

**Marzanna Poniatowicz**

Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: m.poniatowicz@uwb.edu.pl

---

## **RELACJE PAŃSTWO–SAMORZĄD TERYTORIALNY– PRZEDSIĘBIORCA NA TLE POSTULATÓW NOWEJ EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ**

---

## **STATE–LOCAL GOVERNMENT–ENTREPRENEUR RELATIONS AGAINST THE POSTULATES OF THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS**

---

DOI: 10.15611/pn.2017.485.31

JEL Classification: D23, H7, H77

**Streszczenie:** W artykule podjęto próbę wykorzystania dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej do analizy relacji zachodzących między jednostkami samorządu terytorialnego (JST) a ich otoczeniem (administracją państwową, innymi JST i podmiotami prywatnymi). Wspomniane relacje opisano w kontekście trzech kategorii, tj. instytucji, kontraktów publicznych zawieranych przez JST i kosztów transakcyjnych. Celem teoretycznym opracowania jest przybliżenie podejścia instytucjonalnego w kontekście analiz odnoszących się do specyfiki jednostek sektora publicznego. Celem aplikacyjnym jest próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób można wykorzystać postulaty nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej do poprawy relacji JST z innymi jednostkami, przede wszystkim w aspekcie rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej, redukcji kosztów transakcyjnych, a w efekcie zapewnienia większej efektywności adaptacyjnej polskich JST do dynamicznie zmieniających się warunków otoczenia.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, nowa ekonomia instytucjonalna, instytucje, koszty transakcyjne.

**Summary:** The article is an attempt of using the achievements of the new institutional economy for the analysis of relations occurring between local government units (LGU) and their environment (state administration, other LGUs and private entities). The aforementioned relations were described in the context of three categories, i.e. institutions, public contracts concluded by LGUs and transaction costs. The theoretical purpose of the study is to make the institutional approach, in the context of analyses relating to the specifics of the public sector units, more familiar. The application purpose is to try to answer the question of how the postulates of the new institutional economics can be used to improve the relations between LGUs and other units, mainly in the aspect of institutional development of self-government administration, reduction of transaction costs and, as a result, provision of higher adaptive efficiency of Polish LGUs to the dynamically changing environment conditions.

**Keywords:** local government, new institutional economics, institutions, transaction costs.

## 1. Wstęp

Samorząd terytorialny coraz częściej analizowany jest w kontekście różnorodnych i wielopłaszczyznowych relacji zachodzących między nim a innymi jednostkami, zarówno publicznymi (np. administracją centralną, innymi jednostkami samorządu terytorialnego – JST), jak i sieciami społecznymi, podmiotami prywatnymi itp. Wspomniane relacje mają istotne znaczenie nie tylko w kontekście sprawności funkcjonowania i skuteczności systemu samorządności terytorialnej, ale również w aspekcie jego efektywności ekonomicznej związanej z procesami finansowania oraz dostarczania lokalnych dóbr i usług publicznych. Relacje te przyjmują formę kontraktów publicznych, jeśli dotyczą relacji JST z innymi jednostkami sektora publicznego, lub też kontraktów publiczno-prywatnych, jeśli odnoszą się do relacji z podmiotami prywatnymi. Zarówno jedne, jak i drugie różnią się zasadniczo od kontraktów zawieranych na rynku dóbr i usług prywatnych, tj. od kontraktów prywatnych. Jak podkreśla się w literaturze, wynika to z faktu, że rynek publiczny (polityczny) rządzi się innymi prawami, a zapadające na nim decyzje są wyborem publicznym, w którym przejawiają się preferencje społeczne oraz w ramach którego osiągnąć jest kompromis między racjonalnością ekonomiczną a sprawiedliwością społeczną [Zbroińska 2009, s. 102].

W artykule podjęto próbę wykorzystania dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej do analizy relacji zachodzących między JST a jej otoczeniem. Zgodnie z postulatami przedmiotowego nurtu ekonomii, w opracowaniu szczególnie akcent położono na kwestiach instytucji, zarówno formalnych, jak i nieformalnych, a także na problematyce publicznych kosztów transakcyjnych, będących niejako efektem wspomnianych wcześniej relacji i związanych z nimi kontraktów publicznych.

Celem teoretycznym opracowania jest przybliżenie podejścia instytucjonalnego w kontekście analiz odnoszących się do specyfiki jednostek sektora publicznego. Celem aplikacyjnym jest natomiast próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób można wykorzystać postulaty nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej do poprawy relacji JST z innymi jednostkami, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi, przede wszystkim w kontekście rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej, redukcji kosztów transakcyjnych w obszarze funkcjonowania samorządności terytorialnej, a w efekcie zapewnienia większej efektywności adaptacyjnej polskich JST do dynamicznie zmieniających się warunków otoczenia?

## 2. Podejście instytucjonalne w teorii ekonomii: tradycyjny instytucjonalizm a nowa ekonomia instytucjonalna

W naukach ekonomicznych coraz więcej uwagi poświęca się problematyce sektora publicznego oraz związanego z nim sektora finansów publicznych w kontekście podejścia instytucjonalnego. Określenia *instytucjonalizm* i *rozwój instytucjonalny* stały się synonimami działań na rzecz reformowania sektora publicznego w wielu pań-

stwach. Podejście instytucjonalne w procesie modernizacji tego sektora rozumiane jest jako tworzenie nowych zasad i mechanizmów funkcjonowania jednostek sektora publicznego pod kątem zwiększenia ich sprawności, skuteczności i efektywności adaptacyjnej (rozumianej w ujęciu elastyczności instytucjonalnej, czyli zdolności dostosowawczej do zmieniających się warunków otoczenia) [Bober i in. 2004, s. 13; North 2010, s. 6]. W przypadku JST odnosi się ono nie tylko do poprawy działania administracji samorządowej pod kątem usprawnienia funkcjonowania urzędu (np. w formule doskonalenia struktur organizacyjnych i procedur działania administracji samorządowej, wdrożenia nowoczesnych procesów zarządzania kadrami), ale również do usprawnienia lokalnych systemów zarządzania/planowania strategicznego i finansowego, podniesienia poziomu świadczenia lokalnych usług publicznych, zwiększenia zakresu komunikacji i partycypacji społecznej, zidentyfikowania i usunięcia przeszkód w otoczeniu prawnym JST [Bober 2008, s. 126], a także zwiększenia skuteczności wsparcia instytucjonalnego rozwoju lokalnej przedsiębiorczości.

Charakterystyczne dla podejścia instytucjonalnego jest przywiązywanie szczególnej wagi do instytucji, zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Ekonomia instytucjonalna w tym ujęciu to część nauki ekonomicznej, która w celu wyjaśnienia specyfiki zachodzących procesów ekonomicznych, analizuje i akcentuje w tym zakresie przede wszystkim wpływ czynników pozaekonomicznych, np. społecznych, kulturowych, historycznych, prawnych, politycznych itp., na funkcjonowanie sektora publicznego.

