

W POSZUKIWANIU EFEKTYWNOŚCI INWESTYCJI PUBLICZNYCH

Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych a wybrane teorie nowej ekonomii instytucjonalnej



ARKADIUSZ J. DERKACZ

© Copyright by Arkadiusz Jan Derkacz 2018

Projekt okładki: Tomasz Walenta

ISBN 978-83-7564-541-5

Wydawnictwo My Book

www.mybook.pl

Publikacja chroniona prawem autorskim.

Zabrania się jej kopiowania, publicznego udostępniania w Internecie
oraz odsprzedaży bez zgody Wydawcy.

W poszukiwaniu efektywności
inwestycji publicznych

Arkadiusz J. Derkacz

W poszukiwaniu efektywności inwestycji publicznych

Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych
a wybrane teorie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej



*Mojemu Synowi,
Miłoszowi,
za. . .*

Wprowadzenie

Kwestie, jakimi zajmuje się ekonomia sektora publicznego, należy do najbardziej interesujących w całej ekonomii.

J.E. Stiglitz¹

W poszukiwaniu efektywności inwestycji publicznych jest opracowaniem, które w dużej mierze powstało na podstawie dysertacji doktorskiej napisanej przez autora pod kierunkiem prof. A. Glapińskiego i dr W. Bołkunowa w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Oryginalny tytuł pracy brzmiał *Model optymalizacji inwestycji publicznych a wybrane teorie nowej ekonomii instytucjonalnej*.

Działalność państwa kontraktującego, ujawniana między innymi w wytwarzaniu i dostarczaniu dóbr publicznych determinowanych potrzebami społecznymi, jest coraz częściej postrzegana jako element nowoczesnego państwa. Choć praktyka polityki gospodarczej jest mocno kojarzona z aspektami obciążeń budżetowych i często stawiana w cieniu działalności gospodarczej sektora prywatnego, to jednak nie sposób nie doceniać tej właśnie aktywności państwa – tak ze względu społecznej użyteczności, jak i z perspektywy całej gospodarki krajowej. Bezspornym pozostaje także fakt, iż realizacja inwestycji publicznych, których fundamentalnym celem jest dostarczenie społeczeństwu określonych dóbr publicznych, pozostaje pod wpływem szerokiego strumienia czynników determinujących tę aktywność państwa kontraktującego. Dynamika zmian społeczno-gospodarczych i technologicznych, fluktuacje polityczne, społeczne i kulturowe, globalne i lokalne problemy natury ekonomicznej i wiele

¹J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawn. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. xxi.

innych zjawisk stanowią niezmiernie szybko zmieniające się otoczenie, w którym państwo podejmuje określone decyzje gospodarcze. To wszystko sprawia, iż problemy racjonalizacji realizacji inwestycji publicznych w dynamicznie zmieniającej się sferze instytucjonalnej zasługują na pogłębioną analizę także w kontekście Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Wszak to ten nurt ekonomii ma na celu poznawanie działającego człowieka takiego, jakim on jest w rzeczywistości, działającego w ograniczeniach instytucjonalnych determinantów. W poniższych rozważaniach ów człowiek działający jest utożsamiany – z całym inwentarzem dobrodziejstwa – z państwem kontraktującym. Dlaczego zatem owo państwo kontraktujące, które swoje działania kieruje w celu zaspokajania potrzeb społecznych, działające w ograniczeniach dynamicznie zmieniającej się sfery instytucjonalnej, nie może czerpać także z rozwiązań wypracowanych przez twórców poszczególnych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, skutkujących chociażby obniżeniem kosztów transakcyjnych?

Rozważania na temat koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych (w skrócie – koncepcja OIP), w sposób fundamentalny odnosząc się do zagadnień z obszaru Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, dotyczą w zasadzie aspektów podejmowania racjonalnych decyzji i optymalnego działania organizacji państwa ukierunkowanego na osiągnięcie określonych celów, którymi są tu zadania użyteczności publicznej. Choć działalność państwa w tym kontekście sprowadza się do polityki gospodarczej, rozumianej jako praktyka, to osadzenie problemu naukowego niniejszej pracy w zagadnienia neoinstytucjonalizmu oraz optymalizacji ekonomicznej i organizacyjnej na pierwszy plan wysuwa procesy funkcjonowania, przekształcania, rozwoju oraz współdziałania państwa kontraktującego z innymi podmiotami gospodarczymi, także z sektora prywatnego. Poniższa praca nosi więc znamiona teoretycznych uogólnień dotyczących organizacji publicznej w zakresie realizacji inwestycji publicznych, aspirując do uzyskania miana wysokoaplikacyjnej dyrektywy praktycznej. W świetle powyższego można powiedzieć, iż prezentowane rozważania na temat koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych odnoszą się do nauk o zarządzaniu w granicach dziedziny nauk ekonomicznych.

