

Kamil BRZEZIŃSKI*

 <https://orcid.org/0000-0002-3015-1294>

Tomasz DOROŻYŃSKI**

 <https://orcid.org/0000-0003-3625-0354>

Agnieszka KRETEK-KAMIŃSKA***

 <https://orcid.org/0000-0003-3896-4764>

Piotr MARCINIAK****

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

REPREZENTATYWNOŚĆ ORGANIZACJI PRZEDSIĘBIORCÓW W DIALOGU Z ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ

Abstrakt

Przedmiot badań: Przedmiotem badania jest pojęcie reprezentatywności organizacji przedsiębiorców rozpatrywane z perspektywy różnych dyscyplin w obszarze nauk społecznych – socjologii, prawa i ekonomii.

Cel badawczy: Projektowanie i realizacja polityki gospodarczej wymagają istnienia efektywnych ram dialogu między instytucjami państwowymi i organizacjami reprezentującymi przedsiębiorców. By dialog ten miał charakter merytoryczny, konieczne jest uwzględnienie w nim reprezentatywnych przedstawicieli rynku. W języku prawnym pojęcie reprezentatywności zdefiniowane jest jednak wyłącznie w kontekście przepisów ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, a członkami Rady jest jedynie sześć organizacji pracodawców. Podmiotów tych nie można uznać za reprezentatywne dla ogółu przedsiębiorców w Polsce. Wobec braku definicji legalnej o charakterze horyzontalnym głównym celem badania jest wskazanie warunków niezbędnych do uznania organizacji przedsiębiorców za reprezentatywną na gruncie nauk społecznych.

* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Metod i Technik Badań Społecznych; e-mail: kamil.brzezinski@uni.lodz.pl

** Dr hab., prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Wymiany Międzynarodowej; e-mail: tomasz.dorozynski@uni.lodz.pl

*** Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Metod i Technik Badań Społecznych; e-mail: agnieszka.kaminska@uni.lodz.pl

**** Dr, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, Zakład Prawa Konkurencji; e-mail: p.marciniak@inp.pan.pl

Metody badawcze: W opracowaniu dokonano przeglądu literatury socjologicznej, ekonomicznej i prawniczej. Wykorzystano metodę dedukcji i krytyczną analizę wybranych aktów prawnych.

Wyniki: Wyniki badań wskazują na potrzebę wypracowania – z wykorzystaniem narzędzi stosowanych na gruncie socjologii i statystyki – i wprowadzenia do porządku prawnego horyzontalnej definicji legalnej organizacji reprezentatywnej dla biznesu. Definicja taka precyzowałaby jednoznacznie kryteria dostępu organizacji przedsiębiorców do procesów konsultacyjnych związanych z gospodarką oraz stanowiła podstawę do jednoznacznego zdefiniowania obowiązków konsultacyjnych po stronie publicznej. Autorzy wskazują ponadto, iż problem definicyjny wynika z braku powszechnego samorządu gospodarczego w Polsce, który ze swojej istoty byłby instytucją reprezentatywną dla ogółu przedsiębiorców.

Słowa kluczowe: reprezentatywność, organizacja reprezentatywna, Rada Dialogu Społecznego, organizacje gospodarcze, samorząd gospodarczy, izby gospodarcze.

Klasyfikacja JEL: C18, D23, F23, K20, Z18

1. Wprowadzenie

Rosnąca złożoność, dynamika i specjalizacja procesów gospodarczych wymagają sprawnego przepływu informacji, a więc dobrze zaprojektowanych i efektywnych ram dialogu – w szczególności między biznesem a instytucjami publicznymi. Dialog ten ma charakter wielowymiarowy z uwagi na różne cele i różnych interesariuszy poszczególnych procesów. Obejmuje niezwykle szerokie spektrum płaszczyzn – od uzgadniania procesów inwestycyjnych i lobbingu indywidualnych interesów biznesowych, po ekspercki udział przedstawicieli biznesu w konsultacjach publicznych i w stałych grupach roboczych. Ze względów praktycznych (w Polsce działa przeszło 2,3 mln przedsiębiorców¹) w większości procesów konsultacyjnych biznes reprezentują organizacje otoczenia biznesu, takie jak izby gospodarcze, związki pracodawców i in. Jest ich przeszło tysięcy², ale co do zasady nie są powszechne³, a w konsekwencji reprezentatywne. W myśl obowiązujących przepisów działają one przede wszystkim w interesie swoich członków. Nie są więc ustawowo zaprojektowane do reprezentowania ogółu przedsiębiorców⁴. Zrzeszają stosunkowo nieliczną

¹ *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP 2023, s. 6, 13 i n.

² **P. Marciniak**, *Sektorowy model samorządu gospodarczego. Założenia i perspektywa wprowadzenia w Polsce*, Warszawa 2023, s. 255–284.

³ Na poziomie sektorowym i branżowym wyjątek stanowią izby rolnicze i Polska Izba Ubezpieczeń, w których członkostwo jest obowiązkowe dla wskazanych w ustawie podmiotów. Szerzej: **P. Marciniak**, *Sektorowy model...*, s. 264–272.

⁴ Zob. art. 2 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. z 2019 r., poz. 579) oraz art. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. z 2022 r., poz. 97).

liczbę członków (zazwyczaj od kilkudziesięciu do kilkuset przedsiębiorstw)⁵. Co więcej – nawet organizacje branżowe nie muszą być reprezentatywne dla właściwych im obszarów. Na przykład w branży telekomunikacyjnej funkcjonują cztery izby gospodarcze oraz grupa innych organizacji otoczenia biznesu – m.in. związki pracodawców i stowarzyszenia. Każda z nich powołana została przez inną grupę przedsiębiorców do reprezentowania właściwych im interesów. W rezultacie żadna nie może być uznana za reprezentatywną dla całej branży⁶.

Wielość organizacji otoczenia biznesu rodzi szereg praktycznych i niezwykle istotnych problemów, gdyż prawidłowe procesy konsultacyjne wymagają m.in. możliwości pozyskania z rynku uzgodnionych stanowisk oraz kompletnych lub przynajmniej statystycznie prawidłowych informacji. Z tego powodu konieczne staje się zdefiniowanie warunków, po spełnieniu których uczestnicy tego typu procesów mogą zostać uznani za reprezentatywnych dla ogółu przedsiębiorców lub choćby poszczególnych branż. Problem ten jest szczególnie istotny w relacjach B2A (Business to Administration, kontakty między firmami a urzędami administracji rządowej i samorządowej). Może mieć również wpływ na procesy inwestycyjne, w tym ocenę atrakcyjności inwestycyjnej kraju w relacjach międzynarodowych.

Niestety w Polsce pojęcie reprezentatywności organizacji gospodarczych w języku prawnym definiowane jest niezwykle wąsko – pojawia się ono wyłącznie w kontekście organizacji pracodawców w przepisach ustawy o Radzie Dialogu Społecznego (dalej: URDS)⁷. Stąd wobec braku uniwersalnej definicji legalnej organizacji reprezentatywnej dla biznesu i niezwyklej różnorodności podmiotów biorących udział w procesach konsultacyjnych, konieczne jest szersze spojrzenie na to pojęcie z perspektywy słownikowej, socjologicznej czy ekonomicznej. Dlatego głównym celem artykułu jest zdefiniowanie i opisanie istoty reprezentatywności, a w efekcie umożliwienie opisanie i zdefiniowania (z wykorzystaniem wykładni celowościowej i systemowej) instytucji realnie

⁵ Według dostępnych źródeł jedynie 3–5% przedsiębiorców jest zrzeszonych w organizacjach gospodarczych. Zob. **R. Kmiecniak**, *Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej*, Rocznik Integracji Europejskiej Nr 7, Poznań 2013, s. 64, PAP, <https://www.tvp.info/30794156/wszystkie-firmy-w-polsce-beda-musial-nalezec-do-powszechnego-samorzadu-gospodarczego>; stan na 15.10.2023 r.

⁶ **P. Marciniak**, *Organizacja i zadania krajowych izb gospodarczych sektora telekomunikacji*, Toruń 2019, s. 73–109.

⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 z późn. zm.). W diskutowanym kontekście przepisy ustawy o organizacjach pracodawców (art. 16, 16¹ i 16²) oraz ustawy o związkach zawodowych (art. 19, 19¹, 20, 25² i 25³) referują do reprezentatywności w rozumieniu URDS.

reprezentatywnych dla biznesu. Przeprowadzona analiza stanowi jeden z etapów szerszej zakrojonej badania, dotyczącego funkcjonowania organizacji pracodawców w Polsce – obecnie prowadzone są badania ankietowe z przedstawicielami izb gospodarczych i związków pracodawców.

Rozważania niniejsze wpisują się pośrednio w szersze uzasadnienie celowości powołania w Polsce powszechnego samorządu gospodarczego, który reprezentując ogół przedsiębiorców, ze swojej istoty byłby instytucją dla nich reprezentatywną⁸.

2. Pojęcie reprezentatywności w naukach społecznych

W ujęciu słownikowym „reprezentatywny” to posiadający cechy charakterystyczne, typowe dla jakiejś zbiorowości (kogo) lub zbioru (czego)⁹. W tym kontekście za reprezentatywną należy uznać organizację, której baza członków odzwierciedla strukturę przedsiębiorstw. W efekcie jej stanowiska odwzorowują opinie ogółu przedsiębiorców (w procesach konsultacji horyzontalnych) lub ich określonych grup (np. w zakresie konsultacji branżowych).

W socjologii i badaniach statystycznych kluczowe znaczenie ma pojęcie „próby reprezentatywnej”¹⁰ lub „metody reprezentacyjnej”¹¹. Kwestia reprezentatywności pojawia się przede wszystkim w kontekście badań społecznych, w odniesieniu do doboru próby osób, które wezmą w nich udział. Co jednak istotne, w zależności od podejścia teoretyczno-metodologicznego i zastosowanych metod pozyskiwania informacji reprezentatywność obiektów poddanych badaniu, w stosunku do zbiorowości, z której one pochodzą, ujmowana być może w odmienny sposób. W projektach sondażowych „ma się najczęściej na myśli badanie prowadzone na próbie składającej się z jednostek posiadających cechy populacji, co przy założonym współczynniku ufności oraz znanej wartości błędów daje możliwość uogólniania wyników pomiaru z próby na całą

⁸ P. Marciniak, *Sektorowy model...*, s. 380–385. K. Dąbrowski, T. Dorożyński, P. Marciniak, *The Justification of the Sectoral Model of Chambers of Commerce – Polish Perspective*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2023/32/5, forthcoming.

⁹ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/reprezentatywny.html>, <https://dorszewski.pwn.pl/haslo/reprezentatywny/>; stan na 14.10.2023 r.

¹⁰ *Słownik pojęć GUS*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2771,pojecie.html>; stan na 28.10.2023 r.

¹¹ Cz. Bracha, *Teoretyczne podstawy metody reprezentacyjnej*, PWN, Warszawa 1996.

populację”¹². Skonstruowanie takiej próby wymaga spełnienia kilku zasadniczych założeń: przygotowania tzw. operatu losowania, czyli kompletnej listy wszystkich jednostek należących do zbiorowości, na temat której chce się formułować wnioski, wytypowaniu spośród nich – przy użyciu odpowiedniego schematu losowania – grupy o określonej liczebności¹³, a następnie poddania badaniu wszystkich wylosowanych jednostek. Wypełnienie tych wymogów w praktyce jest jednak niezwykle trudne i w zdecydowanej większości przypadków mamy do czynienia z sytuacją niepełnej realizacji któregoś z nich. Co za tym idzie, mamy również do czynienia nie tyle z reprezentatywnością próby lub jej brakiem, ile z określonym jej poziomem. Można go rozważać z perspektywy dokładności pomiaru, niewłaściwej konstrukcji operatu losowania, zastosowanego schematu losowania czy skali niedostępności jednostek włączonych do próby lub odmówienia przez nie udzielenia odpowiedzi na pytania badacza¹⁴. Mając świadomość tego faktu, a jednocześnie biorąc pod uwagę wysokie koszty realizacji prób losowych i ograniczone możliwości konstruowania wyczerpujących list jednostek należących do określonych populacji, w badaniach socjologicznych stosuje się także inne, nielosowe, typy doborów i prób, w odniesieniu do których inaczej definiuje się pojęcie reprezentatywności.

Pierwszą z nich jest tak zwana próba udziałowa, której konstrukcja opiera się na założeniu, że grupa jednostek wybranych do badania stanowi miniaturę zbiorowości generalnej ze względu na pewien zestaw cech, z góry określonych jako istotne dla badanego problemu (np. wiek, płeć, poziom wykształcenia). Zastosowanie takiego podejścia jest możliwe wtedy, gdy badacz dysponuje wiedzą na temat wartości wszystkich zmiennych, które przyjął jako kryteria doboru elementów do próby oraz ich rozkładu w populacji. Udział w próbie jednostek

¹² **P. Jabkowski**, *Reprezentatywność w badaniach reprezentatywnych. Analiza wybranych problemów metodologicznych oraz praktycznych w paradygmacie całkowitego błędu pomiaru*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Seria Socjologia Nr 77, Poznań 2015, s. 9

¹³ Co istotne, lista ta musi być skonstruowana w taki sposób, aby każda jednostka, która się na niej znalazła, miała zapewnione niezerowe i dające się określić prawdopodobieństwo trafienia do próby, natomiast wielkość próby zależy od oczekiwanego poziomu dokładności i pewności oszacowań oraz zróżnicowania poziomu badanych cech w populacji (zakresu ich zmienności) – zob. **Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias**, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2001; **E. Babbie**, *Podstawy badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013; **M.E. Davern**, *Representative sample*, w: **P.J. Lavrakas** (red.), *Encyclopedia of Survey Research Methods*, SAGE Publications, Inc., Thousand Oaks, CA, <https://doi.org/10.4135/9781412963947>

¹⁴ Zob. **P. Jabkowski**, *Reprezentatywność w badaniach reprezentatywnych. Analiza wybranych problemów metodologicznych oraz praktycznych...*

charakteryzujących się każdą z wybranych cech powinien odzwierciedlać proporcje tych cech w populacji. Pozostałe ich charakterystyki nie są jednak w żaden sposób kontrolowane. Ankieter prowadzący badanie może więc wybrać dowolną osobę, spełniającą przyjęte kryteria, a jeśli nie zgodzi się ona na udział, zastąpić ją inną osobą, która także je spełnia. W związku z tym, w badaniach opartych na tego typu procedurze doboru próby udział osób stosunkowo łatwo dostępnych, bardziej otwartych na uczestnictwo w badaniach, zainteresowanych danym tematem, skłonnych do wyrażania własnych opinii, jest większy niż w badaniach prowadzonych na próbach losowych¹⁵. Mamy tu zatem do czynienia z reprezentatywnością ze względu na pewne tylko cechy, a co za tym idzie, przenoszenie wyników uzyskanych w próbie na populację jest możliwe tylko w odniesieniu do tych właśnie cech.