Termin *nowa ekonomia instytucjonalna* wprowadził do literatury przedmiotu Oliver E. Williamson [Williamson 1998a, 1998b], podkreślając w ten sposób odmienność nowego podejścia w porównaniu z tzw. „starym instytucjonalizmem” (instytucjonalizmem klasycznym, historycznym), który rozwinął się w Stanach Zjednoczonych w latach 20. XX wieku, a którego głównymi przedstawicielami byli dwaj amerykańscy ekonomiści Thorstein B. Veblen i John R. Commons [Rosińska 2008, s. 258]. Pierwszy z nich zapoczątkował behawioralne podejście w analizach ekonomicznych, badając przede wszystkim wpływ instytucji nieformalnych [Veblen 1899]. Z kolei drugi z wymienionych autorów, tj. John R. Commons, w swoich badaniach koncentrował się na instytucjach formalnych, w tym przede wszystkim na systemie prawa [Commons 1957].

Nurt nowej ekonomii instytucjonalnej pojawił się na początku lat 70. XX wieku, a jego czołowymi reprezentantami byli tacy twórcy, jak np. brytyjski ekonomista Ronald Harry Coase czy też amerykańscy ekonomiści Oliver E. Williamson i Douglass C. North. Analiza dorobku teoretycznego tych autorów pozwala na identyfikację określonych różnic między tradycyjnym instytucjonalizmem a nową ekonomią instytucjonalną.

Po pierwsze, o ile tradycyjna ekonomia instytucjonalna była traktowana jako alternatywa i swoisty substytut dla ekonomii neoklasycznej, o tyle przedstawiciele nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej traktują swoje analizy wyłącznie jako uzupełnienie i wzbogacenie ekonomii głównego nurtu (np. o dorobek z zakresu nauk

prawnych, teorii organizacji i zarządzania, socjologii, politologii, psychologii itp.)<sup>1</sup>, zakładając jednocześnie, że nieuwzględnianie wątków instytucjonalnych prowadzi do błędów interpretacyjnych w analizach procesów rynkowych [Woźniak-Jęchorek 2014, s. 7].

Po drugie, o ile w doktrynie tradycyjnego instytucjonalizmu zakładało się, że to wyłącznie instytucje kształtują zachowania podmiotów ekonomicznych, o tyle według nowej ekonomii instytucjonalnej to zachowania jednostek mają wpływ na kształtowanie się instytucji.

Po trzecie, różnica pomiędzy tradycyjnym i współczesnym podejściem instytucjonalnym uwidacznia się także w przedmiocie badań. Maria Lissowska podkreśla, że w tym pierwszym podejściu obszar badań jest rozległy i mało konkretny, a jego podstawę stanowią również instytucje niesformalizowane, takie chociażby, jak np. obyczaje, tradycja itp. Natomiast w drugim przedmiotem badań są wyraźnie określone transakcje zawierane pomiędzy podmiotami ekonomicznymi [Lissowska 2004, s. 30].

Z kolei w odróżnieniu od ekonomii głównego nurtu nową ekonomię instytucjonalną wyróżnia przede wszystkim:

(a) ekonomiczna interpretacja faktów, które pozornie nie mają wpływu na rzeczywistość gospodarczą, a tym samym szersze i interdyscyplinarne podejście do złożonych problemów ekonomicznych w formule uwzględniania związków gospodarki ze społecznym, prawnym, politycznym, kulturowym, religijnym otoczeniem [Dołęgowski 2016, s. 26];

(b) dostrzeganie wagi i znaczenia instytucji w procesie wymiany rynkowej [North 1990], a także uwzględnianie roli kosztów transakcyjnych [Williamson 1979];

(c) odejście od modelu pełnej racjonalności ekonomicznej na rzecz tzw. racjonalności ograniczonej [Rudolf 2015, s. 111] przede wszystkim w formule modyfikacji założeń koncepcji *homo oeconomicus*, głównie w kontekście oportunistów i naturalnej skłonności ludzi do popełniania błędów; uwzględniając takie podejście, sposób i efekty działania organizacji publicznych należy rozpatrywać również przez pryzmat indywidualnych preferencji i wyborów (decydentów publicznych – polityków, konsumentów dóbr publicznych – wyborców, podmiotów prywatnych współpracujących z sektorem publicznym);

(d) odchodzenie od charakterystycznej dla ekonomii neoklasycznej koncepcji efektywności alokacyjnej (*allocative efficiency*), rozumianej jako optymalizacja relacji między nakładami i efektami ekonomicznymi, przy danym otoczeniu instytucjonalnym<sup>2</sup> na rzecz wspomnianej wcześniej efektywności adaptacyjnej (*adaptive*

<sup>1</sup> W takiej samej konwencji traktuje te zagadnienia polski ekonomista Bogusław Fiedor, podkreślając, że nowa ekonomia instytucjonalna stanowi kontynuację i wzbogacanie paradygmatu ekonomii głównego nurtu, a nie jego odrzucanie. Powołany autor określa ją mianem neoklasycznej teorii instytucji, przenoszącej na obszar badań instytucji podstawowe założenia metodologiczne, a także aparat kategoryalny i metody analizy właściwe ekonomii głównego nurtu [Fiedor 2013, s. 4].

<sup>2</sup> Szerzej na temat efektywności w ujęciu alokacyjnym na poziomie samorządu terytorialnego w następujących opracowaniach: [Filipiak 2011; Guziejewska 2008; Karbownik, Kula 2009].

*efficiency*), czyli efektywności rozumianej w kontekście elastyczności instytucjonalnej i zdolności dostosowawczych instytucji do zmieniających się warunków otoczenia [North 2010, s. 6];

(e) koncentracja badań na kategorii kontraktu/transakcji, a także związanych z nimi korzyściach i kosztach (tzw. kosztach transakcyjnych, a w przypadku jednostek sektora publicznego – publicznych kosztach transakcyjnych).

### **3. Koncepcje teoretyczne nowej ekonomii instytucjonalnej kluczowe z punktu widzenia JST i ich relacji z otoczeniem**

Uwzględniając specyfikę relacji JST z otoczeniem, kluczowymi koncepcjami teoretycznymi związanymi z nurtem nowej ekonomii instytucjonalnej są:

- (a) teoria wyboru publicznego (*Public Choice Theory*),
- (b) ekonomia konstytucyjna (*Constitutional Economics*),
- (c) ekonomiczna teoria demokracji (*Economic Theory of Democracy*),
- (d) teoria agencji (*Theory of Agency*),
- (e) teoria praw własności (*Property-Rights Theory*),
- (f) teoria kosztów transakcyjnych (*Transaction Cost Theory*).

Najważniejsze założenia wymienionych koncepcji teoretycznych przedstawiono w tabeli 1.

Jak już wcześniej wspomniano, w nowej ekonomii instytucjonalnej kładzie się szczególny akcent na dwa elementy. Są to instytucje i koszty transakcyjne. Ich waga i znaczenie w dorobku analizowanego nurtu ekonomicznego uzasadniają potrzebę szerszego komentarza w tym zakresie.