Praktyka menedżerska w sektorze prywatnym, coraz to nowe wyzwania biznesowe, dynamiczna fluktuacja otoczenia mikro- i makroekonomicznego w głównej mierze zmusiły autora niniejszych rozważań do poszukiwania nowej wiedzy i umiejętności, które stałyby się źródłem nowych inspiracji w obszarze praktyki zarządzania przedsiębiorstwem. Tak zdefiniowane potrzeby zostały zaspokojone kolejnymi studiami ekonomicznymi oraz studiami doktoranckimi z nauk o zarządzaniu. Dalsza praca zawodowa, która poszerzyła praktykę biznesową o doświadczenia menedżerskie na styku sektora prywatnego i publicznego, poprzez udział w realizacji inwestycji publicznych, pogłębiły zainteresowania naukami o zarządzaniu, a dodatkowo zrodziła aspiracje do zagłębienia się w ekonomię sektora publicznego. Tym samym można powiedzieć, iż motywacje autora do podjęcia tematyki optymalizacji inwestycji publicznych leżą w stwierdzeniu, iż zagadnienia ekonomii państwa kontraktującego należą do najbardziej interesujących z całej ekonomii. Wspomniana praktyka autora z sektora prywatnego na styku z sektorem publicznym stała się źródłem informacji na temat trudności i problemów związanych z realizacją inwestycji publicznych. W taki sposób ukształtowana motywacja popchnęła autora do wkroczenia na drogę naukowych rozważań i poszukiwań alternatywnych form zarządzania transakcjami publicznymi. Ponadto zainteresowania nowymi modelami zarządzania, polityką gospodarczą, filozofią, socjologią oraz Nową Ekonomią Instytucjonalną stały się – nie sposób uciec od tego stwierdzenia w tym miejscu – instytucjonalnym determinantem do podjęcia w pogłębionych rozważaniach rozważań w zakresie optymalizacji inwestycji publicznych.

Poniższe rozważania na temat optymalizacji inwestycji publicznych mają za zadanie uzyskanie dwóch podstawowych celów. Pierwszy z nich dotyczy samej koncepcji efektywnościowej. Pierwotne jej odsłony pojawiły się w publikacjach autora w roku 2009² pod nazwą *privatesourcingu*, który został wówczas zdefinio-

²por. W. Bołkunow i A. Derkacz, *Privatesourcing, czyli partnerstwo publiczno-prywatne jako forma globalnego sourcingu*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoła Główna Handlowa”, 2009, nr 96, s. 9–34.

wany jako swoiste narzędzie organizacji procesu realizacji określonych funkcji ekonomicznych koniecznych dla inwestycji publicznych. Obecne rozważania mają na celu ukazanie ostatecznej formy modelowej, która przybrała już postać alternatywnej formy zarządzania inwestycjami publicznymi przez państwo kontraktujące. Drugim celem, jaki stawia sobie autor w tej pracy, jest próba odniesienia owej koncepcji efektywnościowej do gospodarki *sensu largo*. Dlatego koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych została odniesiona do realnej sfery instytucjonalnej wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. W świetle teorii kosztów transakcyjnych, teorii kontraktów, teorii praw własności oraz teorii wyboru publicznego została podjęta próba ukazania państwa kontraktującego realizującego określone inwestycje publiczne. Przedstawienie natomiast poszczególnych elementów instytucjonalnego porządku ekonomicznego, warunków instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych oraz działającego podmiotu gospodarczego stanowią podstawę do prezentacji koncepcji efektywnościowej w perspektywie alternatywnej formy zarządzania transakcjami publicznymi, która determinuje określone korzyści w obszarze publicznych kosztów transakcyjnych. Powyższe cele pracy znalazły swoje odzwierciedlenie w hipotezach naukowych oraz w głównej tezie niniejszej dysertacji. Pierwsza hipoteza sprowadza się do stwierdzenia, iż koncepcja optymalizująca realizację inwestycji publicznych wpisuje się w ramy teorii kosztów transakcyjnych, teorii praw własności, teorii kontraktów oraz teorii wyboru publicznego stanowiących wybrane zagadnienia Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. W drugiej hipotezie autor próbuje uzasadnić, że wykorzystanie koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych do realizacji zadań publicznych można traktować jako element polityki gospodarczej. Ostatnia hipoteza sprowadza się natomiast do stwierdzenia, iż skutki wykorzystania koncepcji OIP mogą mieć pozytywny wpływ na gospodarkę krajową. Powyżej przedstawione cele pracy oraz poszczególne hipotezy determinują główną tezę naukową. Autor próbuje w poniższych rozważaniach obronić twierdzenie, iż koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych poprzez jej zastosowanie w realizacji zadań użyteczności publicznych, na poziomie