Z innym jeszcze ujęciem reprezentatywności możemy się spotkać w przypadku badań o charakterze jakościowym. Dobór elementów do próby ma tu zazwyczaj charakter celowy, a określone jednostki trafiają do niej ze względu na kryteria przyjęte przez badacza, w oparciu o cele jego dociekań. Mamy tu jednak do czynienia z dwoma ujęciami reprezentatywności. Pierwsze, podobnie jak miało to miejsce w próbach udziałowych, odwołuje się do znajomości cech populacji. Zgodnie z nim dobranie jednostek do próby ze względu na ich „przeciętność”, rozumianą jako posiadanie cech właściwych większości, umożliwia „uzyskanie reprezentatywności lub typowości wybranych środowisk, osób lub działań”¹⁶ i według niektórych badaczy zapewnia „znacznie większą pewność, że wnioski odpowiednio reprezentują przeciętnych członków populacji niż próba o tej samej wielkości, która zawiera znaczną losową lub przypadkową zmienność”¹⁷. W ujęciu drugim, bardziej powszechnym, przypadki dobrane do próby powinny „reprezentować zróżnicowane znaczenia, jakie badane zjawisko ma w świadomości i praktyce życiowej badanych osób”¹⁸. Chodzi tu o uzyskanie reprezentatywności o charakterze typologicznym, odwzorowaniu w grupie uczestniczącej w badaniach wszystkich istotnych – z punktu widzenia przedmiotu i celu badań – zróżnicowań, które występują w populacji, o której

¹⁵ Zob. **K. Yang, A. Banamah**, *Quota Sampling as an Alternative to Probability Sampling?*, An Experimental Study. *Sociological Research Online* 2014/19 (1), Article 29, <https://doi.org/10.5153/sro.3199>

¹⁶ **J.A. Maxwell**, *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*, Sage, Thousand Oaks, CA 2012.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ **U. Flick**, *Projektowanie badania jakościowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 61.

zamierza się formułować wnioski¹⁹. Badania te nie zmierzają bowiem do opisu częstości pojawiania się określonych opinii, ale do pozyskania informacji na temat całego spektrum „różnorodności poglądów i doświadczeń [...] oraz różnic w sposobie odnoszenia się badanych do danego zjawiska”²⁰, a także zrozumienia kontekstu, który kształtuje te poglądy i doświadczenia.

W zbliżony sposób, choć z perspektywy nieco innych celów, ujmuje się reprezentatywność także w rozważaniach dotyczących partycypacji społecznej, w tym konsultacji społecznych.

3. Reprezentatywność procesów konsultacyjnych – perspektywa socjologiczna

Rozważając kwestie dotyczące włączania różnych grup obywateli w procesy współdecydowania i współzarządzania, odnieść się należy do korzeni tej idei, tj. demokracji partycypacyjnej oraz demokracji deliberacyjnej²¹. Rozwój pierwszej z nich miał miejsce w starożytnym polis, natomiast jej współczesny rodowód utożsamiany jest z pojawieniem się i popularnością nowych ruchów społecznych z lat 60. XX w., które domagały się większego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych²². Z kolei demokracja deliberacyjna zyskała popularność w literaturze akademickiej w latach 80. XX w.²³ W teorii tej przyjmuje się, że decyzje polityczne powinny być wynikiem uczciwej i rozsądnej dyskusji między obywatelami²⁴. Przywołanie obu

¹⁹ Zob: **R. Stake**, *Jakościowe studium przypadku*, w: **N. Denzin, Y. Lincoln** (red.), *Metody badań jakościowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009 s. 623–654; **J.A. Maxwell** *Qualitative Research Design...*

²⁰ **U. Flick**, *Projektowanie badania jakościowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 61.

²¹ W artykule konsekwentnie stosowane będzie określenie „demokracja deliberacyjna”, co zbieżne jest z podejściem Marka Czyżewskiego, który wyjaśnia, że termin „deliberacyjna” pochodzi od słowa „deliberacja”, podobnie jak termin „integracyjny” od słowa „integracja”. Wyjątkiem będzie tylko termin „sondaż deliberacyjny”, gdyż w polskiej literaturze utrwaliło się to sformułowanie na określenie metody Jamesa Fishkina – zob.: **Czyżewski M.**, *Demokracja deliberacyjna w Unii Europejskiej i europejska strefa publiczna*, Przegląd Socjologiczny 2008/LVII/2.

²² Zob. **C. Pateman**, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1970; **OECD**, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris 2020, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

²³ Zob. **J.J. Mansbridge**, *Beyond Adversary Democracy*, New York: Basic Books, 1980; **OECD**, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris 2020, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

²⁴ **OECD**, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris 2020, s. 12, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

koncepcji jest istotne, gdyż wyznaczają one perspektywę, w ramach której zasadne wydaje się rozpatrywanie problematyki dialogu organizacji przedsiębiorców z administracją publiczną oraz kwestii reprezentatywności tychże organizacji.

Po pierwsze, obie teorie zakładają włączanie podmiotów, do tej pory pozbawionych tej możliwości, w procesy współdecydowania i współrządzenia. Po drugie, w obu ujęciach zwraca się szczególną uwagę na dobór osób zaangażowanych w dialog. W przypadku podejścia partycypacyjnego najpowszechniejszym sposobem pozyskiwania podmiotów reprezentujących różne perspektywy jest dobór samorzutny. W dyskusji mogą wziąć udział wszystkie osoby wyrażające gotowość do dyskusji na temat decyzji i rozwiązań, które mogą w przyszłości na nie oddziaływać. Należy jednak podkreślić, że elementem niezbędnym dla powodzenia tego typu przedsięwzięć jest aktywność inicjatorów i organizatorów dialogu służąca zachęceniu do włączenia się w niego możliwie jak największego i najbardziej zróżnicowanego grona podmiotów. W tym przypadku – ze względu na specyfikę grup, których dotyczy proces pozyskiwania opinii i odmiennosc celów, dla których się je zbiera – kwestia reprezentatywności ujmowana musi być zatem nieco inaczej niż w badaniach społecznych. W myśl głównej zasady konsultacji udział w nich wziąć może każdy, a zatem nieuprawnione i niewskazane byłoby stosowanie doboru losowego²⁵. Wprawdzie dzięki niemu wyniki uzyskane od grupy uczestniczącej w procesie konsultacyjnym można byłoby uogólnić na całą populację, z określonymi, dającymi się obliczyć, prawdopodobieństwem i dokładnością, jednak warunkiem dokonania takiej generalizacji byłaby selekcja abstrahująca od zainteresowań i chęci uczestnictwa osób, które biorą udział w dialogu, a oparta na określonym schemacie losowania. W procesach partycypacyjnych ważne jest zapewnienie uczestnictwa przedstawicieli każdej z grup, których może dotyczyć konsultowana kwestia oraz umożliwienie im przedstawienia swoich poglądów i stanowisk wobec opiniowanej kwestii. W odróżnieniu od większości badań społecznych, wyniki konsultacji powinny przełożyć się w jakiś sposób nie tylko na życie osób biorących w nim udział, ale także na „poprawę jakości decyzji i legislacji, [...] urzeczywistniania dobra wspólnego postrzeganego w kategoriach jakości życia całej społeczności”²⁶.

Choć powyżej użyto sformułowania dobór samorzutny, to jednak w przypadku konsultacji społecznych nie powinno to oznaczać, że dobór uczestników powinien zostać pozostawiony przypadkowi. Przede wszystkim organizatorzy konsultacji

²⁵ Pewien wyjątek stanowią pewne typy procedur deliberacyjnych, o których będziemy pisać w dalszej części artykułu.

²⁶ Zob. **Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji**, *Siedem zasad konsultacji*, 2013, http://archiwum.mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf; stan na 18.10.2023 r.

powinni zidentyfikować wszystkie grupy interesariuszy, dla których konsultowane zagadnienie może mieć znaczenie. Obowiązkiem podmiotów organizujących proces partycypacyjny jest także dotarcie do tych grup z informacją o planowanym uruchomieniu dialogu. Ważne jest również zaprezentowanie przekazu o planowanych konsultacjach w sposób zrozumiały, wyczerpujący i skłaniający do wzięcia w nich udziału na podstawie świadomej decyzji. Jest to niezwykle istotne z perspektywy oceny korzyści i strat dokonywanej przez jednostkę w kontekście jej udziału w konsultacjach, a co za tym idzie, gotowością do zaakceptowania ich rezultatów nawet w sytuacji, gdy nie są one w pełni zgodne z jej preferencjami. Jest to również bardzo ważny aspekt budowania zaufania do procedur partycypacyjnych, a także do instytucji odpowiedzialnych za organizację konsultacji. Wskazane działania stanowią niezbędne minimum, umożliwiające uzyskanie, przywoływanej już wcześniej, tzw. reprezentatywności typologicznej. W przypadku procesów konsultacyjnych polega ona na odwzorowaniu w grupie bezpośrednio uczestniczącej w dialogu wszystkich ważnych perspektyw i opinii, które występują w populacji, w stosunku do której planowane jest uogólnianie wniosków. W tym miejscu warto jeszcze podkreślić, że podjęcie opisanych wyżej kroków – identyfikacji interesariuszy, poinformowanie ich i zachęcenie do udziału w konsultacjach – nie gwarantuje uzyskania zaplanowanego składu grupy konsultującej. W rezultacie w im mniejszym stopniu grupa ta odzwierciedla strukturę populacji, której dotyczą konsultowane kwestie, tym ostrożniej należy podchodzić do generalizowania informacji uzyskanych z procesu. Możliwa jest również sytuacja, w której konsultowana kwestia dotyczy dość wąskiego grona interesariuszy i wszyscy zainteresowani mogą wyrazić swoje zdanie. W takim przypadku mamy do czynienia z badaniem pełnym (wyczerpującym), aczkolwiek taka sytuacja występuje dość rzadko.