Powołany wcześniej Douglass C. North określa instytucje jako zbiór reguł i regulacji stanowiących pewne ograniczenia (prawne, organizacyjne, zwyczajowe itp.) dla zachowań ludzkich [North 1994, s. 359], podkreślając jednocześnie, że tworzą one strukturę bodźców oddziałujących na uczestników wymiany, czyniąc świat bardziej przewidywalnym [North 1990, s. 3]. Z kolei serbski ekonomista Svetozar Pejovich określa mianem instytucji trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe ograniczenia oraz uwarunkowania powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji [Pejovich 1998, s. 23]. Według Saeeda Parto z Maastricht University przyjmują one postać swoistych norm, zasad, reguł, nakazów, zakazów, procedur, które wywierają istotny wpływ na członków społeczeństwa [Parto 2005, s. 24 i 32].

Instytucje traktowane są jako klucz do zrozumienia współczesnych problemów gospodarczych. Z jednej strony stanowią bowiem powszechnie akceptowalne reguły zachowań ludzkich, natomiast z drugiej – określone ograniczenia wyboru, w tym również wyboru publicznego dokonywanego w ramach polityki publicznej [Rudolf 2015, s. 113].

**Tabela 1.** Koncepcje teoretyczne spójne z paradygmatem nowej ekonomii instytucjonalnej w kontekście specyfiki sektora publicznego i JST

Koncepcja teoretyczna	Założenia
Teoria wyboru publicznego ( <i>Public Choice Theory</i> )	<p>(a) zasadniczą cechą ludzkiej egzystencji jest permanentna konieczność dokonywania określonych wyborów (w przypadku decydentów samorządowych – wyborów publicznych/politycznych) w warunkach różnych ograniczeń, w tym ograniczeń instytucjonalnych;</p> <p>(b) sposób i efekty działania organizacji publicznych (również JST) należy rozpatrywać przez pryzmat indywidualnych preferencji i wyborów jednostek wchodzących w ich skład (indywidualizm metodologiczny);</p> <p>(c) kluczowym problemem jest problem niesprawności (zawodności) rządu (<i>government failure</i>) i związana z nim ułomność decydentów publicznych – politycy nie kierują się interesem publicznym, ale własnymi, partykularnymi celami (np. kryterium reelekcji);</p> <p>(d) istnieje naturalna sprzeczność między dążeniem do jednostkowej efektywności a całościową efektywnością publicznej polityki koordynacyjnej;</p> <p>(e) ułomny mechanizm transmisji ze sfery politycznej do sfery administracji publicznej (biurokracja kieruje się własnym interesem, tj. wzmacnianiem własnej pozycji w formule maksymalizacji budżetu) [Musialik, Musialik 2013, s. 294];</p>
Ekonomia konstytucyjna ( <i>Constitutional Economics</i> )	<p>(a) konstytucja jako „zestaw prawno-instytucjonalno-konstytucyjnych reguł, stanowiących ograniczenia dla wyborów i działań aktorów ekonomicznych i politycznych” [Buchanan 1977];</p> <p>(b) kontrakt konstytucjonalny (<i>constitutional contract</i>) jako instytucjonalny fundament porządku społecznego;</p> <p>(c) konstytucja – zbiór reguł, które narzucają ograniczenia na działania władz publicznych, a jednocześnie mechanizm pozwalający na zamianę obietnic składanych przez przedstawicieli tych władz w wiarygodne zobowiązania (<i>credible commitment mechanism</i>) [Metelska-Szaniawska 2015, s. 1];</p>
Ekonomiczna teoria demokracji ( <i>Economic Theory of Democracy</i> )	<p>(a) funkcjonowanie państwa, rządu i zachowania wyborców można wyjaśnić przy użyciu narzędzi ekonomicznych;</p> <p>(b) założenia modelu Downs’a [Downs 1957]:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• demokracja to należący do każdego wyborcy swoisty kapitał, z którego wypłacane są zyski przy każdych wyborach;</li> <li>• analogia rynku politycznego do rynku ekonomicznego (dobra wymiany/przedmiot kontraktu: programy polityczne i działania władzy publicznej; producenci reprezentujący podaż: partie polityczne; konsumenci reprezentujący popyt: wyborcy; środek wymiany: głosy wyborców);</li> <li>• wyborcy i partie polityczne mają racjonalne cele (cele wyborców – dążenie do maksymalizacji korzyści z przyszłych działań rządu lub minimalizacja strat przyszłych działań; cele partii politycznych – zdobycie władzy w celu osiągnięcia związanych z nią korzyści);</li> <li>• hipoteza medianowego wyborcy (<i>median voter</i>) – partie zabiegają o wyborców i dopasowują się do ich preferencji; na rynku politycznym kształtuje się specyficzna równowaga, która jest wyznaczana przez polityczne preferencje medianowego wyborcy, tzn. takiego, który odrzuca cele stawiane przez skrajne siły (partie) polityczne;</li> <li>• głosowanie polityczne jest skutecznym narzędziem kontroli politycznego rynku;</li> </ul>

Teoria agencji ( <i>Theory of Agency</i> )	<p>(a) istotne są relacje zachodzące pomiędzy stronami kontraktu reprezentującymi określone postawy, tj. pryncypałem, który na mocy formalnego kontraktu angażuje inny podmiot, określany mianem agenta do działań w jego imieniu w konkretnym obszarze problemów decyzyjnych;</p> <p>(b) występuje wyraźna rozbieżność celów realizowanych przez pryncypała i agenta – każdy z nich maksymalizuje własną funkcję użyteczności;</p> <p>(c) na gruncie samorządności terytorialnej teoria ta może być wykorzystywana do badania stosunków podrzędności, nadrzędności i kontroli w JST oraz relacji zachodzących pomiędzy różnymi szczeblami władzy [Sokołowicz 2013, s. 22–23], w tym relacji między władzą centralną (pryncypałem) a władzą samorządową (agentem), relacji zachodzących między władzą samorządową (pryncypałem) a menedżerami zarządzającymi przedsiębiorstwami publicznymi (agentami) lub relacji zachodzących między obywatelami – wyborcami (pełniącymi rolę kolektywnego pryncypała) a reprezentantami administracji publicznej (agentami);</p> <p>(d) efekt powstających relacji to wzrastające koszty agencji, ograniczające skuteczność realizacji funkcji właścicielskich i obniżające efektywność funkcjonowania podsektora samorządowego;</p>
Teoria praw własności ( <i>Property-Rights Theory</i> )	<p>(a) istotną rolę w procesach społeczno-gospodarczych odgrywają stosunki własnościowe – dotyczy to również procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w układach lokalnych;</p> <p>(b) dominacja prywatnej własności w gospodarce sprzyja konkurencyjności, wymusza wyższą efektywność wykorzystania zasobów, a także zachowania proinnowacyjne;</p> <p>(c) procesy prywatyzacji, tj. przeniesienia własności z sektora publicznego (w przypadku JST – własności komunalnej) do sektora prywatnego powinny mieć miejsce w tych obszarach aktywności samorządu terytorialnego, w których prywatna własność wykazuje przewagi komparatywne [Szmítka 2012, s. 123–127];</p>
Teoria kosztów transakcyjnych ( <i>Transaction Cost Theory</i> )	<p>(a) z punktu widzenia kosztów funkcjonowania gospodarki istotne są relacje wymienne (transakcje) zachodzące między podmiotami, ponieważ z każdą transakcją związany jest jej koszt dokonania (koszt transakcyjny; w przypadku JST – publiczny koszt transakcyjny);</p> <p>(b) organizacje sektora publicznego (w tym JST) nie działają w otoczeniu rynkowym wymuszającym racjonalizację kosztów, stąd występują w nich wyższe koszty transakcyjne.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Jak już wcześniej wspomniano, w doktrynie wyróżnia się dwie kategorie instytucji. Są to instytucje formalne (*formal institutions*). Ich przykłady to: konstytucja<sup>3</sup>, ustawy, rozporządzenia, a w przypadku JST również akty prawa miejscowego, statut, regulaminy organizacyjne urzędów samorządowych itp. Wyodrębnia się również instytucje nieformalne (*informal institutions*), spełniające funkcje komplementarne względem instytucji formalnych. Jako ich przykłady można podać: zwyczaje, kulturę, postawy etyczne, normy społecznego dialogu, stereotypy obecne w społeczeństwie, religię czy też skłonność do działań oportunistycznych<sup>4</sup>.