ogólnokrajowym i samorządowym, z punktu widzenia wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, okazuje się korzystna dla gospodarki krajowej.

Problematyka zadań użyteczności publicznej, czy nawet samych inwestycji publicznych, w literaturze przedmiotu jest omawiana bardzo szeroko w różnych aspektach. Także zawężenie tego problemu do aspektów efektywności realizacji publicznych inwestycji jest podejmowana przez wielu ekonomistów. W poniższych rozważaniach na temat koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych autor w sposób celowy dokonał metodologicznego zawężenia przedmiotowych tu zjawisk społeczno-ekonomicznych. Są nimi te inwestycje publiczne, które kryją się pod określeniem idiosynkratycznych transakcji publicznych. Koncepcja racjonalizacji dotyczy więc tych inwestycji, które zmierzając do wytwarzania określonych dóbr publicznych, charakteryzują się wysokim skomplikowaniem aktywów specyficznych oraz niską częstotliwością występowania. Ten rodzaj inwestycji publicznych wydaje się być szczególnie interesujący, gdyż generuje w praktyce szeroki strumień problemów i trudności natury społecznej, organizacyjnej i ekonomicznej *sensu largo*. Ponadto wielkie znaczenie tego rodzaju inwestycji publicznych dla gospodarki sprawia, iż próba zdefiniowania alternatywnej formy ich zarządzania może być wartościowa z perspektywy chociażby oszczędności publicznych kosztów transakcyjnych. Osadzenie głównego problemu w wybranych teoriach Nowej Ekonomii Instytucjonalnej ujawnia jeszcze jedno ograniczenie zakresu rozważań. Wynika ono jednak z celu pracy, którym jest m.in. próba ukazania efektywnościowych skutków wykorzystania przedmiotowej tu koncepcji. Wybór Nowej Ekonomii Instytucjonalnej można uzasadnić twierdzeniem, według którego NEI jest tą ekonomią, która zajmuje się działaniem człowieka w realnym otoczeniu sfery instytucjonalnej. Wybór natomiast teorii kosztów transakcyjnych, teorii kontraktów, teorii praw własności oraz teorii wyboru publicznego był podyktowany chęcią ukazania możliwych oszczędności na skutek wykorzystania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Taki wybór nie oznacza jednak, iż inne teorie osadzone w nurcie neoinstytucjonalnym nie mogą być obszarem próby od-

niesienia do nich inwestycji publicznych. Próby wpisania transakcji publicznych w kolejne oblicza Nowej Ekonomii Instytucjonalnej mogą być przedmiotem przyszłych rozważań autora.

