych	Wspiera innych
Zwycięża tylko wtedy, gdy sam jest dobry	Zwycięża, gdy sam jest dobry lub inni są dobrzy
Zwycięstwo warunkują tylko jego zdolności	Zwycięstwo warunkują umiejętności wielu osób
Niewielka wygrana	Duża wygrana
Trochę zadowolenia	Dużo zadowolenia
Są zwycięzcy i przegrani	Są tylko zwycięzcy

Źródło: J.C. Maxwell, *Tworzyć liderów, czyli jak wprowadzać innych na drogę sukcesu*, Warszawa 1997, s. 14.

¹M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2002, s. 146.

Na podstawie powyższej charakterystyki zauważamy, iż przywództwo oparte na współpracy jest przywództwem właściwym, sprzyjającym realizacji celów grupy, w tym zbiorowości lokalnych.

Można wyróżnić kilka podstawowych zadań liderów lokalnych². Po pierwsze, lider lokalny powinien identyfikować potrzeby danego środowiska, możliwości ich zaspokojenia i określać cel, do jakiego należy zmierzać. Po drugie, lider powinien inspirować społeczność lokalną do zwrócenia uwagi na ważne problemy, a następnie zapraszać zainteresowane osoby do współdziałania w ich rozwiązywaniu. Przy wyborze osób do współpracy powinien uwzględniać ich zainteresowanie określonymi zagadnieniami, troskę związaną z tymi samymi problemami, a także sprawowanie przez te osoby władzy w sensie możliwości uprawomocnienia lub egzekucji decyzji, uzyskania poparcia. Powinien zwracać uwagę na wiedzę, dostęp do źródeł finansowania, zdolność mobilizowania innych ludzi do pracy nad danym problemem, umiejętność wpływania na innych w celu uzyskania poparcia. Trzecim zadaniem liderów jest pomoc grupie w rozwiązywaniu problemów i podejmowaniu decyzji. Następnym zadaniem jest mobilizowanie środków finansowych, zasobów ludzkich dla realizacji określonego zadania. W końcu lider taki powinien oceniać skuteczność podejmowanych inicjatyw, nagradzać innych za pracę, np. przez publiczne podkreślanie ich zasług, prezentowanie sukcesów.

Pełnienie roli lidera społeczności lokalnej łączy się z posiadaniem odpowiedniej wiedzy, umiejętności i doświadczenia. Pojawia się zatem potrzeba uczenia się bycia liderem, kształcenia liderów lokalnych. Uczenie się bycia liderem jest organizowane najczęściej w formie warsztatów, treningów, ćwiczeń³.

Przywództwo jest to umiejętność oddziaływania na grupę w dążeniu do określonych celów. Jest zatem ważnym czynnikiem w gospodarowaniu, administrowaniu, sprawowaniu władzy w każdej zbiorowości ludzi, w tym zbiorowości lokalnej.

Nasuwa się pytanie, jak można zostać skutecznym i znaczącym przywódcą? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. Literatura przedmiotu pokazuje nam różne koncepcje próbujące udzielić takiej odpowiedzi. Do podstawowych teorii przywództwa, które mają swoją znaczącą wartość w praktyce można zaliczyć: teorię cech osobowych przywódcy, koncepcję behawioralną, teorię uwarunkowań (koncepcję sytuacyjną), w której występują modele: F. Fiedlera, ścieżki do celu, uczestnictwa przywódcy (przywództwa partycypacyjnego) oraz przywództwa ewolucyjnego. W opisywaniu przywództwa znaczącą pozycję mają także teorie uaktualnione, a wśród nich przede wszystkim koncepcje przywództwa transakcyjnego i transformacyjnego (charyzmatycznego).

²Zob. *Kształcenie liderów wiejskich*, kierownik projektu S. Legutko, Kraków 1996, s. 42.

³Przykładem szkoleń liderów wiejskich społeczności lokalnych są coraz częściej powstające programy i projekty szkoleń w ramach pomocy PHARE, FAPA, organizowane przez ośrodki doradztwa rolniczego i nie-liczne wyższe uczelnie.

2. Podejście kwalifikacyjne do przywództwa (teorie cech liderów)

Podejście kwalifikacyjne jest najstarszym spojrzeniem na przywództwo i wywodzi się z badań cech liderów. W ramach tych analiz starano się odkryć cechy charakterystyczne dla przywódców – cechy wyjątkowe i typowe zarazem. Podstawowe założenia tego podejścia traktują zdolność do sprawowania przywództwa jako coś wrodzonego. Tak więc zakłada się, iż:

- przywódcy rodzą się z odpowiednimi cechami,
- przywództwo jest rzadką umiejętnością opartą na cechach osobowych,
- przywódcy są charyzmatyczni⁴.

Badania cech osobowych miały na celu znalezienie charakterystycznego ich zestawu, występującego u wybitnych liderów i niedostępnego zwykłym ludziom. Próby znalezienia takiej kombinacji cech nie zawsze się udawały. Uzyskiwano różne zestawy cech „niespecyficznych”, występujących u różnych liderów i nie-liderów. Do podstawowych, jakie poddawano badaniom należały:

- cechy fizyczne, takie jak wzrost i atrakcyjność,
- cechy osobowości, takie jak agresywność i wiara w siebie,
- umiejętność budowania relacji społecznych, w tym takie zdolności, jak: umiejętności komunikacyjne, takt i urok osobisty,
- umiejętności zawodowe, takie jak: zdolności organizacyjne, planistyczne czy podejmowanie inicjatywy.

Dodatkowa lista specyficznych atrybutów liderów charyzmatycznych zawierała również inne cechy, takie jak: odporność na stres, asertywność, kooperatywność, skłonność do dominacji, kreatywność i inne. W wielu badaniach przeprowadzonych nad cechami osobowości przywódcy zauważono korelację cech osobowych i sukcesów kierowników.

Cechami tymi były: umiejętność komunikacji interpersonalnej, zdolność budowania relacji międzyludzkich, potrzeba rozwoju, odporność na stres, umiejętność radzenia sobie z niepewnością, umiejętności organizatorskie i planistyczne, energiczność, potrzeba bezpieczeństwa, zdolność do odraczania nagród, elastyczność w wyborze celów⁵.

Stwierdzono istnienie korelacji dodatniej między efektywnością liderów a pierwszymi siedmioma właściwościami. Ponadto powstało też (i powstaje nadal) wiele innych zestawień pożądanых cech każdego lidera. Według Krzysztofa Obłója lista najbardziej popularnych cech osobowości obejmuje: pewność siebie, ambicję, orientację na osiągnięcia i sukces, asertywność, zdolność do dominacji nad innymi, tolerancję na stres, upór i stanowczość, inteligencję, odwagę. Natomiast lista umiejętności lidera zawiera: umiejętność tworzenia wizji pożądanego stanu, kreatywność i innowacyjność, takt i talenty dyplomatyczne, sprawność

⁴S.P. Robbins, *Zasady zachowania w organizacji*, Poznań 2001, s. 143.

⁵J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert jr., *Kierowanie*, Warszawa 1997.

perswazyjnego mówienia i słuchania, szybkie podejmowanie decyzji, umiejętność stawiania zadań i organizowania pracy z niewielkimi zmianami⁶.

Podejście zwane teorią osobowych cech liderów podaje przykłady cech charzmatycznych, skutecznych przywódców. Jednak nie do końca jednoznacznie wskazuje na przykład, jakie cechy są najważniejsze w konkretnych sytuacjach i czy przywódca musi posiadać wszystkie cechy? Stąd też słabe strony teorii cech osobowości skierowały uwagę badaczy na teorie odnoszące się do zachowań przywódców.

3. Koncepcja behawioralna

Rozpoczęte poszukiwania unikatowych zachowań efektywnych liderów zwróciły uwagę na pytanie: czy są oni bardziej demokratyczni czy autokratyczni? Badacze mieli nadzieję uzyskać lepsze niż poprzednicy rozpoznanie cech przywódcy, jak również odróżnienie liderów od nie-liderów. Gdyby badacze z nurtu kwalifikacyjnego odnieśli sukces, byłoby możliwe wybieranie osób o odpowiednich profilach cech i dobieranie ich do stanowisk „wymagających” przywództwa. Podejście takie okazało się jednak niemożliwe. Teoria behawioralna skoncentrowała się zatem na poszukiwaniu wzorcowych zachowań przywódców. Zwolennicy ujęcia kwalifikacyjnego przyjmowali, iż liderem po prostu trzeba się urodzić, zaś według behawiorystów przywódców cechują głównie odpowiednie zachowania, których można się nauczyć. To drugie podejście było (i jest) bardzo interesujące, ponieważ otwiera drogę do „kreowania” dowolnej liczby liderów poprzez ich szkolenie i doskonalenie. Tak więc podstawowe założenie podejścia behawioralnego przyjmuje, że **lidera można wyszkolić, wzmacniając pożądate lub wytłumiając nieodpowiednie zachowania.**

W ramach koncepcji behawioralnej przeprowadzono bardzo wiele badań dotyczących stylów przywództwa. Najbardziej obszerne z nich rozpoczęto w Stanach Zjednoczonych w drugiej połowie lat czterdziestych i miały one zidentyfikować zachowania charakterystyczne dla liderów. W badaniach tych wzięto pod uwagę ponad tysiąc zmiennych, które później udało się sklasyfikować w dwóch kategoriach zachowań przywódców, określanych przez podwładnych jako strukturalizowanie lub inicjowanie struktury oraz ich poszanowanie, to jest poszukiwanie przychylności⁷.

Strukturalizowanie jest zespołem zachowań zorientowanych na definiowanie zarówno własnej roli, jak i ról podwładnych, w celu osiągnięcia zaplanowanych rezultatów. Tego typu zachowania obejmują m.in. organizowanie pracy, wpływanie na stosunki w miejscu pracy i zamieszkania oraz wyznaczanie celów. „Przywódcę, który w znacznym stopniu angażuje się w inicjowanie struktury można scharaktery-

⁶K. Oblój, *Mikroszkółka zarządzania*, Warszawa 1998, s. 39.

⁷S.P. Robbins, op.cit., s. 144.

zować za pomocą następujących określeń: »przydziela członkom grupy konkretne zadania«, »oczekuje od pracowników przestrzegania określonych norm wydajności«, »dba o terminowość«⁸.