O ładzie instytucjonalnym możemy mówić wówczas, gdy instytucje formalne i nieformalne tworzą spójną całość. Niespójność formalnych i nieformalnych instytucji warunkujących relacje i współpracę JST z innymi podmiotami tworzy barierę w podejmowaniu i realizacji przez nie wspólnych przedsięwzięć [Krakowiak-Drzewiecka 2013, s. 220]<sup>5</sup>. Ład instytucjonalny oznacza odpowiednio ukształtowane struktury organizacyjne administracji samorządowej, właściwe procedury ich działania, optymalne skonstruowane systemy zarządzania strategicznego i finansowego JST oraz systemy świadczenia lokalnych usług publicznych, a także sprawnie działające mechanizmy komunikacji społecznej i partycypacji obywatelskiej (partnerstwa publiczno-społecznego), współpracy JST z podmiotami publicznymi (partnerstwa publiczno-publicznego) i prywatnymi (partnerstwa publiczno-prywatnego).

Koszty transakcyjne to kolejny element wyraźnie akcentowany w nowej ekonomii instytucjonalnej. Przez to pojęcie należy rozumieć nie tylko koszty tworzenia

---

<sup>3</sup> Polska Konstytucja [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997] reguluje relacje w płaszczyźnie władza centralna – JST między innymi w formule: legitymizacji decentralizacji władzy publicznej (art. 15, ust. 1); przyznaniu JST przez państwo kompetencji do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16, ust. 2); przyznaniu JST osobowości prawnej oraz praw własności i innych praw majątkowych (art. 165, ust. 1); zagwarantowaniu JST ochrony sądowej ich samodzielności (art. 165, ust. 2); przyznaniu JST udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167, ust. 1); ograniczeniu możliwości nadzoru państwa nad działalnością samorządu terytorialnego tylko do kryterium legalności (art. 171, ust. 1).

<sup>4</sup> W literaturze przedmiotu pojawia się pogląd, że relacje i współpraca samorządu terytorialnego w Polsce z podmiotami społecznymi i prywatnymi od strony formalnej są relatywnie dobrze zabezpieczone i uregulowane (przykłady takich regulacji to ustawy: o gospodarce komunalnej, o gospodarce nieruchomościami, o partnerstwie publiczno-prywatnym, o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie itp.). Zwraca się jednak jednocześnie uwagę na fakt, że poziom faktycznej realizacji owych formalnych założeń w istotnej części zależy od instytucji nieformalnych [Krakowiak-Drzewiecka 2013, s. 204]. Wyniki badań M. Wiśniewskiego potwierdzają pozytywne postrzeganie samorządu terytorialnego przez Polaków, w szczególności na tle władzy centralnej. Co symptomatyczne, od momentu reaktywacji samorządu w 1990 r. obserwuje się systematyczny wzrost zaufania do władzy lokalnej, zarówno w podziale na zaufanie indywidualne, jak i instytucjonalne [Wiśniewski 2015, s. 334].

<sup>5</sup> Jako przykłady w tym zakresie mogą posłużyć zakorzenione kulturowo w Polsce uprzedzenia dotyczące wchodzenia jednostek sektora publicznego w relacje z jednostkami sektora prywatnego. Istnieje dość powszechne przekonanie, że takie relacje umożliwiają powstawanie nadużyć w sektorze publicznym. Decydenci samorządowi, obawiając się takich zarzutów, relatywnie rzadko wykorzystują instrument partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jako formułę powierzania podmiotom prywatnym realizacji zadań publicznych.



instytucji publicznych, ale również koszty podejmowania decyzji w sektorze publicznym, ich egzekwowania, a także koszty związane z procesami wytwarzania i dostarczania dóbr publicznych. Wiązą się z organizacją, utrzymaniem i modernizacją formalnego i nieformalnego porządku publicznego danego systemu politycznego, społecznego i ekonomicznego [Chotkowski 2010, s. 107]. Traktuje się je jako mechanizm, za którego pośrednictwem instytucje wpływają na rozwój gospodarczy. W tym kontekście ekonomia kosztów transakcyjnych zajmuje się badaniem relacji transakcyjnych zachodzących między podmiotami systemu instytucjonalnego gospodarki. Relacje te dotyczą zarówno sfery prywatnej, jak i publicznej. W tym drugim przypadku są one związane z transferami praw publicznych.

Za prekursora teorii kosztów transakcyjnych uznaje się amerykańskiego ekonomistę i prawnika Ronalda Coase'a, który opisał ją w artykule naukowym pt. *The nature of the firm* [Coase 1937, s. 386–405]. Zawarte tam stwierdzenia teoretyczne znalazły później szersze rozwinięcie w pracy wspomnianego wcześniej Oliviera E. Williamsona, w artykule pt. *Transaction-cost economics: The governance of contractual relations* [Williamson 1979, s. 233–261]. Powołany autor podkreśla, że każdy problem wymiany można interpretować jako kontrakt, którego zawarcie i realizacja wymagają ponoszenia tych kosztów [Williamson 1998a, s. 388]. Wspomniane koszty są również często efektem ograniczonej wiedzy oraz oportunistycznego strona transakcji, a także naturalnej skłonności ludzi do popełniania błędów [Chotkowski 2010, s. 106].

Koszty transakcyjne charakteryzują się określonymi cechami. Jedną z nich jest częste nieuświadomienie sobie ich istnienia przez uczestników rynku. Kolejną cechą wiąże się z trudnością ich kwantyfikacji. W konsekwencji koszty te są często pomijane, marginalizowane w rachunku ekonomicznym i jednocześnie traktowane przede wszystkim jako efekt uboczny zawieranych transakcji i przenoszenia praw własności, a nie jako realna determinanta uzyskiwanych efektów ekonomicznych [Zbroińska 2009, s. 100–101]. Tymczasem wspomniany wcześniej Oliver E. Williamson obrazowo ukazywał wagę i znaczenie wspomnianych kosztów w gospodarce poprzez analogię do zjawiska tarcia w fizyce: „*Transaction costs are the economic equivalent of friction in physical systems*” [Williamson 1985, s. 19]. Podobnie jak tarcie jest w świecie fizyki zjawiskiem powszechnym, tak z każdym systemem ekonomicznym wiązą się koszty jego funkcjonowania, w tym koszty transakcyjne. Powinny być one traktowane jako odpowiednik „tarcia” w zjawiskach fizycznych, z kolei instytucje – jako rodzaj „smaru” ułatwiającego transakcje. W przedstawionym przykładzie optymalny układ instytucjonalny to taki, który pozwala na minimalizację kosztów transakcyjnych.