Rozważania o optymalizacji realizacji inwestycji publicznych zostały w sposób celowy osadzone w naukach o zarządzaniu, przede wszystkim w kontekście procesów funkcjonowania, przekształcania, rozwoju oraz współdziałania państwa kontraktującego z innymi podmiotami gospodarczymi. Istnieje bogata literatura, która podejmuje zagadnienia zadań użyteczności publicznej, procesów ich wytwarzania i dostarczania społeczeństwu, a także traktująca o różnych formach zwiększania efektywności inwestycji publicznych. Analiza tego dorobku naukowego rodzi wniosek, iż realizacja określonych inwestycji publicznych jest lokowana niejako na peryferiach działalności gospodarczej ze względu na „nieekonomiczny”, lecz publiczny ich charakter. W poniższym opracowaniu autor odchodzi trochę od tego przekonania na rzecz traktowania inwestycji publicznych jako transakcji rynkowych, które charakteryzują się dodatkowo publiczną celowością. Taki zabieg pozwala na ulokowanie przedmiotowych tu procesów inwestycyjnych w granicach nauk ekonomicznych. Oczywiście publiczny ich charakter wymaga pewnej odmienności w analizie naukowej, nie może być jednak przyczynkiem do tego, iż będą one traktowane jako „ułamne” zjawiska gospodarcze. Takie podejście stało się determinantem do powstania Ekonomii Celów Publicznych, którą należy rozumieć jako autorską propozycję drogi poznawania, analizowania i opisywania zjawisk społeczno-ekonomicznych zachodzących w instytucjonalnej sferze inwestycji publicznych. Można jednocześnie założyć, iż stanie się ona tematem przyszłych rozważań naukowych autora, stając się tym samym nowym obszarem – a raczej nową perspektywą – badań przedmiotowej tu działalności państwa kontraktującego.

W świetle powyższego wprowadzenia można się spodziewać po lekturze poniższej pracy wysnucia kilku głównych wniosków. Potraktowanie problematyki zadań użyteczności publicznej z perspektywy nauk o zarządzaniu, a jednocześnie w świetle wybranych zagadnień Nowej Ekonomii Instytucjonalnej może prowadzić do

ukazania alternatywnej formy zarządzania transakcjami publicznymi. Wykorzystanie koncepcji efektywnościowej może skutkować realnymi oszczędnościami publicznych kosztów transakcyjnych, co będzie stanowiło przyczynę instytucjonalnej optymalizacji inwestycji publicznych. Wydaje się także zasadnym twierdzenie, iż stosowane w niniejszych rozważaniach określenie ‘państwo kontraktujące’ będzie rodziło interesujące wnioski dotyczące sposobu postrzegania przez autora samych inwestycji publicznych oraz podmiotu państwa, które jest zobligowane do ich wytwarzania i dostarczania społeczeństwu. Interesująca wydaje się także propozycja Ekonomii Celów Publicznych, która jest przedstawiana jako propozycja alternatywnej ścieżki poznawania określonych zjawisk społeczno-ekonomicznych, którymi są inwestycje publiczne. Najważniejszymi wnioskami, których należy się tu spodziewać, powinny być te, które będą odnosiły się do postawionych hipotez oraz tezy naukowej. Można więc oczekiwać, iż koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych znajdzie zainteresowanie w granicach wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, zostanie zdefiniowana jako kolejny element polityki gospodarczej, a skutki jej wdrożenia odniosą realny wpływ na krajową gospodarkę. Tym samym proponowana tu i omawiana koncepcja efektywnościowa zostanie oceniona pozytywnie jako alternatywna forma zarządzania transakcjami publicznymi, która wygeneruje możliwość oszczędzania publicznych kosztów transakcyjnych oraz finalnie przyczyni się do wzrostu efektywności inwestycji publicznych.

Rozważania na temat koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych dla osiągnięcia założonych celów oraz uzasadnienia słuszności głównej tezy naukowej zostały wpisane w określoną strukturę. W pierwszym rozdziale omówione zostały zagadnienia wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, które to stanowią swoiste teoretyczne tło dla głównego problemu pracy. Przedstawiono tam kluczowe dla nurtu neoinstytucjonalnego zagadnienia na temat instytucji, a także teorii praw własności, teorii kontraktów oraz teorii kosztów transakcyjnych. Prezentacja została sformułowana w taki sposób, iż ukazuje powyższe teorie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej z perspektywy poszczególnych ele-