Z drugiej strony, zwolennicy teorii demokracji deliberacyjnej i samej deliberacji uważają, że trudno jest prowadzić głębokie rozważania i dialog w dużej liczbie dyskutantów. W efekcie preferują oni stosunkowo małe grupy, tzw. mini-publics²⁷, które rekrutowane są za pomocą tzw. loterii obywatelskich²⁸. Liczebność tych grup, w zależności od formy, wynosi od 12 – w przypadku sądu obywatelskiego, do 500 osób w przypadku sondażu deliberatywnego lub komórek planujących²⁹.

²⁷ Zob. **R. Dahl**, *Demokracja i jej krytycy*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa–Kraków 1995, s. 469; **A. Fung**, *Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences*, w: **S.W. Rosenberg** (red.), *Deliberation, Participation and Democracy*, Palgrave Macmillan, London 2007, s. 159–183, https://doi.org/10.1057/9780230591080_8

²⁸ **OECD**, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris 2020, s. 12, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

²⁹ **O. Escobar**, **S. Elstub**, *Forms of Mini-Publics*, 2017, https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2017/05/docs_researchnotes_2017_May_nDF_RN_20170508_FormsOfMiniPublics.pdf; stan na 18.10.2023 r.

Natomiast jednym z częściej stosowanych sposobów rekrutowania uczestników – wykorzystywanym m.in. w zyskujących w Polsce coraz większą popularność panelach obywatelskich – jest dwuetapowy dobór losowy. W pierwszym etapie polega on na wysyłaniu dużej liczby zaproszeń do udziału w deliberacji do losowo wybranych osób³⁰. Warunkiem zachowania wysokiego poziomu reprezentatywności jest posiadanie pełnego operatu losowania, o czym była mowa wyżej. Następnie osoby zainteresowane udziałem zgłaszają swoją chęć uczestnictwa organizatorowi, a ten spośród grona chętnych – w ramach drugiego etapu – losuje, przy uwzględnieniu kryteriów stratyfikacyjnych (zwykle są to wiek, płeć, wykształcenie, miejsce zamieszkania), ostateczną grupę, która weźmie udział w deliberacji. Jej zadaniem jest uzgodnienie wspólnego stanowiska w danej kwestii w oparciu o merytoryczną wymianę argumentów. Jednocześnie zakłada się, że wypracowanie poprzez konsensus świadomej decyzji tożsamy będzie z ideą dobra wspólnego, a nie partykularnymi interesami poszczególnych uczestników deliberacji.

Przedstawione sposoby rozumienia reprezentatywności oraz różne podejścia do jej zagwarantowania w badaniach społecznych (np. dobór losowy, kwotowy, celowy) i procesach partycypacyjnych (np. dobór samorzutny, dwuetapowy dobór losowy) stanowią mogące być cenne źródło inspiracji do wypracowania sposobu doboru uczestników do dialogu między organizacjami przedsiębiorców a administracją publiczną.

4. Organizacja reprezentatywna dla przedsiębiorców – perspektywa prawna

W nauce prawa i języku prawnym pojęcie reprezentatywności rozpatrywane jest przede wszystkim w odniesieniu do związków zawodowych³¹. Wobec przedsiębiorców powoływane jest ono jedynie w stosunku do organizacji pracodawców i to wyłącznie w kontekście przepisów URDS, w oparciu o które działa Rada

³⁰ W przypadku dialogu między organizacjami przedsiębiorców a administracją publiczną jednostką, do której kierowane byłoby zaproszenie, mogłaby być dana organizacja, która na dalszym etapie wyznaczałaby swojego przedstawiciela do udziału w deliberacji.

³¹ Zob. m.in. **K. Walczak**, *Pojęcie reprezentatywności związków zawodowych w świetle nowelizacji ustawy o związkach zawodowych*, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 2018/25/3, s. 223–241; **R. Galicki**, *Reprezentatywność związków zawodowych na gruncie polskiego prawa*, *Warszawska Metropolia Prawosławna*, Warszawa 2015; **J. Stelina**, *Pojęcie reprezentatywności związku zawodowego*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 1995/5; **A. Paszek**, *Problem reprezentatywności związków zawodowych w prawie polskim*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2000/2.

Dialogu Społecznego (RDS)³². Zgodnie z jej art. 24 ust. 2 za reprezentatywne mogą być uznane organizacje pracodawców, których członkowie zatrudniają łącznie 300 tys. pracowników, prowadzą działalność w co najmniej połowie sekcji PKD³³ oraz zrzeszają ponadbranżowe regionalne organizacje pracodawców, mające siedziby w połowie województw³⁴. W praktyce w myśl przepisów URDS organizacją taką może zostać zrzeszenie zaledwie kilkunastu dużych przedsiębiorstw³⁵. Jednak członków RDS powołuje Prezydent RP (art. 27 ust. 1 URDS), co oznacza, że samo spełnienie przez organizację pracodawców przesłanek wskazanych w ww. art. 24 ust. 2 nie oznacza automatycznie członkostwa jej przedstawicieli w RDS. Aktualnie członkami Rady są przedstawiciele sześciu organizacji pracodawców:

- a) Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) Konfederacja „Lewiatan”,
- c) Związek Rzemiosła Polskiego,
- d) Związek Pracodawców Business Centre Club (BCC),
- e) Związek Przedsiębiorców i Pracodawców,
- f) Federacja Przedsiębiorców Polskich³⁶.

Opisana wyżej definicja organizacji reprezentatywnej pracodawców, zawarta w URDS, powoływana jest również w przepisach ustawy o organizacjach pracodawców (art. 16, 16¹ i 16²)³⁷ oraz ustawy o związkach zawodowych (art. 19, 19¹, 20, 25² i 25³)³⁸. Jednak wszystkie te przepisy skonstruowano na potrzeby organizacji dialogu w sprawach pracowniczych, nie zaś jako ramy dla różnorodnych konsultacji administracji publicznej i prawodawcy z przedsiębiorcami.

³² Rada Dialogu Społecznego (RDS) jest forum dialogu trójstronnego pracowników, pracodawców oraz strony rządowej na poziomie centralnym. Zob. Rada Dialogu Społecznego, <https://www.gov.pl/web/dialog/rada-dialogu-spolecznego3>; stan na 15.10.2023 r.

³³ Aktualnie obowiązuje Polska Klasyfikacja Działalności w wersji z 2007 r., stąd nazywana jest ona najczęściej PKD 2007. Powołana na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24.12.2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2007 r., nr 251 z późn. zm.). Zob. POLSKA KLASYFIKACJA DZIAŁALNOŚCI (PKD 2007), https://stat.gov.pl/Klasyfikacje/doc/pkd_07/pkd_07.htm; stan na 15.10.2023 r.

³⁴ Warunki te zdefiniowane są analogicznie do wymagań stawianych przed związkami zawodowymi w art. 23 ust. 2 URDS.

³⁵ Szerzej: **P. Marciniak**, *Sektorowy model...*, s. 382–383.

³⁶ Rada Dialogu Społecznego, <https://www.gov.pl/web/dialog/rada-dialogu-spolecznego3>; stan na 15.10.2023 r.