W kontekście interesującej nas administracji publicznej i finansów samorządowych Michał Kulesza i Dawid Sześciło definiują koszty transakcyjne jako wydatki publiczne ponoszone na sformułowanie treści kontraktów publicznych i kontrolę ich wykonania [Kulesza, Sześciło 2013, s. 115]. W tym ujęciu prawidłowo funkcjonujący układ instytucjonalny to taki, który pozwala na minimalizację wydatków

publicznych ponoszonych w procesie zawierania i wykonywania kontraktów przez JST z pomiotami otoczenia wewnętrznego (wewnętrzne koszty transakcyjne) i zewnętrznego (zewnętrzne koszty transakcyjne). Ponieważ w niniejszym opracowaniu szczególny akcent kładzie się na relacje z zewnętrznym otoczeniem (państwem, innymi JST, podmiotami prywatnymi), w związku z tym szerszego rozwinięcia wymagają przede wszystkim zewnętrzne koszty transakcyjne.

#### 4. Rodzaje kosztów transakcyjnych w kontekście relacji JST z otoczeniem

Jeden z proponowanych przez nową ekonomię instytucjonalną podziałów kosztów transakcyjnych to podział na koszty wewnętrzne (*internal transaction costs*) i zewnętrzne (*external transaction costs*). Jego specyfikę w odniesieniu do JST zobrażowano na rysunku 1.

Pierwsza z wymienionych kategorii to koszty transakcyjne ponoszone przez JST przede wszystkim w kontekście relacji: samorząd terytorialny – państwo (lewa strona zaprezentowanego rysunku).

W literaturze podkreśla się, że realizacja kontraktu zawartego między pryncypałem (władzą centralną) a agentem (JST) zawsze wiąże się z określonym poziomem niepewności politycznej. Wynika to z naturalnej sprzeczności interesów politycznych między tymi podmiotami publicznymi.

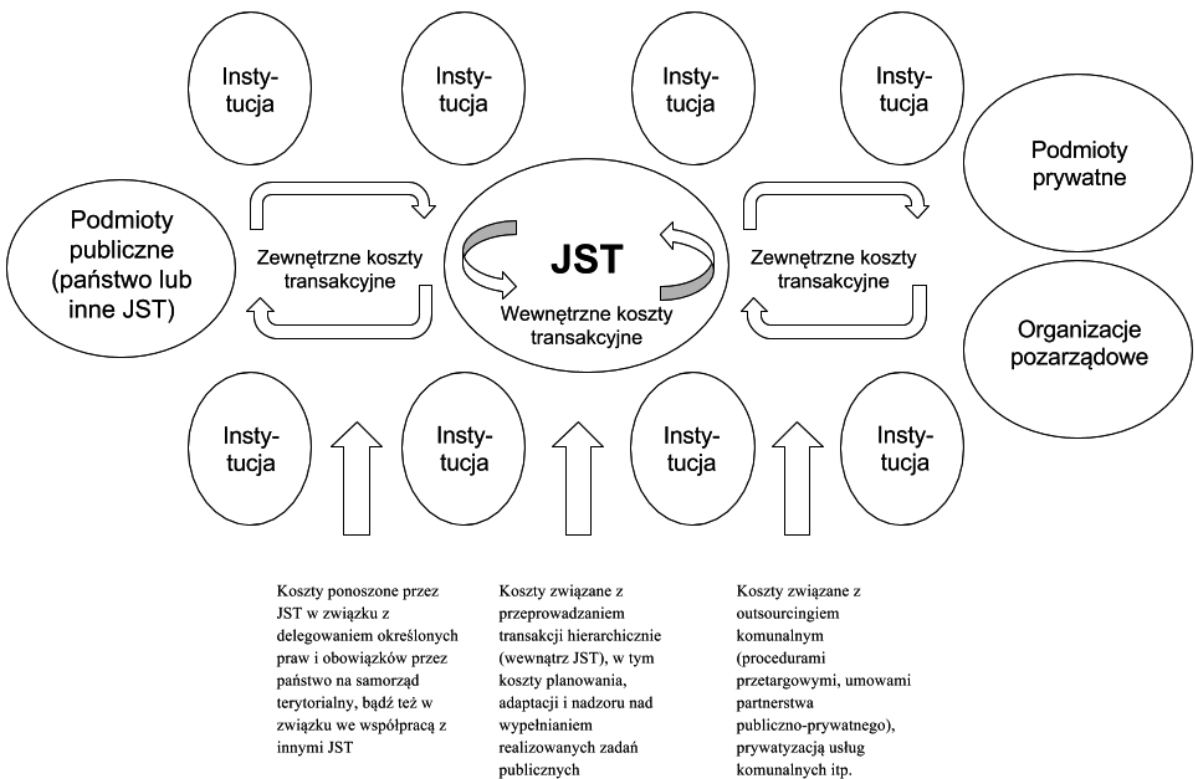
W sytuacji dużej rozbieżności priorytetów centralnych i lokalnych decydentów publicznych koszty niepewności obciążające kontrakt publiczny znacząco rosną [Jenks 1994, s. 17–36].

Dotyczy to również tzw. relacji fiskalnych zachodzących między poszczególnymi szczeblami władzy publicznej (*intergovernmental fiscal relations*), stanowiących główny przedmiot zainteresowania teorii federalizmu fiskalnego (*fiscal federalism theory*). Zgodnie z założeniami tej teorii, system finansów publicznych w każdym państwie jest ściśle powiązany ze strukturą instytucji publicznych oraz charakterem relacji fiskalnych zachodzących między nimi [Guziejewska 2013, s. 24–32].

Należy dodać, że charakter i specyfika tych relacji są pochodną zakresu decentralizacji systemów finansów publicznych w poszczególnych państwach<sup>6</sup>, a teoria

---

<sup>6</sup> Bernard Dafflon i Thierry Madiès [Dafflon, Madiès 2008, s. 19–20] wyróżniają cztery modele federalizmu fiskalnego, tj. wykonawczy, dwoisty, współpracujący i konkurencyjny. W modelu *federalizmu wykonawczego* rząd centralny (federalny) zastrzega sobie kompetencje w pewnych strategicznych funkcjach publicznych, a także decyduje o zasadach i regułach dotyczących sposobów wykonywania i finansowania zadań publicznych przez JST. Tym samym ma miejsce niski zakres samodzielności finansowej JST i scentralizowany system finansów publicznych. W modelu *dwoistego federalizmu*, charakteryzującym się umiarkowanym zakresem samodzielności finansowej JST, występuje klarowny podział kompetencji między poziomami władzy publicznej, a kompetencje przydzielone każdemu poziomowi władzy nie zachodzą na siebie i wykluczają się wzajemnie – analogia do ciasta tortowego (*layer cake federalism*). Model *federalizmu współpracującego* charakteryzuje się natomiast szerokim



**Rys. 1.** Wewnętrzne i zewnętrzne koszty transakcyjne w kontekście funkcjonowania JST

Źródło: opracowanie własne.

zakresem samodzielności finansowej JST i opiera się na formule współpracujących i solidarnościowych finansów publicznych. Z kolei w modelu *federalizmu konkurencyjnego*, dla którego *nota bene* charakterystyczny jest najszerzy zakres samodzielności finansowej JST, ma miejsce rywalizacja finansalna między poszczególnymi wspólnotami terytorialnymi. Przyjmuje ona postać lokalnej konkurencji podatkowej (*local tax competition*).

federalizmu fiskalnego koncentruje się na poszukiwaniu optymalnego zakresu owej decentralizacji (*optimal federalism*), a tym samym optymalnego podziału funkcji sektora finansów publicznych na różnych poziomach władzy publicznej (rządowej, federalnej, lokalnej).