mentów porządku ekonomicznego, instytucjonalnych determinantów otoczenia oraz podmiotu gospodarczego, którym jest tu państwo kontraktujące. Drugi rozdział poświęcony został koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Poruszono w nim zagadnienia związane bezpośrednio już z inwestycjami publicznymi oraz państwem, które zostało określone jako kreator dóbr publicznych. W rozdziale tym zawarto także kluczowe rozważania na temat koncepcji efektywnościowej, która jest prezentowana poprzez omówienie jej fundamentów, cech oryginalności oraz dynamicznej struktury. Ponadto w rozdziale drugim zawarto rozważania na temat społecznej wartości dodanej inwestycji publicznych oraz ceny użyteczności publicznej. Rozdział trzeci został poświęcony Nowej Ekonomii Celów Publicznych. Znajdują się tam rozważania na temat jej istoty i głównych elementów, którymi są zadania użyteczności publicznej, optymalizacja instytucjonalna, cena użyteczności publicznej oraz wartość celu publicznego. Ponadto w rozdziale tym zawarte zostały rozważania na temat polityki gospodarczej. Poruszono więc zagadnienia oddziaływania państwa na zjawiska gospodarcze, a także odniesienie Ekonomii Celów Publicznych do instytucjonalnego ujęcia polityki gospodarczej. W rozdziale czwartym podjęta została próba osadzenia koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych w wybranych teoriach Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, w tym także teorii wyboru publicznego. Zostały tu ukazane elementy porządku instytucjonalnego inwestycji publicznych, instytucjonalna sfera inwestycji publicznych oraz działalność państwa kontraktującego. Ostatni rozdział zawiera kluczowe rozważania dla celów pracy. Został on poświęcony efektywnościowemu kierunkowi zarządzania transakcjami publicznymi przez państwo kontraktujące. Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych została tu wpisana w strukturę zarządzania, co umożliwiło ukazanie możliwych oszczędności w kosztach transakcyjnych. Tym samym całe rozważania przedstawione w poniższej pracy ukazują nową alternatywę zarządzania publicznymi transakcjami, która została zdefiniowana ostatecznie jako koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych.

Rozdział 1

Instytucjonalny porządek w świetle wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej

Nowa Ekonomia Instytucjonalna wprowadza nowy sposób postrzegania rzeczywistości gospodarczej, czy nawet społecznej, stawiając w centrum uwagi człowieka działającego w sferze instytucjonalnej. Już u zarania instytucjonalizmu sięgającego początków XX wieku można dostrzec tę właśnie charakterystykę. Poszczególni twórcy i myśliciele, tj. T. Veblen, D.C. North, R. Coase, O.E. Williamson, E. Ostrom i inni, postrzegali zjawiska gospodarcze z perspektywy właśnie człowieka, który w taki czy inny sposób działa i kreuje siebie oraz otaczającą rzeczywistość. Owa działalność ludzka jest jednak w jakiś sposób determinowana, istnieje coś, co kształtuje sposób tejże aktywności. Tym czymś są instytucje, które przez kolejne lata rozważań naukowych otrzymywały coraz to nowe definicje. Nie będzie raczej przesadą powiedzenie, że kluczowym pytaniem dla wszystkich przedstawicieli instytucjonalizmu, więc także i nowego instytucjonalizmu, było: dlaczego człowiek działa tak, a nie inaczej? Próby odpowiedzi na to pytanie dają najróżniejsze teorie, tworzące nurt zwany dzisiaj Nową Ekonomią Instytucjonalną. Teorie te najczęściej dotyczą różnych obszarów rzeczywistości gospodarczej i społecznej, niemniej jednak zawsze postrzegają człowieka, który swoją aktywność realizuje w pewnej sferze instytucjonalnej.