³⁷ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. z 2022 r., poz. 97).

³⁸ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 854 z późn. zm.).

Analizując równocześnie dostępne dane nt. przedsiębiorstw zrzeszonych w ww. organizacjach, zauważyć należy, iż podmiotów tych nie można uznać za reprezentatywne dla ogółu przedsiębiorców w Polsce, których na koniec 2021 r. było 2,36 mln³⁹. Zgodnie z publikowanymi przez te organizacje danymi zrzeszają one średnio po kilka tysięcy podmiotów (BCC podaje niespełna 2000 członków własnych, zaś Lewiatan ok. 4100 przedsiębiorstw zrzeszonych zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio w związkach regionalnych i branżowych⁴⁰). Przekrój i liczba ich członków nie odzwierciedlają nawet w przybliżeniu struktury całego, niezwykle różnorodnego rynku. Swoisty wyjątek w tym gronie stanowi Związek Rzemiosła Polskiego reprezentujący ok. 300 tys. podmiotów gospodarczych, wśród których dominują jednak małe, często jednoosobowe, działalności zarejestrowane wyłącznie w sekcji C PKD⁴¹. ZRP można więc uznać za organizację reprezentatywną dla rzemiosła, jednak z uwagi na jej specyfikę nadal nie jest ona reprezentatywna dla ogółu przedsiębiorstw w Polsce.

Problem braku reprezentatywności organizacji pracodawców podnoszony jest często w piśmiennictwie. S. Wykrętowicz wskazywał, iż nie są one powszechne i w efekcie reprezentują wąskie grupy interesu⁴². R. Kmiecik, P. Antkowiak i A. Jaskulski stwierdzają, że brak im mandatu do występowania w interesie wszystkich przedsiębiorców⁴³. Opinie te znajdują uzasadnienie nie tylko w stosunkowo niewielkiej liczbie członków omawianych organizacji, ale też w przywołanym już we wstępie brzmieniu przepisów ustaw wskazujących, iż mają one za zadanie reprezentować interesy swoich członków.

Blizsza analiza organizacji powołanych do członkostwa w RDS i brzmienia przepisów URDS wskazują na celowość nowelizacji jej art. 24 w kierunku wskazania, iż reprezentatywność zdefiniowana została wyłącznie na potrzeby organizacji dialogu w sprawach związanych z zatrudnieniem i zabezpieczeniem społecznym. Równocześnie należy stwierdzić, iż mandat do reprezentowania ogółu przedsiębiorców posiadać mógłby jedynie powszechny, publicznoprawny samorząd gospodarczy, pod warunkiem jego powołania w przeszłości⁴⁴.

³⁹ *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP 2023, s. 6, 13 i n.

⁴⁰ BCC podaje ok. 1800 do 2500 (zob. Członkowie, https://www.bcc.org.pl/o_bcc/czlonkowie/), zaś Lewiatan ok. 4100 członków (zob. Członkowie Lewiatana, <https://lewiatan.org/czlonkowie-lewiatana/>); stan na 14.10.2023 r.

⁴¹ O ZRP, <https://zrp.pl/o-nas/o-zrp/>; stan na 14.10.2023 r.

⁴² S. Wykrętowicz, *Powstanie i rozwój samorządu gospodarczego w Europie i w Polsce*, w: S. Wykrętowicz (red.), *Spór o samorząd gospodarczy*, Poznań 2005, s. 18.

⁴³ R. Kmiecik, P. Antkowiak, A. Jaskulski, *Pożądaný kierunek zmian modelu samorządu gospodarczego w Polsce*, Warszawa-Poznań 2016, s. 77.

⁴⁴ Szerzej: P. Marciniak, *Sektorowy model...*, s. 219–528.

5. Instytucje otoczenia biznesu a napływ inwestycji

Instytucje otoczenia biznesu (IOB), w tym organizacje zrzeszające przedsiębiorców, odgrywają istotną rolę w stymulowaniu wzrostu i rozwoju gospodarczego poprzez wspieranie napływu inwestycji⁴⁵. Instytucje te mogą oddziaływać zarówno bezpośrednio, tj. wspierając aktywność gospodarczą przedsiębiorców (ograniczając bariery i zapewniając informację oraz wsparcie dla przedsiębiorstw), jak i pośrednio poprzez oddziaływanie na administrację publiczną (rządową i samorządową). Skoncentrujemy się na oddziaływaniu pośrednim organizacji biznesowych i ich wpływie na procesy inwestycyjne. Skuteczność tych działań może być bowiem skorelowana z reprezentatywnością organizacji przedsiębiorców, którą w relacjach B2A należy utożsamiać również z siłą (skalą) ich oddziaływania. Reprezentatywność równocześnie wpływać może na merytoryczną jakość opracowywanych w zrzeczeniach analiz, jak również na możliwość implementacji przedkładanych propozycji.

Jedną z prerogatyw państwa jest stosowanie instrumentów mających skłaniać uczestników rynku (inwestorów) do podejmowania (lub niepodejmowania) określonych działań. Skala i zakres tych działań zależą w dużej mierze od modelu państwa, z którym mamy do czynienia. Jeżeli jest to model państwa minimalnego, to ingerencja administracji ograniczona jest zazwyczaj do minimum. Wynika to z przekonania o doskonałości funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Koncepcja państwa regulacyjnego uznaje istnienie wielu niedoskonałości rynku, uzasadniających konieczność stosowania instrumentów przez władze publiczne. Zakres i sposób ich wykorzystania może być przedmiotem zainteresowania instytucji reprezentujących przedsiębiorców⁴⁶.

Przedsiębiorcy są również potencjalnymi inwestorami, a każdej władzy państwowej, niezależnie od szczebla rządzenia (centralny, regionalny, lokalny), powinno zależeć na nowych inwestycjach. Stanowią one podstawę do tworzenia dobrobytu mieszkańców, co wydaje się ważne dla każdej demokratycznie wybranej władzy. Inwestorzy kreują wzrost gospodarczy, dzięki czemu struktura produkcji może zmieniać się na bardziej efektywną, pozwalając biedniejszym krajom i regionom doganiać bogatszych konkurentów⁴⁷.

⁴⁵ Szerzej: **T. Dorożyński**, *Wspieranie zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce przez system zachęt dla inwestorów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018.

⁴⁶ **A. Surdej**, *Nowoczesne państwo a gospodarka rynkowa*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011, s. 21.

⁴⁷ Por. **R.E. Lucas**, *Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?*, *American Economic Review* 1990/80 (2), s. 92–96.

Biorąc powyższe pod uwagę, władze publiczne mają do wyboru trzy podstawowe strategie postępowania wobec inwestorów⁴⁸:

- a) niepodejmowanie żadnych specjalnych działań w przekonaniu, że wolny rynek najlepiej określi pożądaną skalę i strukturę przedmiotową projektów realizowanych przez kapitał krajowy i zagraniczny;
- b) zabieganie o wszystkie potencjalne projekty bez względu na ich wielkość i branżę, w jakiej powstaną, co wynika z przeświadczenia, że korzystna jest każda dodatkowa inwestycja;
- c) zabieganie o takie kategorie inwestorów, które wpisują się w długofalowe plany rozwoju.

IOB mogą okazać się pomocne w realizacji drugiej, a zwłaszcza trzeciej strategii. Z punktu widzenia możliwości zachowania kontroli państwa nad przebiegiem procesów gospodarczych optymalna sytuacja występuje wtedy, gdy podstawą rozwoju gospodarki narodowej jest rodzimy kapitał, niezależny od wpływów zewnętrznych. Jednak nadawanie priorytetu autonomii gospodarczej i zamykanie się na inwestycje zagraniczne jest złym rozwiązaniem. Inwestycje zagraniczne nie tylko wypełniają niedobór rodzimego kapitału, ale są także nośnikiem postępu technicznego. A zatem pojawia się przestrzeń dla instytucji otoczenia biznesu, które mogą oddziaływać na decydentów, aby wspierać napływ kapitału poprzez tworzenie korzystnych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej (klimat inwestycyjny). Do tego celu wykorzystywane są zachęty inwestycyjne⁴⁹:

- a) finansowe (np. granty, dotacje, pożyczki);
- b) fiskalne (ulgi i zwolnienia podatkowe);
- c) regulacyjne (np. ustawy, rozporządzenia, porozumienia bilateralne i międzynarodowe);
- d) informacyjno-techniczne (informowanie, doradztwo, wsparcie przy procedurach inwestycyjnych);
- e) oraz wsparcie rzeczowe w postaci infrastruktury towarzyszącej (np. uzbrojenie terenów inwestycyjnych).