Poszanowanie jest zespołem zachowań zmierzających do stworzenia i utrzymania dobrych relacji w miejscu pracy lub w środowisku zamieszkania, charakteryzujących się wzajemnym szacunkiem i zaufaniem. „Przywódcę o dużej przychylności można scharakteryzować jako osobę, która pomaga pracownikom w ich problemach osobistych, jest uprzejma i przystępna oraz traktuje wszystkich pracowników jak równych sobie”⁹.

Kolejne badania wykazały, że przywódcy charakteryzujący się wysokim stopniem zarówno ustrukturalizowania, jak i poszanowania osiągalni zwykle większą skuteczność, przy równoczesnej większej satysfakcji podwładnych z pracy, niż przywódcy z dominacją jednego typu lub brakiem obu typów zachowań. Okazało się np., że lider o wysokim stopniu strukturalizowania „powodował” wzrost liczby zażaleń i absencji oraz obniżenie poziomu satysfakcji z pracy podczas kierowania pracownikami wykonującymi zadania rutynowe. Zauważono również, że kierownik o wysokim stopniu poszanowania był negatywnie oceniany przez swojego podwładnego pod względem wyników, w porównaniu z kierownikiem o niskim stopniu poszanowania. W świetle tych badań można stwierdzić, że najlepszym stylem przywództwa jest wysoki stopień strukturalizowania połączony z wysokim stopniem poszanowania.

Inne badania prowadzone nad przywództwem również dążyły do zidentyfikowania zachowań specyficznych dla przywódców, którzy osiągalni najlepsze rezultaty. Wyróżniono dwie orientacje zachowań liderów: na ludzi i na zadania.

Orientacja na ludzi cechuje lidera, który stara się utrzymać dobre stosunki interpersonalne, dba o dobro pracowników, akceptuje różnice w grupie zwolenników – podwładnych.

Orientacja na zadania przejawia się w zachowaniach zorientowanych na osiągnięcie jak najlepszych wyników w pracy. Podstawową wartością dla lidera są w tym przypadku osiągnięte rezultaty, natomiast członkowie grupy traktowani są jedynie jako wykonawcy zadań (instrumenty), a nie podmioty świata społecznego¹⁰.

Wnioski z badań wskazały, że przywódcy zorientowani na ludzi osiągalni lepsze rezultaty, lepszą wydajność i wyższą satysfakcję podwładnych z pracy.

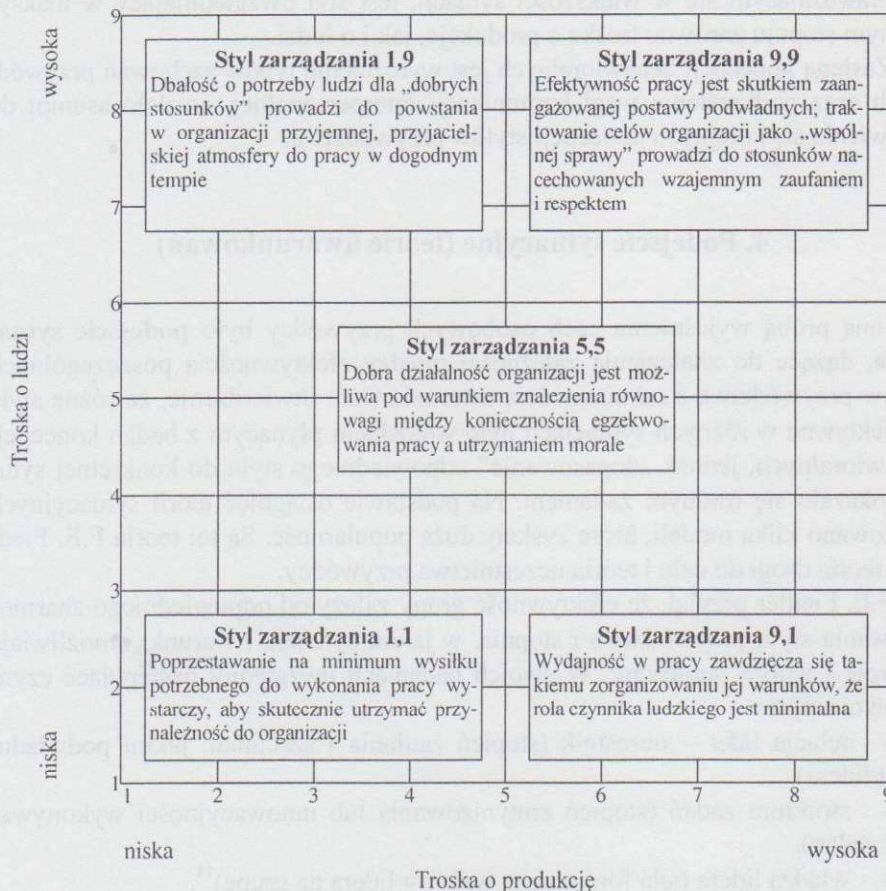
R. Blake i J.S. Monton utworzyli siatkę kierowniczą, która okazała się ciekawą próbą doskonalenia stylów kierowniczych. Zaproponowali oni dwa wymiary nazwane: **troska o ludzi** i **troska o produkcję**, które odpowiadają wspomnianym wyżej kategoriom: poszanowania (orientacja na ludzi) i strukturalizowania (orientacja na zadania). W siatce znajduje się 81 możliwych pozycji, w jakich można sklasyfikować styl lidera. Z tych 81 stylów wyróżniono pięć charakterystycznych stylów kierowania (rys. 1):

⁸ Ibidem, s. 147.

⁹ Ibidem, s. 144.

¹⁰ H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia pracy*, Poznań 2000, s. 135.

- 1) minimalna troska zarówno o produkcję, jak i o ludzi (dolny, lewy róg tabeli – 1,1),
- 2) wysoka troska o ludzi i niska o produkcję (górną lewy róg – 1,9),
- 3) wysoka troska o produkcję i niska o ludzi (dolny prawy róg – 9,1),
- 4) średnia troska zarówno o ludzi, jak i o produkcję (środek tabeli – 5,5),
- 5) wysoka troska zarówno o produkcję, jak i o ludzi (prawy górny róg – 9,9).



Rysunek 1. Siatka kierownicza R. Blake'a i J.S. Montona

Źródło: A. Dubnin, *Praktyczna psychologia zarządzania*, Warszawa 1979, s. 360.

Warto dodać, iż autorzy siatki kierowniczej opracowali zestaw testów pozwalających określić, w jakim stopniu konkretny kierownik „realizuje się” w tych dwóch wymiarach. Jest to szczególnie ważne w procesie rozwoju kadr. Osoby biorące udział w programie doskonalenia wypełniają arkusze testowe, obliczają wyniki i wpisują je do tabeli. W ten sposób diagnozują swój styl kierowania, a następnie poddają go krytycznej ocenie. Praca prowadzona jest indywidualnie oraz w grupie, pod kierunkiem eksperta z dziedziny organizacji i zarządzania.

W diagnozie stylu kierowania uwzględnia się specyfikę sytuacji grupy i sytuacji kierownika, szczególnie zaś jego stosunek do podwładnych. Może okazać się np., że w niektórych sytuacjach bardziej efektywne jest kierowanie zorientowane głównie na produkcję, w innych zaś na ludzi. Zależy to zwłaszcza od rodzaju zadań, koniecznej szybkości ich wykonania, osobowości kierownika itp. Jednakże zdaniem R. Blake'a i J.S. Montona, najbardziej efektywnym stylem kierowania, tj. sprawdzającym się w większości sytuacji, jest styl uwzględniający w maksymalnym stopniu zarówno troskę o produkcję, jak i o ludzi.

Zasługą koncepcji behawioralnych jest wyróżnienie typów zachowań przywódczych oraz podkreślenie wagi komunikacji interpersonalnej, co dało asumpt do pojawienia się kolejnych koncepcji stylów przywództwa.

4. Podejście sytuacyjne (teorie uwarunkowań)

Inną próbą wyjaśnienia cech osobowych przywódcy było **podejście sytuacyjne**, dążące do znalezienia zależności między efektywnością poszczególnych stylów przywództwa a odmiennością uwarunkowań. Stwierdzenie, że różne style są efektywne w różnych sytuacjach było wnioskiem płynącym z badań koncepcji behawioralnych, jednak „dopasowanie” odpowiedniego stylu do konkretnej sytuacji okazało się trudnym zadaniem. Na podstawie osiągnięć teorii sytuacyjnych zbudowano kilka modeli, które zyskały dużą popularność. Są to: teoria F.E. Fiedlera, teoria drogi do celu i teoria uczestnictwa przywódcy.

F.E. Fiedler przyjął, że efektywność grupy zależy od odpowiedniego zharmonizowania stylu przywództwa i stopnia, w jakim sytuacja i warunki umożliwiają kontrolę i wpływ społeczny. W swoich badaniach uwzględnił następujące czynniki sytuacyjne:

- relacja lider – uczestnik (stopień zaufania i szacunku, jakim podwładni darzą lidera),
- struktura zadań (stopień zrutyinizowania lub innowacyjności wykonywanych zadań),
- władza lidera (siła formalnego wpływu lidera na grupę)¹¹.

Wyróżniając tylko po dwie „wartości” każdego czynnika-kryterium, występujące we wszystkich możliwych kombinacjach, F.E. Fiedler zaproponował typologię sytuacji kierowniczych przedstawioną w tabeli 2.

W sytuacjach I, II, III i VIII (stosunkowo łatwych i najtrudniejszej) najlepsze efekty daje, jego zdaniem, przywództwo autokratyczne, natomiast w sytuacjach IV, V, VI i VII (o przeciętnym stopniu trudności) – demokratyczne. Model Fiedlera wskazuje w ten sposób, jaki lider osiągnie najlepszą efektywność w konkretnych warunkach, lub jakie warunki będą właściwe dla lidera o danym stylu działania¹².

¹¹ M. Kosterka, S. Kownacki, A. Szumski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1998, s. 429.

¹² *Ibidem*, s. 430.

Tabela 2. Sytuacje kierownicze wg F.E. Fiedlera

Sytuacja	Kontakty emocjonalne przywódcy z grupą	Typ zadania	Zakres władzy przywódcy
I	dobrze	proste	szeroki
II	dobrze	proste	wąski
III	dobrze	złożone	szeroki
IV	dobrze	złożone	wąski
V	złe	proste	szeroki
VI	złe	proste	wąski
VII	złe	złożone	szeroki
VIII	złe	złożone	wąski

Źródło: M. Kostera, S. Kownacki, A. Szumski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1998, s. 429.