Powstaje pytanie, kiedy koszty transakcyjne są wyższe, czy w przypadku scentralizowanych, czy też zdecentralizowanych systemów finansów publicznych? Otóż według Jamesa M. Buchanana scentralizowane struktury polityczne charakteryzują się zwykle niższymi kosztami transakcyjnymi związanymi z negocjowaniem danego profilu polityki publicznej. Wynika to między innymi z faktu, że w systemach scentralizowanych grupy nacisku ogniskują swoje działania przede wszystkim na „centralnym decydencie” – nie muszą natomiast szukać kanałów dostępu do niższych poziomów decyzyjnych w strukturze administracji [Buchanan, Lee 2000, s. 135].

Relacje państwo – JST powinny być analizowane również w kontekście delegowania określonych praw i obowiązków przez administrację centralną na niższe szczeble terytorialne. W polskich warunkach symptomatyczny w tym zakresie jest trwający od wielu lat proceder delegowania dodatkowych zadań własnych na samorząd, bez odpowiednich rekompensat finansowych. Pomijając fakt, że takie działania są niezgodne z Konstytucją RP („Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych” – art. 167, ust. 1 Konstytucji RP), to dodatkowo stanowią istotny czynnik wzrostu prawnych i politycznych kosztów transakcyjnych w podsektorze samorządowym.

Znaczna część zewnętrznych kosztów transakcyjnych wynika z relacji samorząd terytorialny – inne JST. Za przykłady mogą posłużyć koszty powstające jako efekt współpracy JST z innymi jednostkami samorządowymi w aspekcie wspólnej realizacji określonych zadań publicznych. Przykładami tej współpracy mogą być związki komunalne, stowarzyszenia JST, związki metropolitalne, miejskie obszary funkcjonalne itp.

Kolejna kategoria kosztów wiąże się ze wspomnianą wcześniej rywalizacją fiskalną między poszczególnymi wspólnotami terytorialnymi, czyli z lokalną konkurencją podatkową. Należy nadmienić, że niezbędnym warunkiem wystąpienia takiej konkurencji jest dysponowanie przez JST określonym poziomem lokalnego władztwa podatkowego. W Polsce dotyczy to tylko gmin i miast na prawach powiatu<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> W literaturze przedmiotu wyróżnia się zwykle dwa typy owej konkurencji. Pierwszy z nich to *porównawcza konkurencja podatkowa* oparta na strategii naśladownictwa podatkowego innych jednostek, określana mianem „podatkowego mimetyzmu” (*tax mimicking*), traktowana przede wszystkim jako instrument walki politycznej o reelekcję [Reulier, Rocaboy 2009]. Drugi typ to *klasyczna konkurencja podatkowa*, oparta na strategii współzawodnictwa ekonomicznego (*yardstick competition*), traktowana jako instrument kreowania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego [Tiebout 1956]. Z badań Pawła Swianiewicza i Julity Łukomskiej wynika, że lokalna konkurencja podatkowa gmin w Polsce ma przede wszystkim charakter konkurencji porównawczej [Swianiewicz, Łukomska 2014, s. 43–54].

Inną kategorią relacji fiskalnych między JST są relacje zachodzące w obszarze poziomej redystrybucji dochodów. Wiążą się one z tzw. mechanizmem „Janosikowym”, zgodnie z którym najbogatsze JST są zobligowane ustawowo do zasilania finansowego – w formule części równoważącej subwencji ogólnej – jednostek najbardziej potrzebujących. Doświadczenia ostatnich lat w tym zakresie wykazały, że polskie JST podzielone są przez odmienne interesy finansowe. Zarówno ten fakt, jak i niestabilność regulacji prawnych dotyczących „Janosikowego” (*casus* Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r.) mają istotny wpływ na wzrost kosztów transakcyjnych w podsektorze samorządowym.

Jeszcze inna kategoria zewnętrznych kosztów transakcyjnych łączy się z relacjami JST – podmioty sektora prywatnego (prawa strona rys. 1), czyli z postępującymi procesami „marketyzacji” stosunków wewnątrz sektora publicznego. Koszty transakcyjne w tym aspekcie dotyczą między innymi sposobu dostarczania lokalnych dóbr publicznych, w tym konsolidacji podmiotów świadczących te usługi, procedur przetargowych, partnerstwa publiczno-prywatnego, outsourcingu komunalnego, prywatyzacji lokalnych usług publicznych itp.<sup>8</sup>

Michał Kulesza i Dawid Sześciło podają w wątpliwość tezę o bezwzględnej wyższości rozwiązań kontraktowych nad relacjami hierarchicznymi w sektorze publicznym. W opinii powołanych autorów „kontraktowanie przez sektor publiczny usług na rynku zamiast tradycyjnego dostarczania ich przez podmioty hierarchicznie podległe zamawiającemu wiąże się z pewnymi zagrożeniami. Jednym z nich jest tzw. negatywna selekcja, czyli zjawisko ekonomiczne polegające na tym, że przewaga informacyjna sprzedającego nad kupującym (usługodawcy nad usługobiorcą) może powodować wypieranie produktu lepszego przez produkt gorszy” [Kulesza, Sześciło 2013, s. 114–115].

W podobnej, krytycznej konwencji w kontekście zagrożeń związanych z kontraktowaniem usług publicznych przez prywatne podmioty wypowiadają się autorzy raportu *Outsourcing usług publicznych. Model kontraktowania usług publicznych*. W opracowaniu podkreśla się, że nawet jeśli rynek jest konkurencyjny, a zatem istnieją warunki, by dzięki rywalizacji prywatnych wykonawców uzyskać tańsze usługi publiczne, w końcowym rozrachunku administracja publiczna nie zawsze zyskuje, a jako kluczową przyczynę podaje się wyższe (niż w klasycznym modelu zapewnienia usług publicznych) koszty transakcyjne, a także koszty wynikające z niezrealizowanych kontraktów. W powołanym raporcie pojawia się następujące stwierdzenie:

---

<sup>8</sup> W sferze zarządzania publicznego prywatyzacja zawsze oznacza proces przeniesienia własności określonej części majątku publicznego (w przypadku JST – mienia komunalnego) na podmiot prywatny. Inaczej natomiast wygląda kwestia outsourcingu usług publicznych. W tym przypadku następuje otwarcie określonej sfery/płaszczyzny wykonania lokalnych zadań publicznych na mechanizmy konkurencyjne, jednak bez przenoszenia własności publicznej na podmiot prywatny. W literaturze podkreśla się, że outsourcing usług publicznych jest oparty na mechanizmie konkurencji o rynek (a nie na rynku) i związaną z tym rywalizacją podmiotów prywatnych o kontrakt na świadczenie usług publicznych [Domberger, Jensen 1997, s. 68].