Z ekonomicznego punktu widzenia wszystkie stanowią formę subsydium, które ma inwestorowi zmniejszyć koszty i ograniczyć finansowe ryzyko projektu, a tym samym skłonić go do wyboru pożądanej przez władze kraju goszczącego lokalizacji przedsięwzięcia. Przyciąganie inwestycji za pomocą różnego

⁴⁸ J. Świerkocki, *Elementy polityki wobec polskich inwestycji bezpośrednich*, Studia Prawno-Ekonomiczne 2015/XCV, s. 348.

⁴⁹ T. Dorożyński, *Wspieranie zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce...*, s. 50–54.

typu zachęt wiąże się z ponoszeniem kosztów i jest uzasadnione, jeśli inwestycja przynosi większe od nich pozytywne efekty zewnętrzne⁵⁰.

A zatem władze oczywiście mają wybór – mogą nie podejmować żadnych działań, ale mogą również przyjąć aktywną postawę i podjąć starania zmierzające do zainteresowania właścicieli kapitału określoną lokalizacją. W tym drugim przypadku powinny kierować się głównie przesłankami ekonomicznymi (efektywnością) lub społecznymi (niwelowanie dysproporcji) w celu osiągnięcia wymiernych korzyści dla gospodarki kraju (regionu) goszczącego. Mogą być one związane m.in. z tworzeniem miejsc pracy, napływem innowacyjnych technologii, wdrożeniem nowych metod zarządzania przedsiębiorstwami, dodatkowymi wpływami z eksportu, możliwościami zacieśnienia współpracy lokalnych przedsiębiorców z podmiotami z kapitałem zagranicznym (podwykonawstwo, dostawy, usługi) czy wreszcie (długookresowo) ze zmianami w strukturze gospodarki⁵¹.

W procesie tym decydujące znaczenie ma jakość instytucji, która w badaniach empirycznych utożsamiana jest z różnymi wskaźnikami, np. ze stabilnością polityczną, korupcją, polityką fiskalną, prawem własności czy bezpieczeństwem. Acemoglu, Johnson i Robinson⁵² stwierdzili, że najczęściej kraje ze sprawnym systemem instytucjonalnym (co oznacza m.in. przejrzysty system prawny, przyjazny klimat dla biznesu, przestrzeganie praw własności) w długim okresie czerpią większe korzyści, np. z handlu międzynarodowego oraz z zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Globerman i Shapiro⁵³ wykazali, że kraje ze sprawnie funkcjonującym systemem instytucjonalnym mogą przyciągnąć więcej inwestycji. Ich zdaniem istnieje wprost proporcjonalna zależność między jakością funkcjonowania instytucji a napływem kapitału. Tożsame wnioski z badań empirycznych sformułowali m.in. Daude, Stein⁵⁴, Pournarakis, Varsakelis⁵⁵

⁵⁰ **W.M. Corden**, *Trade Policy and Welfare*, Clarendon Press, Oxford 1997.

⁵¹ **S. Blomström, S., Globerman, A. Kokko**, *The Determinants of Host Country Spillovers from Foreign Direct Investment: Review and Synthesis of the Literature*, The European Institute of Japanese Studies, Working Paper, September 1999/76.

⁵² **D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson**, *Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth*, NBER Working Paper 2004/10481, s. 1–111.

⁵³ **S. Globerman, D. Shapiro**, *Governance Infrastructure and US Foreign Direct Investment*, *Journal of International Business Studies* 2003/34 (1), s. 19–39.

⁵⁴ **C. Daude, E. Stein**, *The Quality of Institutions and Foreign Direct Investment*, *Economics & Politics* 2007/19 (3), s. 317–344.

⁵⁵ **M. Pournarakis, N. Varsakelis**, *Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Countries: Do Institutions Matter?*, EIBA Annual Conference, Athens, Greece 2002.

oraz Fabry i Zeghni⁵⁶. Zdaniem wielu badaczy⁵⁷ instytucje mogą wpływać nie tylko na ilość, ale również na jakość projektów inwestycyjnych. Kraje charakteryzujące się gorszym systemem instytucjonalnym zazwyczaj przyciągają inwestycje o mniejszym poziomie zaawansowania technologicznego⁵⁸. Wnioski te zostały potwierdzone empirycznie dla państw Unii Europejskiej oraz Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polski⁵⁹.

Jeżeli uznamy, że reprezentatywność instytucji otoczenia biznesu (w tym organizacji przedsiębiorców) jest jednym z warunków skutecznego funkcjonowania biznesu (również warunków regulacyjnych), to należy uznać, że mogą one przyczynić się m.in. do:

- a) poprawy efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw krajowych i zagranicznych;
- b) poprawy jakości rządzenia;
- c) ograniczenia barier instytucjonalnych;
- d) stworzenia przyjaznego klimatu inwestycyjnego (poprawy atrakcyjności inwestycyjnej);
- e) transferu nowoczesnych technologii;
- f) zmniejszenia dysproporcji gospodarczych i społecznych pomiędzy obszarami rozwiniętymi i ubogimi;
- g) i w efekcie do szybszego rozwoju gospodarczego.

Funkcjonujące dziś powszechnie w Polsce małe zrzeszenia prywatnoprawne (regionalne i branżowe) mają zdecydowanie mniejsze zasoby i możliwości wsparcia przedsiębiorców i inwestorów oraz w praktyce niewielki potencjał wpływu na politykę gospodarczą państwa.

⁵⁶ N. Fabry, S. Zeghni, *How Former Communist Countries in Europe Attract Inward Foreign Direct Investment? A Matter of Institutions*, *Communist and Post-Communist Studies* 2006/2, s. 201–219.

⁵⁷ M. Busse, C. Hefeker, *Political risk, Institutions and Foreign Direct Investment*, *European Journal of Political Economy* 2007/23 (2), s. 397–415; F.A. Ali, N. Fiess, R. MacDonald, *Do Institutions Matter for Foreign Direct Investment?*, *Open Economies Review* 2010/21 (2), s. 201–219.

⁵⁸ C. Jude, G. Leveigue, *Growth Effect of FDI in Developing Economies: The Role of Institutional Quality*, LEO Working Papers/DR LEO 2015/2251.

⁵⁹ Por. B. Dobrowolska, T. Dorożyński, A. Kuna-Marszałek, *The quality of governance and its impact on FDI inflow. Comparative study of EU Member States*, *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, 2023/26/3, s. 7–30, <https://doi.org/10.18778/1508-2008.26.19>; T. Dorożyński, J. Świerkocki, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022; T. Dorożyński, B. Dobrowolska, A. Kuna-Marszałek, *Institutional Quality and Its Impact on FDI Inflow: Evidence from the EU Member States*, *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe* 2021/24 (4), s. 23–44, <https://doi.org/10.18778/1508-2008.24.29>

6. Wnioski

Reprezentatywność organizacji gospodarczych na gruncie nauk społecznych może być rozpatrywana wielowymiarowo oraz adekwatnie do kontekstu i potrzeb. Po pierwsze, za reprezentatywne uznać można zrzeszenia, których baza członków odzwierciedla strukturę przedsiębiorstw (w skali branży, regionu lub kraju), co umożliwi np. realizację badań statystycznych. Po drugie, będą nią stowarzyszenia biznesowe, które potrafią zapewnić skuteczne kanały dwustronnej komunikacji z możliwie szeroką grupą przedsiębiorstw i aktualną wiedzę o rynku (na potrzeby procesów konsultacyjnych, ale też inwestycyjnych, handlowych, etc.). Po trzecie, organizacje posiadające możliwość wdrożenia w przestrzeni biznesowej określonych rozwiązań wypracowanych ze stroną publiczną (np. w zakresie wspierania przedsiębiorczości lub realizacji określonego katalogu zadań publicznych⁶⁰). Po czwarte – za reprezentatywne mogą zostać uznane podmioty określone wprost w ustawie lub wyznaczone przez upoważniony podmiot publiczny (np. na potrzeby konkretnych procesów konsultacyjnych, w tym na gruncie URDS).