A oto jak F.E. Fiedler uzasadnia zależności pomiędzy cechami najłatwiejszej i najtrudniejszej sytuacji a racjonalnością stosowania autokratycznego stylu kierowania.

Sytuacja pierwsza najbardziej sprzyja kierownikowi. Podwładni cenią przełożonego (dobrze kontakty emocjonalne), chętnie więc wykonują jego polecenia, tym bardziej, że proste zadania nie wywołują wątpliwości ani w momencie ich otrzymania, ani w trakcie realizacji. Oczekują na polecenia przełożonego. Są gotowi szybko i bez zastrzeżeń wykonać je, nie zwracając uwagi na szeroki zakres jego władzy.

Sytuacja ósma jest najtrudniejsza z punktu widzenia kierownika, gdyż charakteryzują ją złe kontakty emocjonalne na linii przełożony – podwładni, złożone zadania oraz wąski zakres władzy szefa. W takich warunkach kierownik nie dysponuje właściwie żadnymi wzmocnieniami, poprzez które mógłby oddziaływać na innych. Próby kierowania demokratycznego kończą się zwykle ignorowaniem przełożonego przez grupę. Nadzieje na sukces w tak trudnej sytuacji wiążą się tylko z autokratycznym stylem kierowania, to jest jednoosobowym podejmowaniem decyzji, narzucaniem zadań i sposobów ich realizacji, ścisłym kontrolowaniem podwładnych.

Zasługą F.E. Fiedlera jest stworzenie modelu zależności pomiędzy efektywnością stylów przywództwa a czynnikami sytuacyjnymi grupy.

Twórcą kolejnego modelu: **drogi** lub **ścieżki do celu** (*path-goal theory*), jest R. House. Zakłada on, że podstawowym zadaniem przywódcy jest pomaganie swoim ludziom w osiągnięciu celów, nadawanie działaniom odpowiedniego kierunku i zapewnienie spójności celów podwładnych i grupy. Termin „ścieżka do celu” akcentuje, że zadaniem lidera jest wskazanie drogi współpracownikom, by mogli dostać się z miejsca, w którym są do końca ścieżki (osiągnąć cele), oraz pomoc w usuwaniu przeszkód „na trasie”.

Według modelu „ścieżki do celu” zachowanie lidera jest akceptowane przez podwładnych, jeśli postrzegają je jako źródło satysfakcji lub jako środek prowa-

dzący do osiągnięcia satysfakcji w przyszłości. Natomiast zachowanie lidera jest motywujące wtedy, gdy:

- powoduje, że podwładni potrzebują satysfakcji z efektywności,
- zapewnia szkolenie, nadzór, wsparcie i nagrody potrzebne do uzyskania wysokiej efektywności¹³.

Na podstawie tych założeń wyróżniono cztery style zachowań przywódczych.

1. Lider bezpośredni – jasno informuje, czego oczekuje od podwładnych, wyznacza czas wykonania zadań oraz instruuje, jak je wykonać. Zespół tych zachowań lidera jest zbliżony do wspomnianego wcześniej strukturalizowania.

2. Lider wspierający – jest przyjazny, wykazuje zainteresowanie potrzebami podwładnych i udziela im wsparcia.

3. Lider partycypacyjny – konsultuje się z innymi uczestnikami przed podjęciem decyzji i pozwala podwładnym uczestniczyć w podejmowaniu decyzji.

4. Lider zorientowany na wyniki – wyznacza trudne i motywujące cele oraz oczekuje, że jego ludzie będą starali się jak najlepiej wypełniać zadanie¹⁴.

Model „ścieżki do celu” uwzględnia dwie grupy czynników sytuacyjnych, które wpływają na skuteczność konkretnych zachowań kierowniczych. Są to:

- czynniki otoczenia znajdujące się poza kontrolą podwładnych, jak: typ zadań (rutynowe, niestandardowe), formalna podległość, grupa współpracowników,
- typ podwładnych, ich personalne charakterystyki, jak: skłonność do podporządkowania się, doświadczenie, postrzeganie własnych możliwości.

Czynniki środowiskowe określają, jakie zachowanie lidera jest konieczne do zwiększenia efektywności, natomiast typ podwładnych wpływa na to, jak będą oni postrzegać otoczenie grupy oraz zachowanie szefa. Według tego modelu lider będzie nieefektywny, jeśli swoim zachowaniem będzie dopasowany do typu podwładnych. Model „ścieżki do celu” uzależnia efektywność i satysfakcję podwładnych od uzupełnienia przez lidera brakujących czynników, w zależności od typu pracowników oraz od warunków środowiska. Teoria ta zakłada, że przywódca, który swoim zachowaniem będzie „kopiował” uwarunkowania środowiska lub czynniki wynikające z osobowości pracowników, spowoduje obniżenie efektywności i satysfakcji z pracy.

Inny model – **uczestnictwa przywódcy** – lub inaczej – **przywództwa partycypacyjnego** – został zaproponowany przez Victora Vrooma i Philipa Yettona. Uzależnia on zachowania kierownika i uczestnictwo podwładnych w podejmowaniu decyzji od rodzaju tych decyzji. Model zakłada różny stopień skomplikowania zadań, dzieląc je na proste i złożone. Wyróżniono w nim pięć możliwych zachowań przywódcy w zależności od typu zadania. Przywódca:

- 1) sam podejmuje decyzje na podstawie dostępnej w danym momencie informacji;

¹³D.P. Schultz, S.E. Schultz, *Psychologia a wyzwania dzisiejszej pracy*, Warszawa 2002, s. 247.

¹⁴Zob. A.K. Kozmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1998, s. 318.

2) uzyskuje potrzebną informację od podwładnych, a następnie podejmuje decyzje. Nie musi informować, jaki problem rozwiązuje. Zadaniem podwładnych jest dostarczenie mu niezbędnych informacji;

3) dzieli się problemem z wybranymi podwładnymi w celu uzyskania ich opinii i sugestii, ale sam podejmuje decyzje, niekoniecznie uwzględniając zdanie podwładnych;

4) dzieli się problemem z całą grupą, wszyscy członkowie grupy biorą udział w dyskusji, ale sam podejmuje decyzję, mogąc uwzględnić opinię grupy;

5) dzieli się problemem z grupą podwładnych. Razem generują i oceniają możliwe warianty, dążąc do uzgodnienia rozwiązania¹⁵.

Badania V. Vrooma i P. Yettona wykazały, że liderzy często włączają „swoich” ludzi do podejmowania decyzji, szczególnie wtedy, gdy:

a) istotna jest jakość decyzji,

b) ważna jest akceptacja decyzji przez podwładnych (przy czym wysoce prawdopodobne jest, że decyzja zostanie przez nich zaakceptowana tylko wtedy, gdy wezmą udział w jej podjęciu),

c) podwładni są bardziej skłonni dbać o interes grupy niż o swój własny.

Badania nad przywództwem partycypacyjnym potwierdziły również użyteczność uzależnienia zachowań liderów od konkretnej sytuacji. Z tego punktu widzenia większy sens ma mówienie o sytuacji autorytatywnej lub demokratycznej niż o autokratycznym czy demokratycznym przywódcy. Jest to duża zmiana w stosunku do punktu widzenia prezentowanego przez F.E. Fiedlera, który sugerował raczej zmianę warunków tak, by pasowały one do lidera.

W teoriach uwarunkowań (podejściu sytuacyjnym) mieści się także **koncepcja przywództwa ewolucyjnego**. Zakłada ona, że efektywność różnych stylów zachowań liderów jest uzależniona od stopnia dojrzałości uczestników grupy. Dojrzałość jest oceniana na podstawie dwóch wymiarów: dojrzałości zawodowej i psychicznej. Dojrzałość zawodowa jest rozumiana jako zdolność do wykonywania powierzonych zadań, a psychiczna – jako chęć i motywacja do ich wypełniania.

P. Hersey i K.H. Blanchard wyróżnili cztery poziomy dojrzałości członka grupy, który:

1) nie chce i nie potrafi wypełniać zadań,

2) chce, lecz nie potrafi wypełniać zadań,

3) potrafi, lecz nie chce wypełniać zadań,

4) potrafi i chce wypełniać zadania¹⁶.

W zależności od stopnia dojrzałości podwładnych, lider musi dobrać odpowiedni sposób formułowania zadań i ustalania relacji: „on – jego podwładni/zwoleńnicy”. W sytuacji pierwszej powinien wydawać polecenia, w drugiej – „sprzedawać” zadania i wiedzę, w trzeciej – umożliwić uczestnikom udział w podejmowaniu decyzji, a w czwartej – delegować obowiązki i uprawnienia (władzę). Na

¹⁵ Ibidem, s. 320.

¹⁶ Ibidem, s. 321.

czwartym poziomie dojrzałości zaangażowanie w pracę i wysokie umiejętności są swoistymi substytutami przywództwa, zastępują je.

Koncepcja przywództwa ewolucyjnego zakłada, że w sytuacji wyjątkowej, np. kryzysu, dojrzały uczestnicy akceptują styl autokratyczny, polegający na wydawaniu „bezdyskusyjnych” poleceń. W dłuższym okresie powoduje to jednak spadek efektywności, ponieważ dojrzały pracownicy oczekują innego (bardziej dojrzałego) traktowania, a różnice w percepcji stopnia dojrzałości między liderem a jego ludźmi owocują zwykle konfliktami interpersonalnymi.

Wadą tego modelu jest trudność w ustaleniu stopnia dojrzałości uczestników (zwłaszcza gdy nie tworzą jednorodnej grupy) oraz konieczność zmian zachowań lidera, które zwykle są mało elastyczne i dokonują się powoli. Zaletą tego ujęcia jest natomiast podkreślenie wzajemnych relacji między grupą a liderem oraz wskazanie na elastyczność jako na cechę decydującą o efektywności przywódcy. Z koncepcji tej wynika, że efektywny przywódca powinien:

- 1) dysponować różnymi źródłami władzy. Władza wynikająca z formalnej pozycji nie jest wystarczająca do efektywnego kierowania grupą. Przywódca powinien więc używać kombinacji wiedzy, charyzmy, nagradzania i karania;
- 2) charakteryzować się wyjątkowymi cechami, umożliwiającymi mu motywowanie podwładnych;
- 3) utrzymywać w równowadze orientację na ludzi i orientację na zadania;
- 4) dopasowywać swój styl do zmieniających się warunków i wymagań sytuacji, biorąc pod uwagę typ zadania, cechy podwładnych oraz cechy grupy, takie jak specjalizacja, standaryzacja i formalizacja działań.