„Monopol prywatny jest bardziej szkodliwy i trudniejszy do wyeliminowania niż publiczny, choćby z tego względu, że prywatni przedsiębiorcy nie podlegają weryfikacji demokratycznej poprzez wybory. Mogą być zatem bardziej odporni na krytykę i naciski płynące ze strony obywateli” [*Outsourcing...* 2014, s. 8].

Często też pojawia się argument, że dobra dostarczane przez władze lokalne w większym stopniu odpowiadają preferencjom obywateli (*preference-matching argument*), a tym samym ma miejsce wyższa efektywność ich alokacji. Jednocześnie jednak wspomniana wcześniej „marketyzacja” procesu wytwarzania i dostarczania dóbr publicznych najczęściej wiąże się ze zwiększeniem kosztów transakcyjnych. Przykładowo, kontraktowanie usług publicznych przez JST w sektorze prywatnym pociąga za sobą wysokie koszty transakcyjne będące efektem konieczności zwiększenia kontroli i nadzoru JST jako pryncypała nad podmiotem prywatnym jako agentem [Fedan 2011, s. 214].

Przykładami projektów obciążonych znacznie wyższymi kosztami transakcyjnymi niż przy tradycyjnej formule realizacji projektów publicznych są projekty PPP. Jako przyczyny takiego stanu rzeczy podaje się następujące uwarunkowania: długoterminowy charakter umów PPP, charakterystyczną dla nich mieszaną strukturę własności i finansowania, a także podział ryzyka pomiędzy partnera publicznego i prywatnego [Dudkin, Väilä 2005, s. 4].

W literaturze przedmiotu można spotkać również inne propozycje podziałów kosztów transakcyjnych niż opisany podział na koszty wewnętrzne i zewnętrzne. Przykładowo, Eric G. Furubotn i Rudolf Richter, dzielą koszty transakcyjne na trzy kategorie związane z charakterem i typem współpracy podmiotów kontraktu [Furubotn, Richter 2005, s. 43]:

(a) rynkowe koszty transakcyjne (*market transaction costs*) – dotyczą wymiany rynkowej i powstają w związku z zawieraniem transakcji na rynku dóbr i usług; obejmują koszty pozyskiwania informacji, negocjacji, zabezpieczenia kontraktu itp.;

(b) menedżerskie koszty transakcyjne (*managerial transaction costs*) – koszty powstające wewnątrz organizacji, przede wszystkim w kontekście realizacji kontraktów menedżerskich i relacji przełożony–podwładny;

(c) polityczne (publiczne) koszty transakcyjne (*political transaction costs*) – koszty związane z dostarczaniem dóbr publicznych przez jednostki sektora publicznego oraz podejmowaniem decyzji politycznych przez decydentów publicznych.

Z punktu widzenia specyfiki JST kluczowe znaczenie ma trzecia kategoria, tj. koszty polityczne (publiczne). Nie oznacza to jednak, że w podsektorze samorządowym nie występują dwie pierwsze kategorie, tj. rynkowe i menedżerskie koszty transakcyjne. Te pierwsze dotyczą przede wszystkim opisanych wcześniej procesów „marketyzacji” dostarczania dóbr i usług publicznych, natomiast te drugie odnoszą się do transakcji przeprowadzanych hierarchicznie, tj. wewnątrz JST.

Wykorzystanie teorii kosztów transakcyjnych w aspekcie analiz dotyczących relacji JST z otoczeniem wymaga uwzględnienia następujących kwestii.

Po pierwsze, poza obszarem decyzyjnym i zarządczym władz samorządowych pozostaje znaczna część zewnętrznych kosztów transakcyjnych, przede wszystkim wynikających z relacji władza centralna – JST, w tym kosztów ponoszonych przez samorząd w związku z delegowaniem na niego określonych praw i obowiązków przez państwo.

Po drugie, w obszarze funkcjonowania samorządu terytorialnego kluczowe z punktu widzenia zarządzania są następujące płaszczyzny relacji wymiennych (transakcji) zachodzących między sektorem publicznym a sektorem prywatnym [Brol 2013, s. 61–62]:

- (a) sektor publiczny reguluje działalność sektora prywatnego;
- (b) sektor publiczny wytwarza dobra publiczne na rzecz sektora prywatnego;
- (c) sektor publiczny dostarcza odpłatnie dobra sektorowi prywatnemu;
- (d) sektor publiczny kupuje dobra prywatne wytworzone w sektorze prywatnym;
- (e) sektor publiczny i prywatny wspólnie wytwarzają dobra;
- (f) sektor prywatny dostarcza dobra publiczne;
- (g) sektor prywatny wpływa na regulacje publiczne.

Wszystkie z wymienionych relacji powodują powstawanie określonych kosztów transakcyjnych po stronie JST, które powinny być brane pod uwagę przynajmniej w sposób szacunkowy w procesach zarządzaniu finansami lokalnymi.

Po trzecie, decydenci samorządowi, decydując się na „marketyzację” procesu wytwarzania i dostarczania wybranych dóbr/usług publicznych, czyli podejmując decyzje typu *make or by* (outsourcing komunalny, PPP itp.), w swoich kalkulacjach ekonomicznych powinni brać pod uwagę związane z tym z tym ryzyko znacznego zwiększenia kosztów transakcyjnych.

Po czwarte, w procesie efektywnego zarządzania finansami lokalnymi należy uwzględniać rozwiązania służące minimalizowaniu kosztów transakcyjnych na trzech etapach decyzyjnych [Cooter, Ulen 2016, s. 88], tj.: (a) poszukiwania partnera wymiany, (b) zawarcia transakcji, (c) egzekwowania warunków transakcji. Właśnie w takim układzie należałoby w Polsce uruchomić proces monitorowania kosztów transakcyjnych JST.

Po piąte, zgodnie z postulatami teorii kosztów transakcyjnych, w kalkulacjach ekonomicznych decydenci samorządowi powinni również uwzględniać ryzyko związane z oportunistycznym pracownikom administracji samorządowej, w tym możliwość niekompletnego lub zniekształconego prezentowania informacji istotnych z punktu widzenia podejmowanych decyzji finansowych.

## 5. Podsumowanie

Analiza instytucjonalna to instrument wciąż niedoceniany przez decydentów samorządowych. Jest ona szczególnie ważna w kontekście relacji JST z zewnętrznym otoczeniem. Złożoność owych relacji oraz ich wpływ na system finansów samo-

rządowych implikują konieczność przeprowadzania analiz instytucjonalnych w podsektorze samorządowym pod kątem optymalizacji potencjału instytucjonalnego JST. Wspomniane analizy powinny odnosić się zarówno do instytucji formalnych, jak i nieformalnych, a instrumentem wykorzystywanym przez władze samorządowe w tym zakresie mogłyby być lokalne plany rozwoju instytucjonalnego. W aspekcie funkcjonowania samorządności terytorialnej optymalnie ukształtowany potencjał instytucjonalny jest nie tylko niezbędnym warunkiem optymalizacji lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego i sprawnego świadczenia wysokiej jakości usług publicznych, ale przede wszystkim czynnikiem ograniczającym poziom publicznych kosztów transakcyjnych w analizowanym podsektorze.