Poniższy rozdział ma na celu przedstawienie wybranych, jak się wydaje kluczowych, teorii kształtujących współczesną Nową Ekonomię Instytucjonalną. W centralnym miejscu jednak pozostaje owa sfera instytucjonalna, która jest swoistym holistycznym obrazem rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Można tę sferę postrzegać z perspektywy najróżniejszych nauk. Zupełnie inaczej może wyglądać opis określonego zjawiska społecznego postrzeganego przez socjologów, fizyków, matematyków, filozofów czy teologów różnych religii. Każda z tych dziedzin, choć oczywiście nie tylko, posiada własne cele i narzędzia badawcze. Także i nauki ekonomiczne posiadają swoje determinanty poznawcze i to te będą wytyczną w poniższej pracy. Poniżej przedstawione zostaną główne sposoby postrzegania rzeczywistości gospodarczej, opisujące pewnego rodzaju kontekstowe jej wycinki powstałe w czasie kształtowania się współczesnej Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Rzecz jasna, nie będzie to komplementarny wykład prezentujący Nową Ekonomię Instytucjonalną, lecz przegląd teorii, które są istotne dla głównego tematu niniejszej pracy. Będą to zatem: teoria instytucji, teoria praw własności, teoria kosztów transakcyjnych oraz teoria kontraktów. Każda z nich stanowi jeden z elementów opisu porządku ekonomicznego albo inaczej, teorie te kształtują porządek nowego instytucjonalizmu z perspektywy ekonomicznej i po części także społecznej. Każda z tych teorii, w sposób dla siebie charakterystyczny, omawia sposób powstawania, istnienia i fluktuacji określonych zjawisk gospodarczych. Każda z tych teorii wyjaśnia sposób działania człowieka w określonym kontekście badawczym. Każda z tych teorii w końcu odnosi działającego człowieka do sfery instytucjonalnej, która jest pierwotnym i fundamentalnym determinantem tejże aktywności. Dlatego właśnie przedstawienie poszczególnych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej będzie sprowadzało się do ukazania poszczególnych elementów porządku ekonomicznego, których one (teorie) dotyczą, sposobu działania człowieka oraz osadzenia tejże aktywności w instytucjonalnej sferze.

1.1 Podstawy Nowej Ekonomii Instytucjonalnej – teoria instytucji

Nowa Ekonomia Instytucjonalna, będąc stosunkowo nowym nurtem w dziejach ekonomii, kształtuje się wokół kilku kluczowych teorii. W literaturze przedmiotu najczęściej pojawiają się bogato omawiane zagadnienia teorii kontraktów, kosztów transakcyjnych, praw własności, nowej ekonomii politycznej czy też teorii wyboru publicznego. W niniejszym opracowaniu pojawia się także zaproponowana przez autora Ekonomia Celów Publicznych. Owe teorie dotyczą różnych obszarów społeczno-gospodarczej rzeczywistości i opisują je w różnych kontekstach. Wspólnym jednak mianownikiem ich wszystkich są instytucje. Pojawienie się tego określenia w połowie XX wieku w twórczości T. Veblena ewoluowało do czasów współczesnych i w zasadzie wciąż ewoluuje w pracach współczesnych ekonomistów, tj. chociażby G. Hodgson, O.E. Williamson, E. Ostrom, S. Kirdina, a w Polsce Z. Staniek, W. Stankiewicz czy S. Rudolf. Instytucje, a raczej ich postrzeganie oraz zrozumienie wpływu, jaki mają na zjawiska społeczno-gospodarcze, stało się kluczowym elementem nowego instytucjonalizmu, które (instytucje) jak się wydaje, powinny stanowić początek rozważań nad instytucjonalnym porządkiem w świetle wybranych teorii NEI. W tym celu, na bazie analizy literatury przedmiotu, zostanie podjęta próba przedstawienia genealogii i ewolucji semantycznego znaczenia pojęcia ‘instytucje’, ich typologii, a także stosunku do organizacji. W tym podrozdziale przedstawiona zostanie także teoria macierzy instytucjonalnej oraz zmian (ewolucji) instytucji, co stanowi podstawy pod zagadnienie sfery instytucjonalnej omawianej w dalszej części pracy.

1.1.1 Instytucje – czym są?

Pytanie o to, czym są instytucje, w dziejach ekonomii padało wielokrotnie i wciąż pada w rozważaniach współczesnych ekonomistów podejmujących rozważania w duchu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Przyjmując za słuszne stwierdzenie, iż instytucje oraz

otoczenie instytucjonalne w sposób istotny wpływają na sposób zachowania się człowieka, na podejmowane przez niego decyzje, a poprzez to na kształt gospodarczej rzeczywistości³, trudno więc pominąć także i w tych rozważaniach owo kluczowe pytanie. Czym są więc instytucje? W potocznym znaczeniu pod pojęciem ‘instytucje’ często rozumie się różnego rodzaju zakłady o charakterze publicznym, twierdząc, że szkoła, biblioteka czy urząd miasta są instytucjami. Nierzadko zdarza się, że i banki, towarzystwa ubezpieczeniowe czy fundusze nazywa się także instytucjami – zaufania publicznego. Słownik języka polskiego pod redakcją W. Doroszewskiego na drugim miejscu instytucje definiuje także jako zespół norm prawnych lub obyczajowych, które organizują jakieś dziedziny ludzkiego życia. Wychodząc poza granice języka polskiego, w internetowym słowniku biznesu (www.businessdictionary.com) można spotkać stwierdzenie, iż instytucje stanowią spójny i zorganizowany wzorzec zachowania lub działania (ustanowiony przez prawo lub zwyczaj), który jest uzależniony od ogólnie przyjętych norm. Instytucje są więc traktowane jako ugruntowane wzory zachowań, ale także relacji, które są akceptowane przez społeczności. Takie znaczenie pojęcia ‘instytucja’ wydaje się bliższe temu, które pierwotnie wyszło spod pióra T. Veblena.