Różnorodność ww. scenariuszy ma zarówno podłoże faktyczne, jak i praktyczne. Jednak rozważając cele dialogu między organizacjami przedsiębiorców i instytucjami publicznymi (w szczególności administracją publiczną i parlamentem), konieczne jest wypracowanie horyzontalnej definicji legalnej organizacji reprezentatywnej dla biznesu, która precyzowałaby jednoznacznie kryteria ich dostępu do procesów konsultacyjnych⁶¹, a jednocześnie stanowiła podstawę do określenia obowiązków konsultacyjnych po stronie publicznej⁶². Potrzeba ta wynika zarówno z konieczności zapewnienia przejrzystości i kompletności procesu konsultacyjnego, jak i z potrzeby przeciwdziałania często obserwowanemu marginalizowaniu przez stronę publiczną głosu przedsiębiorców również wtedy, gdy działają oni w dobrze zorganizowanych, realnie reprezentatywnych

⁶⁰ Zdolne np. obsłużyć procesy wydawania świadectw pochodzenia towarów lub dokumentów wykorzystywanych w transporcie międzynarodowym.

⁶¹ W których obecnie biorą udział losowe, a czasem wręcz niewłaściwe podmioty.

⁶² Procedury obowiązkowych konsultacji przewidują m.in. przepisy ustaw o samorządzie gospodarczym działających w modelu kontynentalnym – np. we Francji article L710-1 i n. du Code de Commerce. Zob. również: **D. Sack, Ch. Quittkat**, *Institutional Change in the French Chambers of Commerce*, w: **D. Sack** (red.), *Chambers of Commerce in Europe. Self-Governance and Institutional Change*, Cham 2021, s. 88; **D. Sack**, *Institutional Change in German Chambers of Commerce*, w: **D. Sack** (red.), *Chambers of Commerce in Europe...*, s. 188–189, s. 196–200.

i merytorycznie kompetentnych zrzeszeniach, np. branżowych. Ramy konsultacji społecznych wymagają oparcia definicji reprezentatywności nie na dyskrejonaldnej decyzji organu⁶³, ale obiektywnych kryteriach, zapewniających realizację celów dialogu B2A. Właściwe wydają się tu wymagania stosowane na gruncie socjologii i statystyki, w których pojęcie reprezentatywności odnosi się do sposobu wyboru grupy ankietowanej tak, by odzwierciedlała ona charakterystykę badanej populacji, uwzględniając takie jej cechy, jak wiek, płeć, wykształcenie, status ekonomiczny itp. Celem procesu jest bowiem uzyskanie w toku badań wyników wystarczająco zbliżonych do danych, jakie można otrzymać, badając całą populację – a więc wiarygodnych i nadających się do uogólnienia⁶⁴. Zasady te da się zastosować odpowiednio do organizacji gospodarczych w jednym z dwóch wariantów:

- a) w warunkach dzisiejszych, w których funkcjonuje w Polsce przeszło tysiąc różnych zrzeszeń gospodarczych o charakterze prywatnoprawnym – wybierając spośród nich te, których skład łącznie odzwierciedla przekrój rynku w zakresie poddawanych konsultacjom (np. dla branży – wszystkie branżowe organizacje gospodarcze);
- b) w przyszłości – powołując powszechny samorząd gospodarczy, który ze swojej istoty byłby reprezentatywny dla wszystkich przedsiębiorców⁶⁵.

Reprezentatywne organizacje gospodarcze są kluczowe dla funkcjonowania nowoczesnego, zrównoważonego i efektywnego systemu gospodarczego. Zrzeszenia te zbierają, analizują i przekazują informacje oraz propozycje swoich członków, a także podejmują inicjatywy mające na celu reprezentowanie ich interesów przed władzami publicznymi oraz innymi instytucjami. Pomagają w kształtowaniu polityk publicznych i pozyskiwaniu inwestycji, które mogą lepiej adresować różnorodność sektorów gospodarki oraz wspierać rozwój przedsiębiorstw

⁶³ Choć np. URDS przewiduje kryteria uznania organizacji pracodawców za reprezentatywne, to decyzję o powołaniu danego zrzeszenia w skład Rady Dialogu Społecznego podejmuje Prezydent RP dyskrejonaldnie o tyle, że nie ma on obowiązku powołania w skład Rady każdej organizacji spełniającej wymagania formalne wskazane w ustawie. Równocześnie za całkowicie dyskrecjonaldne należy uznać obowiązujące w Polsce zasady prowadzenia konsultacji resortowych czy parlamentarnych. W praktyce lista podmiotów zapraszanych (lub akceptowanych) do udziału w kolejnych spotkaniach jest najczęściej zmienna, a kryteria jej sporządzenia są najczęściej publicznie nieznanne. Ponadto nawet udział w jednym spotkaniu dot. określonego zagadnienia nie daje gwarancji zaproszenia do udziału w kolejnych.

⁶⁴ Szerzej: **R.M. Groves i in.**, *Survey methodology*, Wiley, New Jersey 2009.

⁶⁵ W przypadku samorządu gospodarczego warunkiem reprezentatywności jest nie tylko jego powszechność, ale też jego organizacja wewnętrzna zapewniająca właściwą reprezentację branż i klas wielkości przedsiębiorstw. Zob. **P. Marciniak**, *Sektorowy model...*, s. 474–483.

w oparciu o aktualne kweryndy i identyfikowane potrzeby oraz bariery. Jako organizacje otoczenia biznesu stanowią merytorycznego partnera do dialogu z rynkiem. Jednak ich istnienie, status, zadania, potencjał i efektywność w dialogu B2A zależne są od przyszłych decyzji regulacyjnych i ram, jakie powinny zostać zdefiniowane dla działań instytucji publicznych. Niniejsze opracowanie wskazuje możliwy sposób (i cele) budowania reprezentatywności organizacji przedsiębiorstw na gruncie nauk społecznych. Stanowi jednocześnie jeden z etapów szerszej zakrojonych badań, które dotyczą funkcjonowania organizacji przedsiębiorców w Polsce i na świecie oraz ich znaczenia dla rozwoju gospodarczego.

Bibliografia

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.**, *Institutions as a Fundamental Cause of Long Run Growth*, NBER Working Paper 2004/10481, s. 1–111.
- Ali F.A., Fiess N., MacDonald R.**, *Do Institutions Matter for Foreign Direct Investment?*, *Open Economies Review* 2010/21 (2), s. 201–219.
- Babbie E.**, *Podstawy badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Blomström S., Globerman S., Kokko A.**, *The Determinants of Host Country Spillovers from Foreign Direct Investment: Review and Synthesis of the Literature*, *The European Institute of Japanese Studies, Working Paper*, September 1999/76.
- Bracha Cz.**, *Teoretyczne podstawy metody reprezentacyjnej*, PWN, Warszawa 1996.
- Busse M., Hefeker C.**, *Political risk, Institutions and Foreign Direct Investment*, *European Journal of Political Economy* 2007/23 (2), s. 397–415.
- Corden W.M.**, *Trade Policy and Welfare*, Clarendon Press, Oxford 1997.
- Czyżewski M.**, *Demokracja deliberacyjna w Unii Europejskiej i europejska strefa publiczna*, *Przegląd Socjologiczny* 2008/LVII/2.
- Dahl R.**, *Demokracja i jej krytycy*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa–Kraków 1995.
- Daude C., Stein E.**, *The Quality of Institutions and Foreign Direct Investment*, *Economics & Politics* 2007/19 (3), s. 317–344.
- Davern M.E.**, *Representative sample*, w: P.J. Lavrakas (red.), *Encyclopedia of Survey Research Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 2008, <https://doi.org/10.4135/9781412963947>
- Dąbrowski K., Dorożyński T., Marciniak P.**, *The Justification of the Sectoral Model of Chambers of Commerce – Polish Perspective*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2023/32/5, forthcoming.
- Dobrowolska B., Dorożyński T., Kuna-Marszałek A.**, *The quality of governance and its impact on FDI inflow. Comparative study of EU Member States*, *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe* 2023/26/3, s. 7–30, <https://doi.org/10.18778/1508-2008.26.19>
- Dorożyński T.**, *Wspieranie zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce przez system zachęt dla inwestorów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2018, ISBN: 978-83-8142-325-0, <https://wydawnictwo.uni.lodz.pl/produkt/wspieranie-zagranicznych-inwestycji-bezposrednich-w-polsce-przez-system-zachet-dla-inwestorow/>; stan na 15.10.2023 r.