5. Teorie uaktualnione

W kreowaniu przywództwa istotną rolę pełnią, poza powyższymi teoriami, **teorie uaktualnione**. Wśród nich można wyróżnić teorię przywództwa transakcyjnego i teorię przywództwa transformacyjnego¹⁷. Powstały różne **typologie przywódców transakcyjnych**. Do podstawowych wyróżnionych typów przywódców należą:

1. Przywódcy naturalni, którzy: dysponują wrodzonymi predyspozycjami przywódczymi, postrzegają wzorce przywództwa przez całe życie, doskonalą swe umiejętności przywódcze świadomie, mają samodyscyplinę potrzebną wybitnym przywódcom.
2. Przywódcy ukształtowani, którzy: postrzegają wzorce przywództwa przez całe życie, doskonalą swe umiejętności przywódcze świadomie, mają samodyscyplinę potrzebną wybitnym przywódcom.
3. Przywódcy kształcący się, czyli tacy, którzy: niedawno zetknęli się ze wzorcami przywództwa, uczą się umiejętności przywódczych, mają samodyscyplinę potrzebną dobrym przywódcom.

¹⁷D.P. Schultz, S.E. Schultz, op.cit., s. 249.

4. Przywódcy potencjalni, czyli tacy, którzy: nie zetknęli się ze wzorcami lub stykali się z nimi w niewielkim zakresie, nie uczą się umiejętności przywódczych lub czynią to wybiórczo, chcą stać się przywódcami.

Przywódcy transakcyjni instrumentalnie traktują strukturę grupy, stosują formalne nagrody i kary, manipulują nimi w celu uzyskania pożądaných warunków, które wywołują pożądanę zachowania.

W ramach badań nad przywództwem transakcyjnym pojawiła się też **psychoanalityczna klasyfikacja liderów**, którą przedstawiamy poniżej.

1. Przywódca narcystyczny: nie dostrzega innych ludzi i cechuje się poczuciem megalomanii, omnipotencji, niecierpliwością oraz poczuciem nietykalności i nieśmiertelności. Sądzi, że jest tak doskonały, że inni ludzie powinni go kochać z tego wyłącznie powodu.

2. Przywódca zaborczy: postrzega innych ludzi jako przedmioty miłości i nienawiści, dąży do ich „posiadania” i „używania” do własnych celów. Chęci posiadania towarzyszy uczucie zazdrości. Taki lider często nie potrafi nad sobą zapanować i zachowuje się agresywnie; jest zaborczy i ma paranoidalną strukturę psychiczną.

3. Przywódca uwodzicielski: lepiej (niż wcześniej wymienieni) jest rozwinięty emocjonalnie, postrzega innych jako istoty, które należy oczarować. Koncentruje się na przyciąganiu uwagi otoczenia, a przy tym jest osobą o historycznej psychice. Przyjmuje bardzo różne postawy – od wybrzydzenia, niezadowolonia, do postawy pasywnej.

4. Przywódca roztropny: jest osobą dojrzałą, panującą nad popędami, mogącą kierować swoją energią na realizację świadomie wybranych celów. Jest życzliwy wobec ludzi, przyjmując często postawę paternalistyczną. Dba o rozwój swoich podwładnych.

To ciekawe zestawienie etapów rozwoju emocjonalnego człowieka i jego zachowań przywódczych może tłumaczyć liczne nieracjonalne zachowania liderów. Wskazuje jednocześnie na konieczność osiągnięcia dojrzałości emocjonalnej przez przywódcę, kierownika. Efektywny lider transakcyjny ciągle rozpoznaje, wywiera wpływ i spełnia zmieniające się oczekiwania podwładnych. Jest w ciągłym pogotowiu, ponieważ umiejętność odczytywania oczekiwań jest podstawą jego przywództwa.

Przywództwo transformacyjne (charyzmatyczne) jest procesem, w którym wizja grupy zostaje sformułowana i przekazywana przez charyzmatyczną osobę, w udany sposób posługującą się kontaktami zewnętrznymi w celu uzyskania innowacyjności, komunikatywności i elastyczności na wszystkich poziomach struktury grupy. Bazuje ono na trzech ściśle związanych ze sobą elementach:

- a) ponadprzeciętnych zdolnościach do spostrzegania rodzaju, szerokości i istotności sił zmierzających do zmiany;
- b) zdolności do tworzenia wizji, która zmobilizuje ludzi do podążania w wyznaczonym kierunku;
- c) mobilizacji i inspirowania uczestników zbiorowości do działania oraz do instytucjonalizacji tych działań.

Lider transformacyjny ma unikatową zdolność odszukiwania słabych sygnałów, nowych trendów i wzorców, na podstawie których buduje swoją wizję. Poszukuje nowych szans i stara się przetransformować zagrożenia w okazje, dzięki odpowiednio wcześniej podjętym działaniom. Przywódcy transformacyjni potrafią pokonać zagrożenia, które dyskwalifikują przeciętnych liderów. Skuteczni przywódcy transformacyjni przede wszystkim mają:

- 1) wizję, uwzględniającą interesy członków grupy,
- 2) strategię realizacji swojej wizji, uwzględniającą czynniki środowiska i cechy grupy,
- 3) dostęp do niezbędnych zasobów i koalicję popierającą zmiany,
- 4) zespół kluczowych dla grupy i oddanych sprawie członków, wcielających w życie wizję lidera¹⁸.

Z powyższych charakterystyk wynika, iż lider transformacyjny posiada wizję rozwoju grupy, społeczności, mobilizuje ją do działania w pożądanym kierunku oraz dąży do instytucjonalizacji zmian wynikających z przyjętej wizji.

Tak więc lider transformacyjny daje swojej grupie wizję, która zbudowana jest na podstawowych jej wartościach i standardach. Wizja ta musi być ambitna, często wydaje się nawet, że jest nie do zrealizowania. Wizja lidera transformacyjnego ukazuje zatem przyszły stan grupy i wskazuje jej jasny kierunek działania, modyfikowania, tworzenia strategii na przyszłość. Wizja powinna przede wszystkim być prosta, jasna i łatwa do zrozumienia przez większość ludzi; powinna stawiać cel odpowiednio odległy, by umożliwić dokonanie zmian i odpowiednio bliski, aby wzbudzić zaangażowanie; powinna być realistyczna, wiarygodna i trudna do obalenia przez chłodne przyczynowo-skutkowe analizy; powinna być komunikowana i często przypomniana przez lidera w celu osiągnięcia społecznego *consensusu* co do realizacji i możliwości jej realizacji.

Skuteczność wizji jest uzależniona od zdolności przywódcy do przekształcenia zamierzeń jego i współpracowników. Stąd też budowaniu wspólnej wizji muszą towarzyszyć takie działania, jak wzmocnienie indywidualnych wizji uczestników zespołu, dobra komunikacja i wsparcie podwładnych. Sama wizja nie jest wystarczająca do osiągnięcia sukcesu. Za wizją muszą iść standardowe działania przywódców i szeregowych pracowników, którzy wprowadzą wizję przywódcy w życie¹⁹.

Oprócz wizji potrzebna jest także motywacja, inspiracja i powszechna wiara w realność pożądanego obrazu przyszłości. Realizacja tak ambitnych celów wymaga zaangażowania i poświęcenia, konieczna staje się zatem mobilizacja, realizowana przez lidera transformacyjnego. Wymaga ona jednak spełnienia pewnych warunków, a przede wszystkim:

- przekonania członków grupy, że wizja lidera jest ich wspólną wizją,
- pozostawienia ludziom swobody działania, brania na siebie odpowiedzialności oraz umożliwienia im odnoszenia sukcesów. Oznacza to zwiększenie

¹⁸R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996, s. 515.

¹⁹C.K. Oyster, *Grupy. Psychologia społeczna*, Poznań 2002, s. 241.

uprawnień pracowników w budowaniu zespołów oraz dzielenia się informacją i władzą w podejmowaniu decyzji.

Kolejnym zadaniem lidera transformacyjnego (charyzmatycznego) jest instytucjonalizowanie zainicjowanych zmian. Wizja i mobilizacja powinny wywołać chęć do zmian, motywację do nowych działań i ustalić ich kierunek. Jeżeli jednak nie nastąpi instytucjonalizacja zmiany, to ludzie szybko stracą zapał i proces zakończy się tuż po rozpoczęciu. Instytucjonalizacja jest to włączenie najaktywniejszych pracowników do kierowania zmianami i ich kontrolowania. Powinni oni otrzymać niezbędne zasoby i władzę formalną, konieczną do stworzenia zespołów rozwijających w bardziej rutynowy sposób odpowiednie przekształcenia.

Lider transformacyjny pojawia się najczęściej w momencie zagrożenia dla grupy: gdy występuje konieczność zmian, oferuje on członkom grupy wizję, poczucie przynależności, możliwość wpływania na zmiany w swoim otoczeniu. W zmian oczekuje zaangażowania, poświęcenia i wysiłku. Lider taki identyfikuje się z grupą i oczekuje tego od innych, dąży do instytucjonalizacji działań. Natomiast wymiana, jaką prowadzi lider transakcyjny, nie sięga do podstawowych przekonań i wartości członków grupy. Zawiera on transakcje, nie angażuje się tak jak transformacyjny i nie oczekuje od innych nadzwyczajnej aktywności.

6. Kształtowanie liderów

Na podstawie powyższej charakterystyki koncepcji przywództwa, szczególnie dotyczącej uaktualnionych teorii przywództwa, zauważamy, iż przywództwo coraz częściej rozpatrywane jest w kontekście zespołu, grupy.

Rodzaj stosowanego przywództwa zależy od charakteru zadania oraz od ludzi, którymi się kieruje. Zależy również od otoczenia i, co oczywiste, od konkretnego lidera. Analizowanie cech przywództwa w kategoriach inteligencji, inicjatywy, pewności siebie ma wartość ograniczoną, gdyż w zależności od sytuacji od lidera będzie się wymagać różnych cech. Praktyczniej jest przyjąć podejście sytuacyjne i wziąć pod uwagę zmienne, z którymi mają do czynienia liderzy – dotyczy to szczególnie zadania, grupy i ich własnego stosunku do grupy. Okazuje się bowiem, że 15% menedżerów to urodzeni przywódcy zespołowi, a drugie 15% nigdy nie nauczy się kierować zespołem, bo jest to sprzeczne z ich osobowością (nie potrafią dla dobra zespołu pozbyć się dominującego stylu). Pozostaje duża grupa pośrodku: przywództwo zespołowe nie leży w ich naturze, lecz mogą się go nauczyć²⁰. Stąd też większość przywódców jest w stanie nauczyć się roli skutecznego lidera zespołu.