## Literatura

- Bober J., 2008, *Metoda rozwoju instytucjonalnego jako narzędzie doskonalenia administracji publicznej na przykładzie strategii rozwoju samorządów terytorialnych*, Zarządzanie Publiczne, nr 1(3), s. 125–142.
- Bober J., Mazur S. (red.), Turowski B., Zawicki M., 2004, *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków.
- Brol M., 2013, *Przyczyny trudności we współpracy sektora publicznego i prywatnego*, Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 129.
- Buchanan J.M., 1977, *Freedom in Constitutional Contract: Perspectives of a Constitutional Economist*, College Station, Texas A&M University Press.
- Buchanan J.M., Lee D.R., 2000, *On a Fiscal Constitution for the European Union*, The Collected Works of James M. Buchanan, vol. 18, Liberty Fund.
- Chotkowski J., 2010, *Instytucje rynkowe i koszty transakcyjne – kluczowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, t. 97, z. 2, s. 100–109.
- Coase R.H., 1937, *The nature of the firm*, *Economica*, no. 4 (16), s. 386–405.
- Commons J.R., 1957, *Legal Foundations of Capitalism*, University of Wisconsin Press, Madison.
- Cooter R., Ulen T., 2016, *Law and Economics*, Addison-Wesley.
- Dafflon B., Madiès Th., 2008, *Décentralisation: Quelques Principes Issus de la Théorie du Fédéralisme Financier*, Notes et Documents, no. 42, Agence Française de Développement, Paris, s. 19–20.
- Dołęgowski T., 2016, *Między ekonomią a etyką życia gospodarczego*, [http://www.pte.pl/pliki/2/21/Dolegowski-skan\\_ok.pdf](http://www.pte.pl/pliki/2/21/Dolegowski-skan_ok.pdf) (8.04.2017).
- Domberger S., Jensen P., 1997, *Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 13, issue 4, s. 67–78.
- Downs A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York.
- Dudkin G., Väililä T., 2005, *Transaction Costs in Public-Private Partnerships: A First Look at the Evidence*, European Investment Bank, Economic and Financial Report, nr 03.
- Fedan R., 2011, *Zarządzanie publiczne w procesie kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 20, s. 202–218.
- Fiedor B., 2013, *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesności. Wstępne podsumowanie przebiegu paneli dyskusyjnych*. Kongres Ekonomistów Polskich. Sesja I, <http://www.pte.pl/pliki/0/216/KEP-%20podsumowanie%20Sesji%20row.%20I%20Fiedor.pdf> (8.04.2017).
- Filipiak B., 2011, *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu, czy obiektywna konieczność?*, *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, nr 10, s. 223–236.



- Furubotn E.G., Richter R., 2005, *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, 2nd revised and extended edition (1st ed. 1997), University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.
- Guziejewska B., 2008, *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, *Gospodarka Narodowa*, nr 5–6, s. 71–89.
- Guziejewska B., 2013, *Intergovernmental Fiscal Relations. Theoretical Aspects and Poland's Experience*, *Financial Internet Quarterly „e-Finanse”*, vol. 9, no. 3, s. 24–32.
- Jenks S., 1994, *County Compliance with North Carolina's Solid Waste Mandate: A Conflict Based Model*, *The Journal of Federalism*, no. 24, s. 17–36.
- Karbownik B., Kula G., 2009, *Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego*, *Materiały i Studia Narodowego Banku Polskiego*, z. 242.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., *Dz.U. z 1997*, nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Krakowiak-Drzewiecka M., 2013, *Uwarunkowania współpracy samorządów terytorialnych z podmiotami prywatnymi i społecznymi. Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Aspekty mikro i mezoekonomiczne*, *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 156, s. 199–208.
- Kulesza M., Sześciło D., 2013, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Lissowska M., 2004, *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie.
- Metelska-Szaniawska K., 2015, *Economic Effects of Post-Socialist Constitutions Revisited (nearly) 25 Years from the Outset of Transition*, *University of Warsaw, Faculty of Economic Sciences, Working Papers*, no. 33 (181), s. 1–23.
- Musiałik G., Musiałik R., 2013, *Związek sektora publicznego i rynkowego*, *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 156, s. 293–301.
- North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North D.C., 1994, *Economic Performance through Time*, *American Economic Review*, vol. 84, no. 3, s. 359–368.
- North D.C., 2010, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press.
- Outsourcing usług publicznych. Model kontraktowania usług publicznych*, 2014, *Projekt Od Partnerstwa do kooperacji*, Warszawa.
- Parto S., 2005, *Economic Activity and Institutions: Taking Stock*, *Journal of Economic Issues*, vol. 39, no. 1, s. 21–52.
- Pejovich S., 1998, *Economic Analysis of Institutions and Systems*, *International Studies in Economics and Econometrics*, Springer Science & Business Media, New York.
- Reulier E., Rocaboy Y., 2009, *Regional tax competition: evidence from French regions*, *Regional Studies*, vol. 43, issue 7, s. 915–922.
- Rosińska M., 2008, *Analiza ekonomiczna przedsiębiorstwa w oparciu o teorie instytucjonalne – koncepcja „instytucjonalizmu organizacyjnego przedsiębiorstw”*, *Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica*, nr 221, s. 257–275.
- Rudolf W., 2015, *Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2 (30), s. 109–118.
- Sokołowicz M.E., 2013, *Zagadnienie bliskości w badaniach nad rozwojem terytorialnym. Podejście instytucjonalne*, [w:] Nowakowska A. (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2014, *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce. Raport Wspólnoty, Municipium*, Warszawa.

- Szmitka S., 2012, *Teoretyczne uwarunkowania wyższości własności prywatnej nad publiczną*, Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Narodowy, Nauki Społeczne, nr 4, s. 121–136.
- Tiebout Ch.M., 1956, *A Pure Theory of Local Expenditure*, Journal of Political Economy, vol. 64, no. 5, s. 416–424.
- Veblen T.B., 1899, *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions*, The Macmillan Company & CO., LTD, London.
- Williamson O.E., 1979, *Transaction-cost economics: The governance of contractual relations*, Journal of Law and Economics, vol. 22, no. 2, s. 233–261.
- Williamson O.E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, Collier Macmillan Publishers, London.
- Williamson O.E., 1998a, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Williamson O.E., 1998b, *Transaction Cost Economics. How It Works. Where it is Headed*, The Economist, vol. 14, issue 1, s. 23–58.
- Wiśniewski M., 2015, *Zaufanie do samorządu terytorialnego w Polsce – próba oceny*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 3, s. 321–334.
- Woźniak-Jęchorek B., 2014, *J.R. Commons vs. O.E. Williamson – dwie szkoły instytucjonalne i ich dorobek z punktu widzenia ekonomiki rynku pracy*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. XCII, s. 391–408.
- Zbroińska B., 2009, *Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego*, Gospodarka Narodowa, nr 11–12, s. 100–101.