Powyżej przedstawione znaczenie instytucji, które traktuje się jako coś w rodzaju niezbędnego zwyczaju powszechnie akceptowanego przez człowieka w określonym miejscu i czasie, jest bardzo zbliżone do poglądu twórcy instytucjonalizmu⁴. W jednym z większych swoich dzieł T. Veblen pisze, iż „instytucje społeczne to w swej istocie dominujące sposoby myślenia uwzględniające poszczególne warunki społeczne, poszczególne funkcje jednostki i społeczności. [...] Instytucje społeczne – czyli nawyki myślowe czy sposoby ujmowania zjawisk – które kierują ludzkim życiem,

³por. P. Garrouste i S. Saussier, *The Theories of the Firm*, [w:] *New Institutional Economics. A Guidebook.*, red. E. Brousseau i J.M. Glachant, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 26–27.

⁴por. T. Veblen, *Absentee Ownership and Business Enterprise in Recent Times: The Case of America*, Transaction Publishers, New Brunswick & London 2009, 3. wyd., s. 101.

pochodzą z przeszłości. Są wytworami przeszłości, dostosowanymi do ówczesnych warunków, dlatego nigdy nie są w całkowitej zgodzie z wymogami teraźniejszości”⁵. Takie rozumienie instytucji jest bardzo mocno zakorzenione w ludzkiej psychologii, a ich badanie sprowadzać się powinno do analizy upodobań, obyczajów czy przyzwyczajzeń powstałych w przeszłości. Według T. Veblena, jest to konieczne dla zrozumienia zjawisk społeczno-gospodarczych zachodzących w świecie. Kontynuator veblenowskiej myśli instytucjonalnej, J.R. Commons w swoich rozważaniach wprowadza nowe pojęcie działających układów w gospodarce (tj. rodzina, korporacja, związek zawodowy, stowarzyszenie czy państwo), które wespół z zasadami określającymi ich funkcjonowanie nazywa instytucjami⁶. W swoim dziele z 1934 roku pt. *Institutional Economics* pisze, iż instytucje możemy definiować „jako działanie zbiorowe w celu kontroli działań indywidualnych. Działania zbiorowe obejmują wszystko, od niezorganizowanych zwyczajów, po wiele zorganizowanych i dobrze funkcjonujących organizacji, takich jak rodzina, przedsiębiorstwo, [...] związki zawodowe, system rezerw federalnych, [...] państwo [...]. Działanie zbiorowe jest nawet bardziej uniwersalne w niezorganizowanej formie zwyczaju niż w zorganizowanej formie przedsiębiorstw. Jednak nawet dobrze funkcjonująca organizacja jest również zwyczajem”⁷. W sposób wyraźny podkreśla J.R. Commons znaczenie aktywnych układów działających w gospodarce – a szerzej w całym społeczeństwie – będących, w pewnym sensie, wartością nadrzędną nad działalnością indywidualną poszczególnego człowieka. W świetle tej definicji, można powiedzieć, iż instytucje posiadając swoje bytowe źródło w społeczeństwie kształtują czy nawet ograniczają działanie człowieka jako jednostki.

Całkowicie nowatorskie podejście do instytucji przedstawił R.H. Coase, którego uważa się za prekursora Nowej Ekonomii In-

⁵T. Veblen, *Teoria Klasy Próżniaczej*, PWN, Warszawa 1971, s. 171.

⁶J.R. Commons, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy.*, Transaction Publishers, New Brunswick & London 2009, t. 1, 3. wyd., s. 146.