Powstaje potrzeba **kształtowania liderów**. Działalność ta jest trudna i odpowiedzialna. Wymaga więcej czasu, uwagi i zaangażowania niż troszczenie się o nich oraz wyposażanie ich w konkretne cechy osobowe i wartości, co głoszą niektóre przedstawione wcześniej teorie. Różny rozkład „akcentów” w procesach troszczenia się, wyposażania i kształtowania liderów zawiera tabela 3.

²⁰ S.P. Robbins, op.cit., s. 156.

Tabela 3. Wartości tworzenia liderów

Troszczenie się	Wyposażanie	Kształtowanie
Troska	Przysposobienie do pracy	Przysposobienia do osobistego rozwoju
Koncentrowanie się na potrzebach	Koncentrowanie się na zadaniach	Koncentrowanie się na osobie
Zależność	Doskonalenie	Transformacja
Służenie	Zarządzanie	Przywództwo
Zachowuje przywódców	Dodaje przywódców	Pomnaża przywódców
Utrwalanie	Uwalnianie	Upoważnianie
Pomaganie	Nauczanie	Doradzanie
Zorientowanie na potrzeby	Zorientowanie na umiejętności	Zorientowanie na charakter
Czego oni chcą	Czego potrzebuje instytucja	Czego oni potrzebują
Pragnienie	Nauka	Sztuka
Niewielki lub żaden rozwój	Krótkoterminowy rozwój	Długoterminowy rozwój
Wszyscy	Wielu	Nieliczni

Źródło: J.C. Maxwell, op. cit., s. 106.

Kształtowanie liderów (trzecia kolumna tabeli) dotyczy wartości potrzebnych w tworzeniu liderów. Jest to proces, który ma za zadanie umocnić te wartości, wydobyc z liderów najlepsze cechy, ukształtować ich osobowość, pomóc im odkrywać i wykorzystywać własne możliwości oraz wywierać wpływ na innych i pozyskiwać zwolenników. Stąd też przywództwo nie wynika z pozycji społecznej. Pomyślne przewodzenie innym, liderowanie w grupie i płynąca z niego satysfakcja zależą od osiągniętego poziomu rzeczywistego przywództwa, a nie od formalnej pozycji w hierarchii. Rozwój przywództwa, a tym samym rozwój zdolności przywódczych i zwiększanie umiejętności wywierania wpływu, obrazuje rysunek 2.

Wspinanie się po szczeblach przywództwa łączy się nie tylko z procesem rozwoju zdolności przywódczych, ale także z przestrzeganiem pewnych zasad socjotechnicznych. Oto niektóre z nich:

- im wyżej chcesz zajść, tym dłużej to będzie trwało.
- im wyżej chcesz zajść, tym większego wymaga to zaangażowania.
- im wyższy poziom przywództwa, tym jest ono łatwiejsze.
- im wyższy poziom przywództwa, tym większy wzrost zmian.
- nigdy nie porzucamy poziomu podstawowego, bowiem każdy poziom bazuje na poprzednim.
- przewodząc grupie ludzi, nie będziesz nigdy na tym samym poziomie z każdym jej członkiem.
- chcąc skutecznie utrzymać swe przywództwo, powinieneś zabrać ze sobą na wyższe jego poziomy inne osoby wywierające wpływ na grupę²¹.

²¹J.C. Maxwell, *Być liderem, czyli jak przewodzić innym*, Warszawa 1994, s. 27.

5. Osobistość

Szacunek

Ludzie podążają za tobą z powodu tego, kim jesteś i co sobą reprezentujesz.

Uwaga: Ten poziom jest zarezerwowany dla przywódców mających za sobą lata kształtowania ludzi i organizacji. Niewiele go osiąga. Ci, którym się to udało, są więksi niż samo życie.

4. Kształtowanie ludzi

Reprodukcja

Ludzie podążają za tobą z powodu tego, co dla nich uczyniłeś.

Uwaga: Na tym poziomie dokonuje się długofalowy wzrost. Twoje zaangażowanie w kształcenie przywódców zapewniło stały rozwój organizacji i ludzi z nią związanych. Staraj się wszelkimi sposobami osiągnąć ten poziom i pozostać na nim.

3. Produkcja

Rezultaty

Ludzie podążają za tobą z powodu tego, co zrobiłeś dla organizacji, z którą są związani.

Uwaga: Na tym poziomie większość ludzi, z którymi pracujesz, ma poczucie sukcesu. Lubią cię i lubią to, co robisz. Problemy rozwiązywane są niewielkim wysiłkiem dzięki powstałemu impetowi.

2. Przyzwolenie

Powiązania

Ludzie podążają za tobą, ponieważ chcą za kims podążać.

Uwaga: Ludzie będą za tobą podążali w większym zakresie niż wynika z twoich formalnych uprawnień. Na tym poziomie praca zaczyna być przyjemnością.

Ostrzeżenie: Pozostawanie zbyt długo na tym poziomie może wywołać niezadowolone u osób o bardzo silnych motywacjach.

1. Stanowisko

Uprawnienia

Ludzie wykonują twoje polecenia, bo czują się zmuszeni

Uwaga: Twoje wpływy nie wykraczają poza zakres uprawnień służbowych. Im dłużej pozostajesz na tym poziomie, tym większy czeka cię wysiłek i tym niższe morale twoich podwładnych.

Rysunek 2. Pięć poziomów rozwoju przywództwa

Źródło: J.C. Maxwell, *Być liderem, czyli jak przewodzić innym*, Warszawa 1994, s. 28.

7. Cechy przywódcy

Przywódstwo jest oddziaływaniem na zachowania innych. Jest to rodzaj społecznego wpływu, który pojawia się wówczas, gdy jedna osoba – przywódca – jest zdolny do powodowania pożądanego przez siebie zachowania kogoś innego, kto ulega mu z powodu więzi, jaka ich łączy, z powodu społecznego stosunku, jaki zachodzi między nimi. Przywództwo łączy się z pewnymi szczególnymi cechami i zachowaniami osoby, której inni skłonni są zaufać i podporządkować się. Jednostka ta ma w konkretnej grupie społecznej, lub u konkretnej osoby, autorytet, władzę, którą inni dobrowolnie akceptują. Przywództwo wiąże się także z cechami, potrzebami, interesami i celami tych, którzy mu podlegają.

Należy zauważyć, że przywódcy to osoby, które słowem i osobistym przykładem znacząco oddziałują na zachowania, myśli i uczucia innych osób, pozyskując ich dla jakiejś sprawy, wzbudzając przy tym ich zaufanie i nadzieję, a także chęć realizacji wyznaczonych celów. Przywódca musi się utożsamiać ze swoimi zwolennikami, artykułować wspólne marzenia, wyrażać odczuwane pragnienia i potrzeby.

Powszechnie przyjmuje się, iż przywódca powinien mieć następujące cechy (główne)²²:

- odpowiednie kwalifikacje zawodowe, wiedzę psychologiczną i zdolności organizatorskie,
- umiejętność komunikowania się z ludźmi i rozumienia ludzi,
- poczucie odpowiedzialności społecznej i zmysł pracy zespołowej,
- bezpośrednio, odważne angażowanie się w problemy i gotowość ponoszenia odpowiedzialności,
- poczucie własnej wartości, pewność siebie, przedsiębiorcze myślenie i zdolność zapamiętywania,
- umiejętność kalkulacji i ryzykowania, poszukiwania szans i szybkiego reagowania na pojawiające się sposobności (okazje),
- umiejętność koncentracji działań na podstawie ustalonych projektów (zajmowania się sprawami ważnymi, a nie drugorzędnymi) oraz cierpliwość, wytrwałość i upór w dążeniu do osiągnięcia wytyczonych celów,
- zdolność do działania pod naciskami zewnętrznymi i utrzymania sprawności w sytuacjach pełnych napięć,
- umiejętność uczciwego załatwiania spraw z innymi osobami (partnerami), tworzenia atmosfery szczerości i otwarcia (uczciwość i wiarygodność poczynań),
- wizję rozwoju grupy i zrozumienie konieczności wprowadzania zmian jako podstawy kreatywnych i zyskowych działań.

Inną propozycję cech przypisywanych liderom przedstawia J.C. Maxwell. Do cech, których należy szukać u liderów, należą m.in.:

²²J. Penc, *Zarządzanie w praktyce*, Warszawa 1998, s. 180.

- pozytywne nastawienie, czyli umiejętność pracy z ludźmi oraz pozytywnego postrzegania ludzi i sytuacji,
- służebność, czyli gotowość podporządkowania się, gry w zespole i podążania za liderem,
- możliwość rozwoju, czyli pragnienie rozwoju i doskonalenia się oraz umiejętność rozwijania się w miarę poszerzania zakresu obowiązków,
- rzetelność, czyli konsekwentne realizowanie powierzonych zadań,
- lojalność, czyli gotowość do przedkładania celów lidera i instytucji nad własne pragnienia,
- elastyczność, czyli umiejętność pokonywania przeszkód,
- integralność, czyli wzbudzanie zaufania i silny charakter, a także zgodność słów z czynami,
- patrzenie perspektywiczne, czyli umiejętność całościowego postrzegania instytucji i wszystkich jej potrzeb,
- dyscyplina, czyli gotowość do robienia tego, co należy, bez względu na nastroje,
- wdzięczność, a dokładniej umiejętność wyrażania wdzięczności, która wpływa na styl życia²³.

Powyższe cechy liderów wskazują na ich silną osobowość, mocny charakter oparty na rozumie, a nie na emocjach. Emocje są złym doradcą ludzi. Różnicę cech pomiędzy emocjami a racjonalnym charakterem przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Cechy osób kierujących się charakterem i emocjami

Ludzie kierujący się charakterem	Ludzie kierujący się emocjami
Robią, co należy, dzięki czemu dobrze się czują	Kiedy dobrze się czują, robią co należy
Angażują się w to, co robią	Robią to, co im wygodnie
Decydują, opierając się o zasady, które zaakceptowali	Decydują, wzorując się na postawach większości
Działanie determinuje postawę	Postawa determinuje działanie
Widzą to, w co wierzą	Wierzą w to, co widzą
Tworzą impet	Czekają na impet
Pytają: „Jakie są moje obowiązki?”	Pytają: „Jakie są moje uprawnienia”?
Kontynuują działanie, gdy pojawiają się problemy	Porzucają działanie, gdy pojawiają się problemy
Są stali	Podlegają nastrojom
Są przywódcami	Są naśladowcami

Źródło: J.C. Maxwell, *Być liderem*, op. cit., s. 28.