- Dorożyński T., Świerkocki J.**, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022, <https://wydawnictwo.uni.lodz.pl/produkt/specjalne-strefy-ekonomiczne-w-polsce/>; stan na 15.10.2023 r.
- Dorożyński T., Dobrowolska B., Kuna-Marszałek A.**, *Institutional Quality and Its Impact on FDI Inflow: Evidence from the EU Member States*, *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe* 2021/24 (4), s. 23–44, <https://doi.org/10.18778/1508-2008.24.29>
- Escobar O., Elstub S.**, *Forms of Mini-Publics*, 2017, https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2017/05/docs_researchnotes_2017_May_nDF_RN_20170508_FormsOfMiniPublics.pdf; stan na 18.10.2023 r.
- Fabry N., Zeghni S.**, *How Former Communist Countries in Europe Attract Inward Foreign Direct Investment? A Matter of Institutions*, *Communist and Post-Communist Studies* 2006/2, s. 201–219.
- Flick U.**, *Projektowanie badania jakościowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Frankfort-Nachmias Ch., Nachmias D.**, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Wydawnictwo Zys i S-ka, Poznań 2001.
- Fung A.**, *Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences*, w: S.W. Rosenberg (red.), *Deliberation, Participation and Democracy*, Palgrave Macmillan, London 2007, s. 159–183, https://doi.org/10.1057/9780230591080_8
- Galicki R.**, *Reprezentatywność związków zawodowych na gruncie polskiego prawa*, Warszawska Metropolia Prawosławna, Warszawa 2015.
- Globerman S., Shapiro D.**, *Governance Infrastructure and US Foreign Direct Investment*, *Journal of International Business Studies* 2003/34 (1), s. 19–39.
- Groves R.M., Fowler Jr. F.J., Couper M.P., Lepkowski J.M., Signer E., Tourangeau R.**, *Survey methodology*, Wiley, New Jersey 2009.
- Jabkowski P.**, *Reprezentatywność w badaniach reprezentatywnych. Analiza wybranych problemów metodologicznych oraz praktycznych w paradygmacie całkowitego błędu pomiaru*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Seria Socjologia Nr 77, Poznań 2015.
- Jude C., Levieuge G.**, *Growth Effect of FDI in Developing Economies: The Role of Institutional Quality*, LEO Working Papers/DR LEO 2015/2251.
- Kmieciak R.**, *Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej*, *Rocznik Integracji Europejskiej* Nr 7, Poznań 2013, s. 64, PAP, <https://www.tvp.info/30794156/wszystkie-firmy-w-polsce-beda-musial-nalezec-do-powszechnego-samorzadu-gospodarczego>; stan na 15.10.2023 r.
- Kmieciak R., Antkowiak P., Jaskulski A.**, *Pożądaný kierunek zmian modelu samorządu gospodarczego w Polsce*, Warszawa–Poznań 2016.
- Lucas R.E.**, *Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?*, *American Economic Review* 1990/80 (2), s. 92–96.
- Mansbridge J.J.**, *Beyond Adversary Democracy*, Basic Books, New York 1980.
- Marciniak P.**, *Organizacja i zadania krajowych izb gospodarczych sektora telekomunikacji*, Toruń 2019.
- Marciniak P.**, *Sektorowy model samorządu gospodarczego. Założenia i perspektywa wprowadzenia w Polsce*, Warszawa 2023.
- Maxwell J.A.**, *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*, Sage, Thousand Oaks, CA 2012.

- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji**, *Siedem zasad konsultacji*, 2013, http://archiwum.mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf; stan na 18.10.2023 r.
- OECD**, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris 2020, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- Paszek A.**, *Problem reprezentatywności związków zawodowych w prawie polskim*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2000/2.
- Pateman C.**, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1970.
- Polska Agencja Rozwoju Przemysłu**, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, 2023, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS_2023_scalony_ost_popr.pdf; stan na 15.10.2023 r.
- Pournarakis M., Varsakelis N.**, *Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Countries: Do Institutions Matter?*, EIBA Annual Conference, Athens, Greece 2002.
- Sack D.** (red.), *Chambers of Commerce in Europe. Self-Governance and Institutional Change*, Cham 2021.
- Stake R.**, *Jakościowe studium przypadku*, w: N. Denzin, Y. Lincoln (red.), *Metody badań jakościowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 623–654.
- Stelina J.**, *Pojęcie reprezentatywności związku zawodowego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1995/5.
- Surdej A.**, *Nowoczesne państwo a gospodarka rynkowa*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011.
- Świerkocki J.**, *Elementy polityki wobec polskich inwestycji bezpośrednich*, Studia Prawno-Ekonomiczne 2015/XCV, s. 345–368.
- Walczak K.**, *Pojęcie reprezentatywności związków zawodowych w świetle nowelizacji ustawy o związkach zawodowych*, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2018/25/3, s. 223–241.
- Wykrętowicz S.**, *Powstanie i rozwój samorządu gospodarczego w Europie i w Polsce*, w: S. Wykrętowicz (red.), *Spór o samorząd gospodarczy*, Poznań 2005.
- Yang, K., Banamah A.**, *Quota Sampling as an Alternative to Probability Sampling? An Experimental Study*, Sociological Research Online 2014/19 (1), Article 29, s. 56–66, <https://doi.org/10.5153/sro.3199>

Akty prawne

- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. z 2019 r., poz. 579).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. z 2022 r., poz. 97).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 854 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24.12.2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2007 r., nr 251 z późn. zm.).

Kamil BRZEZIŃSKI, Tomasz DOROŻYŃSKI, Agnieszka KRETEK-KAMIŃSKA, Piotr MARCINIAK

REPRESENTATIVENESS OF BUSINESS ORGANIZATIONS IN DIALOGUE WITH PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

Background: The research explores the concept of representativeness of business organizations from the perspective of various social sciences: sociology, law, and economics.

Research purpose: Designing and implementing economic policy requires the existence of an effective framework for dialogue between state institutions and organizations representing entrepreneurs. For this dialogue to be substantive, it should be conducted with appropriate business representatives. However, in law the concept of representativeness is defined only in the context of the provisions of the Act on the Social Dialogue Council, which has only six employers' organizations as members. These entities cannot be considered representative of all entrepreneurs in Poland. In the absence of a horizontal, legal definition, the main purpose of the research is to identify the conditions necessary to indicate which business organizations can be representative in the field of social sciences.

Methods: The study reviews sociological, economic, and legal literature. The deductive method and critical analysis of selected law were used.

Conclusions: The research results indicate the need to develop – using tools applied in sociology and statistics – and introduce into the legal system a horizontal legal definition of business representative organizations. Such a definition would clearly specify the criteria for access of business organizations to consultation processes related to the economy and constitute the basis for a clear definition of consultation obligations on the public sector. The authors also point out that the definitional problem results from the lack of universal (common) chambers of commerce set under public law in Poland, which by its nature would be a representative institution for all entrepreneurs.

Keywords: representativeness, representative organization, Social Dialogue Council, economic organizations, chambers of commerce.