Jeśli więc grupa społeczna, lokalna społeczność ma odnosić sukcesy, musi się składać z osobowości, z charakterów (a nie osób), które poza wiedzą fachową,

²³ J.C. Maxwell, *Tworzyć liderów, czyli jak wprowadzać innych na drogę sukcesu*, Warszawa 1997, s. 27.

potrafią przede wszystkim umiejętnie przewodzić, tj. przekonać inne osoby (a nie tylko siebie) do określonych idei, wartości bądź rozwiązań (konceptji) i stworzyć właściwe środowisko dla ich realizacji.

8. Elity społeczne

Pełne zrozumienie przywództwa wymaga pełnego zrozumienia władzy jako zdolności i możliwości skutecznego wpływania na zachowania innych. Władza zatem łączy się z grupami społecznymi, w tym z grupami interesu i nacisku, z lokalnymi elitami. Stąd też poza przywództwem indywidualnym, w społecznościach lokalnych obecne warunki demokracji kształtują również elity społeczne.

„Z socjologicznego punktu widzenia elitami są – ujmując rzecz bardzo ogólnie – takie mniejszości, które współtworzą ludzie zajmujący czołowe pozycje w rozmaitych sferach życia społecznego (np. w gospodarce, polityce, nauce, kulturze itp.), wyłonieni z danego społeczeństwa (lub społeczności) w oparciu o pewne zasady zwyczajowe lub prawne”²⁴. Elity składają się z osób, które w opinii swojego środowiska, czy też szerszej zbiorowości, cieszą się szczególnie dużym osobistym autorytetem lub prestiżem i z tego względu pełnią określone funkcje społeczne, oraz osób, które zalicza się do ludzi zajmujących znaczące pozycje w instytucjach publicznych lub prywatnych czy w organizacjach, jakie istnieją w społeczności. A więc elity przeważnie składają się z osób wpływowych i eksponowanych w danej społeczności. Istnienie elit społecznych, mających większe szanse wpływu na władzę lokalną, znających lepiej zagadnienie władzy niż przeciętni obywatele społeczności, jest nieuniknione.

Elity funkcjonują w każdym społeczeństwie. W społeczeństwach demokratycznych należy tylko pilnować sposobu ich wyłaniania i funkcjonowania oraz tego, by istniało wiele elit. Pluralizm elit musi wskazywać na pluralizm kryteriów sposobów ich wyłaniania. Nie może być jednego tylko sposobu dojścia do elity (np. akces do rządzącego obozu, ukończenie właściwej szkoły, przynależność do odpowiedniej partii itp.).

Wielość elit oznacza również istnienie konkurencji między nimi, która zmusza poszczególne elity do wyraźnego określenia stanowiska, do otwierania swoich szeregów dla innych, zdolnych osób.

W każdym społeczeństwie, społeczności lokalnej o rozwiniętej strukturze społecznej, można stwierdzić istnienie wielu elit społecznych. J. Sztumski wyróżnia następujące ich typy:

1) elity, jakie tworzą osoby szczególnie szanowane ze względu na to, że są one jak gdyby uosobieniem wartości wyjątkowo cenionych w danym społeczeństwie (np. talent, zdolności twórcze, mądrość itp.),

²⁴J. Sztumski, *Elity, ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 1997, s. 11.

2) elity utworzone z osób wywodzących się ze starych rodów, tzw. elity herbowe, pochodzeniowe,

3) elity władzy, do których należą osoby pełniące, z racji tytułów politycznych, kierownicze role w instytucjach państwowych, partyjnych oraz organizujące życie społeczno-gospodarcze, czyli elity kadencyjne,

4) elity sukcesu, tworzone ze względu na różne potrzeby spośród ludzi, którzy osiągnęli znaczące rezultaty w gospodarce, nauce, kulturze itp. i z tego powodu cieszą się dużą popularnością i prestiżem,

5) elity, do których należą osoby pełniące ważne funkcje w danej społeczności z uwagi na ich rolę opiniotwórczą, integracyjną, np. uczeni, pisarze, duchowni itp.,

6) elity tworzone z osób zajmujących wysokie pozycje w hierarchii instytucji z tytułu kompetencji, które spełniają w stosunku do naczelnych organów władzy publicznej, gospodarczej itp. – to tzw. elity biurokratyczne, do których można zaliczyć urzędników państwowych, samorządowych, administracji gospodarczej itp.²⁵.

Na podstawie przytoczonych przykładów elit, można stwierdzić, iż w społeczności lokalnej mogą występować różne przejawy mniej lub bardziej zorganizowanej aktywności obywatelskiej. Zarówno lokalni liderzy, jak i elity społeczne istnieją niezależnie od tego, czy nam się to podoba, czy nie. Problemem jest zaufanie mieszkańców do przywódców i elit lokalnych, a zatem w warunkach demokracji lokalnej powstaje problem sprawnych mechanizmów prawnych i organizacyjnych ich funkcjonowania, zasad zapobiegających konfliktom i dezorganizacji społeczności lokalnej.

²⁵ *Ibidem*, s. 44.

RECENZJE

Jerzy Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego). Studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Rzeszów – Przemysł 2004, 197 s.

Ukazanie się wartościowej i interesującej publikacji pióra Jerzego Posłusznego, znawcy problematyki szkolnictwa wyższego i zagadnień administracji świadczącej, należy przyjąć z zadowoleniem. Jest ona wynikiem wielu badań i przemyśleń Autora¹ oraz własnych doświadczeń w kierowaniu szkołą wyższą.

Publikacja odpowiada na wyraźne zapotrzebowanie. Tematyka administracji świadczącej, jakkolwiek obecna w polskim piśmiennictwie prawa administracyjnego, nie stała się dotąd przedmiotem pracy monograficznej.

Autor przywrócił polskiemu piśmiennictwu pojęcie „administracji świadczącej”, wypracowane głównie w doktrynie niemieckiej. Przez administrację świadcząca rozumiana jest w pracy część administracji publicznej, której celem jest zaspokajanie potrzeb bytowych obywateli. Ważnym wątkiem jest kwestia oczekiwań obywateli wobec państwa, związanych z zaspokajaniem tych potrzeb. Autor trafnie wskazuje, że oczekiwania, a nawet żądania obywateli ulegają ewolucji i w związku z tym również administracja publiczna, której celem jest świadczenie usług, także podlega przemianom. Niewątpliwą zasługą Autora jest i to, że przedstawił ponad stuletni rozwój administracji publicznej, przyjmując jako podstawę analiz i ocen kryterium wykonywania zadań publicznych. Sposób, w jaki została przedstawiona ewolucja administracji świadczącej jest z naukowego punktu widzenia wartościowy i zarazem interesujący oraz wnikliwy. Autor sięgnął bowiem do genezy tej administracji i na tym tle przedstawił różnorodne zjawiska, czynniki, a nawet zdarzenia historyczne, które Jego zdaniem miały wpływ na wzrost zadań administracji świadczącej. Autor obrał trafną metodę przy omawianiu wpływu mechanizmów polityczno-ustrojowych i społecznych na przemianę administracji świadczącej. Jest to metoda analizy wszechstronnej i dogłębnej, przeprowadzonej z różnych

¹ Autor opublikował m.in. *Wykonywanie zadań publicznych przez podmioty prywatne jako element reformy administracji publicznej* (1997); *Niepaństwowe szkolnictwo wyższe w procesie wykonywania zadań edukacyjnych państwa* (2001), *O nowej koncepcji administracji świadczącej* (2003).

punktów widzenia. Takie ujęcie długo czekało w polskim piśmiennictwie na rzetelne przedstawienie.

Należy zauważyć, że Autor w swoich rozważaniach podkreślił wkład myśli twórczej polskich administratywistów okresu międzywojennego (m.in. W. Klonowickiego, T. Bigo, S. Kasznicy), którzy w swych pracach zajmowali się tą problematyką. Chodzi zwłaszcza o podmioty administracji świadczące usługi społeczne, takie jak zakład administracyjny i przedsiębiorstwo publiczne. Wśród podmiotów świadczących usługi na rzecz obywateli Autor wymienił ponadto fundacje i korporacje publiczne. Próbie rozgraniczenia owych form organizacyjno-prawnych i praktycznemu ich zastosowaniu poświęcił w pracy wiele miejsca. Analizując powyższą problematykę, zaprezentował w sposób wyważony własne opinie, nie unikając analizy aktualnie obowiązującego ustawodawstwa.

Publikacja, mieszcząc się w zakresie ogólnego prawa administracyjnego, nie jest pozbawiona wątków dogmatycznych, co świadczy o dobrej znajomości przez Autora obowiązujących regulacji prawnych i kształtującej się w ich ramach praktyki.

Rozważania na temat powierzania zadań administracji publicznej podmiotom niepublicznym mają charakter oryginalny i zasługują na pełną aprobatę. Pewien niedosyt budzi tylko brak szerszej refleksji na temat powierzania zadań publicznym organizacjom społecznym.

Warta podkreślenia jest teza stawiana przez Autora, iż rozwój administracji świadczącej nie jest prostą funkcją wzrostu nakładów budżetowych. Niektóre bowiem świadczenia – jak zauważa – mogą być finansowane z innych źródeł, a z drugiej strony, pewne wydatki państwo musi ponosić niezależnie od swej sytuacji budżetowej.

Ze względu na swoje nowatorstwo, wiele ustaleń Autora ma trwałą wartość dla nauki prawa administracyjnego. Szczególnie podkreślić należy podjęte przez Autora po raz pierwszy w polskiej literaturze ustalenia dotyczące cech administracji świadczącej, a także opracowanie zalet konstytucjonalizacji zadań tej administracji. Należy wyrazić przekonanie, że propozycje zawarte w publikacji staną się trwałymi komponentami syntez w nauce prawa administracyjnego. Wymienione przez Autora cechy administracji świadczącej pozwalają bowiem na jej wyróżnienie i wyodrębnienie spośród całokształtu administracji publicznej. Trafne jest stwierdzenie, że podstawową cechą administracji świadczącej jest to, że podmiotem, do którego adresuje ona swoją działalność jest człowiek, zaś celem tej działalności – zaspokajanie jego potrzeb indywidualnych i zbiorowych. Autor słusznie zwraca uwagę, że ważnym kanonem administracji świadczącej powinna być równość i powszechność w dostępie do jej usług. Z drugiej jednak strony zauważa, że obowiązujące ustawodawstwo nie w pełni spełnia te wymogi. Jako sprawę o kapitalnym znaczeniu w stosunkach między administracją świadcząca a obywatelem wymienia formalnoprawne zapewnienie jego interesów i praw oraz ich ochronę. Także w tym zakresie Autor kieruje zastrzeżenia pod adresem ustawodawstwa. Oryginalne i interesujące są też inne cechy administracji świadczącej, które Autor wymienia i omawia. I tak m.in. pisze o: niewładczości administracji świadczącej, konkuren-

cyjności pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi, rywalizacji w dostępie do świadczonych usług czy ciągłości i trwałości świadczenia usług publicznych.

Jako bardzo ważną kwestię dla problematyki administracji świadczącej Autor podkreśla konstytucjonalizację zadań tej administracji. W związku z tym podjął nowatorską w doktrynie prawa administracyjnego próbę ustalenia zalet owej konstytucjonalizacji. Podkreśla, że podstawową zaletą konstytucjonalizacji zadania jest odpowiedzialność konstytucyjna administracji. W tej sytuacji nie może ona dzielić się tą odpowiedzialnością z innymi podmiotami. Bardzo trafnie zauważa, że konstytucjonalizacja zadania nadaje mu cechy trwałości, uniezależniając i chroniąc go przed doraźnymi wpływami politycznymi, występującymi na płaszczyźnie ustawodawstwa zwykłego. Twierdzi też, że zadaniu konstytucyjnemu powinno przysługiwać domniemanie wyłączności państwa, przez które rozumie monopol prawny państwa i administracji publicznej w ramach określonej sfery społeczno-gospodarczej. W tym kontekście Autor dopuszcza udział podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań administracji świadczącej, ale jedynie na podstawie upoważnień udzielanych przez organy publiczne.

Na podkreślenie zasługują interesujące rozważania Autora na temat tzw. prywatyzacji zadań publicznych. Wyraża oryginalny pogląd, że tylko prywatyzacja w rozumieniu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych kwalifikuje się do ujęcia w ramy legalnej definicji. Twierdzi, że w zakresie zadań administracji świadczącej prywatyzacja nie może być traktowana jako instytucja prawna. Autor uważa, że prywatyzacja wyraża jedynie ideę, która determinuje rozwiązania prawne, mające na celu ograniczanie roli państwa i jego administracji przez wycofywanie się z aktywności w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych oraz stwarzanie warunków prawnych do podejmowania działalności przez podmioty niepubliczne.

Podkreślić należy, iż Autor dokonał oryginalnej w piśmiennictwie analizy wpływu powojennych doktryn polityczno-ustrojowych (tj. państwa dobrobytu, socjalizmu i neoliberalizmu) na wzrost zadań administracji świadczącej. Ponadto dostrzega związek pomiędzy zasadą pomocniczości a ewolucją administracji świadczącej. A zatem Autor trafnie dopełnił swą interpretację genezy i rozwoju administracji świadczącej poprzez objęcie uwagą także wątku polityczno-ustrojowego i społecznego, wychodzącego poza obręb instytucji ściśle prawnych. Uznając decydujący wpływ państwa dobrobytu na administrację świadcząca, Autor podnosi istotny problem dalszego powodzenia tej doktryny. Należy bowiem zauważyć, że coraz częściej mówi się o kryzysie państwa dobrobytu. Według Autora wadą tej doktryny jest z jednej strony nadmierny schematyzm i hermetyczność wobec sytuacji ekonomiczno-finansowej państw, z drugiej zaś – nadmierna otwartość na wpływy i oczekiwania społeczne. Niewątpliwie rację ma też Autor pisząc, że nie wypracowano odpowiednich podstaw teoretycznych i instytucji prawnych odpowiadających założeniom państwa dobrobytu. Jako przykłady podaje kwestię zakładu administracyjnego i konstrukcję publicznych praw podmiotowych świadczeniobiorców usług publicznych.

W tej sytuacji ważną niewątpliwie sprawą, której omówieniu słusznie poświęcono w rozprawie wiele uwagi jest problematyka zakładu administracyjnego. Autor w sposób interesujący przedstawił genezę tego pojęcia, dokonując szczegółowego przeglądu przedwojennej doktryny zachodnioeuropejskiej, zwłaszcza poglądów czołowych przedstawicieli piśmiennictwa francuskiego i niemieckiego. Na tym tle wyeksponował polską myśl prawniczą z okresu międzywojennego i przywołał poglądy znakomitych przedstawicieli piśmiennictwa prawa administracyjnego. W rozprawie przedstawiono także obszernie próby definiowania zakładu administracyjnego w polskiej literaturze okresu powojennego. Należy podkreślić, że w nowych warunkach ustrojowych, po 1989 roku, instytucja prawna zakładu nie były przedmiotem opracowania monograficznego. Problematyka ta pojawiała się na ogół w piśmiennictwie naukowym przy okazji omawiania innych zagadnień. Niewątpliwie zasługą Autora jest podsumowanie aktualnego stanu badań w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę dorobek doktryny, ale również treść obowiązującego ustawodawstwa oraz ukształtowane orzecznictwo sądowe, Autor przedstawił własną, wyważoną charakterystykę współczesnego zakładu administracyjnego. Rozważania na temat konstrukcji prawnej zakładu administracyjnego oraz cech odróżniających go od przedsiębiorstwa korporacji publicznoprawnych i fundacji przeprowadzono w pracy z dużym znanstwem tematyki oraz erudycją. Interesujące są również rozważania na temat szkoły wyższej jako zakładu administracyjnego. Żałować należy, że problematykę szkolnictwa wyższego Autor potraktował dość skromnie. Jego dorobek świadczy o tym, że jest doskonałym znawcą tej problematyki i w związku z tym mógł swoją wiedzę szerzej wykorzystać.

Praca ma charakter nowatorski. Jej temat wybrano trafnie, bowiem ma on ogromny walor aktualności. Rośnie niezadowolenie społeczne z działalności administracji w sferze zaspokajania potrzeb społecznych i w związku z tym nauka prawa administracyjnego nie może pozostać obojętna na tę sytuację. Dobrze się więc stało, że problematyka ta została gruntownie przeanalizowana. Można mieć nadzieję, że publikacja zapoczątkuje szersze zainteresowanie nauki tą problematyką.

Zaletą pracy jest przejrzysta konstrukcja i układ ujmujący całość postawionego w tytule zagadnienia. Analiza trudnych teoretycznych problemów w sposób zrozumiały nawet dla szerszego grona czytelników podnosi wartość rozprawy. W kwestiach wątpliwych i spornych Autor zajmuje wyraźne stanowisko. Praca pozostaje w ścisłym związku ze zmianami zachodzącymi w państwie, ma duże walory teoretyczne i znaczną wartość dla praktyki. Wzbogaca stan wiedzy o administracji publicznej. Powinna się znaleźć w rękach zarówno teoretyków prawa, jak i szerokiego kręgu działaczy społecznych oraz pracowników administracji publicznej.

Jan Szreniawski

Marzena Rutkowska, *Samorządy zawodowe w okresie transformacji w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, 150 s.

Książka Marzeny Rutkowskiej pt. *Samorządy zawodowe w okresie transformacji w Polsce* stanowi oryginalne studium naukowe, poświęcone samorządowi zawodowemu. W teorii samorządu samorząd zawodowy jest zaliczany – obok samorządu gospodarczego – do nieterytoryalnych związków (korporacji) publicznonprawnych o charakterze specjalnym. Praca M. Rutkowskiej jest po wielu latach jednym z pierwszych opracowań naukowych poświęconych temu zagadnieniu.

Recenzowana książka stanowi intelektualnie rzetelne, twórcze, i wnikliwe studium, oparte na gruntownej podstawie źródłowej i jest zarazem poprawna pod względem metodologicznym, co niewątpliwie podnosi wiarygodność badań Autorki. Dobra znajomość bogatej i wszechstronnej literatury, a także źródeł prawnych, oraz zastosowanie nowoczesnych metod naukowych, pozwoliło Jej wniknąć w istotę badanego problemu, ujmując go na szerokim tle porównawczym (zarówno w aspekcie historycznym, jak i przestrzennym), tudzież z uwzględnieniem różnorodnych uwarunkowań, szczególnie socjologicznych i ekonomicznych – co świadczy o dużym rozmachu i dojrzałości warsztatu naukowego. Tej wysoce pozytywnej oceny nie pomniejsza fakt, że niektóre tezy Autorki mogą być dyskusyjne. Z drugiej strony należy pamiętać, że nauka o samorządzie specjalnym w Polsce znajduje się dopiero *in statu nascendi*.

Rozprawa Marzeny Rutkowskiej jest logicznie skonstruowana, kolejność rozdziałów dobrze przemyślana, wyczerpuje podstawowe treści zawarte w problemie badawczym. Pracę otwierają: krótka Przedmowa oraz Słowo wstępne, w którym Autorka czytelnie przedstawia jej ideę przewodnią oraz hipotezy i pytania badawcze. Następnie wyjaśniane jest pojęcie samorządu zawodowego jako korporacji publicznonprawnej, co pozwala Autorce stwierdzić, że samorząd zawodowy stanowi zdecentralizowaną formę administracji publicznej; jego instytucje w postaci izb lekarskich, adwokackich i inne powstają z woli państwa wyrażonej w formie ustawy; są one wyposażone w sankcję władczą, czyli zdolność do pełnienia zadań publicznych i tym różnią się od innych zrzeszeń zawodowych, powstających z woli określonej grupy ludzi połączonych więzią zawodową, ale które nie mają charakteru korporacji publicznonprawnej i podlegają prawu o stowarzyszeniach. Te ostatnie działają w demokratycznym państwie prawa równolegle do izb samorządu zawodowego i razem z nimi uczestniczą w tworzeniu ładu rynkowego. Wszystkim tym instytucjom, ich „zaangażowaniu w działaniach na rzecz ładu rynkowego oraz dla dodatkowych korzyści wynikających z przynależności do grupy”, Autorka poświęca wiele interesujących uwag; omawia je wnikliwie i szczegółowo z pozycji teorii grup interesu w aspekcie socjologicznym i ekonomicznym.

Praca składa się z sześciu rozdziałów i Podsumowania. W rozdziale pierwszym Autorka snuje rozważania na temat etymologii pojęcia zawodu jako przejawu ludzkiej aktywności i rozpatruje ten problem w ujęciu socjologicznym i ekono-

micznym. W obu tych przypadkach wykazuje dużą erudycję, prezentuje poglądy na temat pojęcia zawodu znanych teoretyków z dziedziny socjologii i ekonomii.

W rozdziale drugim omawiane są ekonomiczne i socjologiczne teorie zrzeszania się zawodów i uzyskiwania przez niektóre z nich autonomii, czyli statusu samorządu. Autorka dopatruje się genezy samorządu zawodowego we wczesnośredniowiecznych zrzeszeniach kupieckich – w hiszpańskich *consulados*, które sięgają IX w., czy w późniejszych, wczesnonowożytnych francuskich i niderlandzkich radach kupieckich. Zwrócić należy uwagę, że wszystkie te instytucje działały w systemie prawa prywatnego. Dopiero w 1802 r., na mocy znanego dekretu Napoleona, izby handlowe, poczynając od paryskiej, uzyskują status korporacji publicznoprawnej i ta data może uchodzić za początek nowożytnych izb samorządu gospodarczego.

Podkreślić należy, że M. Rutkowska cały ten złożony proces historyczny przedstawia w swej pracy prawidłowo, ciekawie i z dużą kompetencją naukową, zarówno w zakresie faktografii historycznej, jak i wiedzy teoretyczno-doktrynalnej. Moją wątpliwość budzi jedynie to, że Autorka próbuje genezę samorządu zawodowego wyprowadzić z tych samych instytucji co samorząd gospodarczy. Inaczej mówiąc, nie znajduję pierwowzoru izb samorządu zawodowego w tak odległej przeszłości, jak w przypadku samorządu gospodarczego.

Reprezentuję pogląd, że samorząd zawodowy jest wytworem cywilizacji kapitalizmu, wynikiem owego złożonego procesu historycznego, zapoczątkowanego przez rewolucję francuską i rewolucję przemysłowo-techniczną. Kapitalizm – z jego mechanizmem rynkowym i konkurencją, jego doktryną liberalną w obszarze nauki prawa, nowo powstałej wtedy socjologii, ekonomii i innych dyscyplin – pchnął świat naprzód, nadając niespotykane dotąd przyspieszenie rozwojowi gospodarczemu i społecznemu. Wyłoniły się wówczas różne organizacje społeczne i zawodowe, reprezentujące interesy ludzi pracy, w tym nowej warstwy społecznej – inteligencji zawodowej, a także towarzystwa (zrzeszenia), łączące ludzi interesu. Co więcej, wśród inteligencji wyodrębniły się w istocie nowożytne zawody: lekarze, dentyści, adwokaci, rejenci, maklerzy giełdowi – zawody zaufania publicznego. Od ich przedstawicieli zaczęto wymagać wiedzy uniwersyteckiej, choć jeszcze w pierwszej połowie XIX w. było inaczej: na przykład chirurgia była wykonywana zarówno przez balwierzy, jak i lekarzy medycyny, a adwokat nie musiał mieć dyplomu ukończenia studiów prawniczych.

Rozdział trzeci zatytułowany jest „Zawody i samorząd zawodowy na rynku”. Interesująca jest teza, iż „wszystkie omawiane w pracy zawody, a mianowicie usługi: lekarskie, pielęgniarские, weterynaryjne, adwokackie, radców prawnych, notariuszy, doradców podatkowych, pośredników na rynku nieruchomości, działają na rynku konkurencji monopolistycznej” (s. 46). Rynek ten charakteryzuje kilka istotnych cech, między innymi to, że „usługi są dostarczane przez profesjonalistów, wysoko kwalifikowanych”, a „konkurencja między usługodawcami ma przeważnie charakter pozacenowy” (tamże). Nawiązując do olsonowskiej teorii grup interesu Autorka stawia hipotezę, że w przypadku samorządu zawodowego

„możliwe jest podejmowanie działań na rzecz ładu rynkowego”, choć „w interesie prywatnym”. Na tym właśnie polega istota samorządu specjalnego, zarówno gospodarczego, jak i zawodowego, i jego wyższość nad dobrowolnymi zrzeszeniami, niepublicznymi grupami interesu, które w praktyce działają tylko w interesie części, a nie całej społeczności danego zawodu zaufania publicznego; owe wąskie grupy działając w „interesie prywatnym”, przywołując M. Olsona, „działają destrukcyjnie na rynek i wzrost gospodarczy” (s. 35). Ten aspekt należałoby silniej podkreślić w recenzowanej pracy.

Inspirujące do refleksji naukowej są rozważania Autorki na temat motywów działania samorządów zawodowych, a zatem próba odpowiedzi na pytanie, jaki jest ich główny cel: maksymalizacja zysku czy zabezpieczenie interesu publicznego. Mam wątpliwość, czy można tak alternatywnie stawiać pytanie wobec samorządu jako instytucji prawa publicznego. Państwo, nadając w drodze ustawy samorząd określonej grupie zawodowej – grupie zaufania publicznego, kieruje się przede wszystkim interesem publicznym, czyli dobrem ogółu społeczeństwa. W tym celu państwo wyznacza instytucjonalne granice działania danego zawodu zaufania publicznego. Doświadczenie zaś wskazuje, że samorząd zawodowy, zinstytucjonalizowany w formie izby, optymalizuje interes publiczny łącząc go z interesem danego zawodu oraz chroni interes prywatny jego członków przed nieuczciwą konkurencją, ale zarazem wymusza na nich postępowanie zgodne z zasadami deontologii. W przypadku łamania tych zasad, sąd dyscyplinarny izby zastępuje sądy powszechne.

Kolejne dwa rozdziały są poświęcone tradycyjnym zawodom, a mianowicie medycznemu i prawniczemu. Interesujące, bardzo instruktywne, są te fragmenty pracy, które dotyczą genezy zawodów i zrzeszeń medycznych, ich miejsca i pozycji społecznej w różnych okresach procesu dziejowego, od starożytności do czasów współczesnych (s. 66 i dalsze).

Szczególnie ciekawy, a zarazem dyskusyjny jest wywód teoretyczny na temat zawodu i samorządu medycznego w ujęciu ekonomicznym (s. 83 i dalsze). Kontrowersje budzi utożsamianie prywatnej korporacji medycznej jako grupy (interesu) z pojęciem samorządu. Autorka, nawiązując do opinii M. Olsona na temat monopolistycznych praktyk korporacji medycznych, pisze: „grupy, w tym wypadku samorządy, powstają w celu realizowania prywatnych interesów” (s. 92). W sensie prawnym pojęcie grupy jako korporacji prywatnej nie jest tożsame z pojęciem samorządu jako korporacji publicznoprawnej, o czym już była mowa wyżej. W związku z tym wydaje się mało owocne pod względem poznawczym przenoszenie metodologii badań grup interesu z obszaru anglosaksońskiego na samorząd zawodowy w Polsce. W anglosaksońskim systemie prawnoustrojowym, w którym nigdy nie doszło do decentralizacji administracji publicznej, pojęcie samorządu w znaczeniu instytucji prawa publicznego nie istnieje. W tym systemie zrzeszenia gospodarcze (takie jak izby handlowe czy zrzeszenia zawodowe, przede wszystkim zawodów zaufania publicznego) powstały i funkcjonują dotąd w oparciu o znaną zasadę doktryny liberalnej: *Freedom of private trade and business*

from all government interference. Tymczasem w Europie kontynentalnej, czyli w przeważającej części państw Unii Europejskiej, w tym również w Polsce, zrzeszenia zawodów zaufania publicznego (jak lekarzy, adwokatów i innych) działają w systemie prawa publicznego. Jest to tzw. francuski model izb gospodarczych i zawodowych.

Ostatni, szósty rozdział, jest poświęcony zrzeszeniom zawodowym, powstałym w Polsce okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej. Autorka swoje zainteresowanie badawcze skupia głównie na dwóch zawodach, a mianowicie na pośrednikach na rynku nieruchomości oraz na doradcach podatkowych. Wybór tych dwu zawodów był nieprzypadkowy, bowiem, jak pisze, „w krótkim czasie przeszły [one] drogę od nieskoordynowanych działań indywidualnych poszczególnych reprezentantów zawodu do zjednoczenia wysiłku w celu osiągnięcia przez grupę statusu samorządu gospodarczego” (s. 113). Prezentowane w pracy badania nad zrzeszeniami zawodów powstałych w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej należą do pionierskich w kraju. Jest to niewątpliwie twórczy wkład Autorki do badań nad samorządem zawodowym, który dotąd pozostawał w Polsce nieco w cieniu – w porównaniu z badaniami nad samorządem gospodarczym.

Ostatni fragment rozprawy M. Rutkowskiej zawiera podsumowanie wyników jej badań nad działaniem samorządów zawodowych w porządkowaniu ładu rynkowego, a także nad motywami działań podejmowanych przez grupy zawodowe w oparciu o koncepcje *homo sociologicus* i *homo oeconomicus*. To podsumowanie konweniuje z treścią poszczególnych rozdziałów i stanowi próbę syntetycznej odpowiedzi na postawione przez Autorkę na początku pracy hipotezy i pytania badawcze.

Reasumując, z całym przekonaniem pragnę stwierdzić, że recenzowana książka Marzeny Rutkowskiej jest dojrzałym, oryginalnym i zasługującym na uznanie dziełem naukowym; na podkreślenie zasługuje również wysoka kultura językowa Autorki. Wyróżnia tę pracę zarówno skala podjętego problemu, jak i zastosowane procedury badawcze. Autorka wzbogaciła dotychczasową, tradycyjnie prawniczą metodologię badań nad samorządem zawodowym przez wprowadzenie nowych instrumentów analizy zachowań grup zawodowych na rynku i ich działań w tworzeniu ładu rynkowego oraz roli w tym procesie właśnie samorządu zawodowego. Są w tej pracy tezy, które budzą wątpliwości, ale zarazem skłaniają do pogłębionej refleksji teoretycznej. W istocie nie jest to zarzut, ale komplement pod adresem Autorki za Jej oryginalny i twórczy wkład do nauki o samorządzie zawodowym w Polsce.

Stanisław Wykretowicz