⁷J.R. Commons, *Institutional Economics*, Macmillian, New York 1934, s. 69–70, 72.

stytucjonalnej. W swoim dziele opublikowanym w 1937 roku pt. *The Nature of the Firm* podejmuje zagadnienia dotyczące funkcjonowania przedsiębiorstw oraz stawia tezę istnienia sprawczego czynnika, pod wpływem którego powstaje instytucja firmy. Czynnikiem tym są koszty transakcyjne⁸. Na bazie tych rozważań R.H. Coase opisuje instytucjonalną strukturę produkcji, która – jak twierdzi – ma wielkie znaczenie dla całego systemu gospodarczego⁹. W związku z tym, iż znaczenie teorii kosztów transakcyjnych jest jedną z ważniejszych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, będzie ona omówiona szerzej w dalszej części rozdziału. Wiele na temat samych instytucji w swoich publikacjach pisał także D.C. North. Odnosi on je do struktury bodźców, które określają sposób działania człowieka, przyjmując postać określonych reguł gry w sferze społecznej i ekonomicznej¹⁰. Instytucje są więc „obmyślonymi przez ludzi ograniczeniami, które kształtują polityczne, ekonomiczne i społeczne interakcje. Zawierają one zarówno nieformalne ograniczenia – sankcje, tabu, zwyczaje, tradycje czy zasady postępowania – formalne reguły – konstytucje, prawo, prawa własności”¹¹, jak i „sposoby ich egzekwowania. Wspólnie określają one bodźcową strukturę społeczeństw, a w szczególności gospodarek”¹². W innym miejscu D.C. North pisze, że „instytucje składają się z zestawu ograniczeń zachowań w formie zasad i regulacji, a wreszcie, również z zestawu moralnych, etycznych i behawioralnych norm, które definiują zarysy i które ograniczają sposób, w który zasady i regulacje są sprecyzowane, a ich egzekwo-

⁸por R. Coase, *The Nature of the Firm*, „Economica”, 1937, t.4, nr 16, s. 386–405.

⁹por. R.H. Coase, *The Institutional Structure of Production*, [w:] *Handbook of New Institutional Economics*, red. C. Ménard i M.M. Shirley, Springer-Verlag, Heidelberg 2008, s. 31–39.

¹⁰por. D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 3.

¹¹D.C. North, *Institutions*, „Journal of Economic Perspectives”, 1991, nr 5, s. 97.

¹²D.C. North, *Economic Performance Through Time*, „The American Economic Review”, 1994, t.84, nr 3, s. 360.

wanie przeprowadzone”¹³. Rozwijając swoje rozważania na temat interakcji w świecie niepewności, D.C. North podaje dość obrazową definicję instytucji. Są one regułami gry – formalnymi regułami i nieformalnymi zasadami – które wspólnie określają sposób, w jaki należy grać. Organizacje natomiast są graczami w tej grze, którzy zmierzają razem do wspólnych celów¹⁴. Pojawia się więc tutaj wyraźne rozróżnienie pomiędzy instytucjami a organizacjami, które na pierwszy rzut oka można odnieść do działających układów J.R. Commonsa. U tego drugiego jednak działania zbiorowe kontrolując – czy raczej ograniczając – działania indywidualne były określane jako instytucje. D.C. North natomiast organizacje przedstawia jako działającą grupę ludzi (gracze), która działa zgodnie z regułami instytucjonalnymi. Instytucje więc „są to ograniczenia, wypracowane z wykorzystaniem wszystkiego, co jest w ludzkiej mocy, które kształtują strukturę współdziałania ludzi. Obejmują one ograniczenia formalne (np. reguły, prawa, konstytucje), nieformalne (np. normy zachowań, konwencje, dobrowolne kodeksy zachowań) oraz charakterystyki ich wdrażania. Łącznie określają one strukturę bodźców we wspólnotach, a zwłaszcza w gospodarstwach”¹⁵. G.M. Hodgson w swoim dziele z 2006 roku pt. *What Are Institutions?*, odnosząc się do poprzednika, pisze, że instytucje są raczej trwałymi systemami stanowienia i budowania społecznych reguł, a nie tylko przepisami jako takimi. Taka koncepcja instytucji jest nieco szersza i zawiera w sobie pewnego rodzaju mechanizm, który pozwala w granicach instytucji pomieścić nieformalne podstawy wszelkiego uporządkowania i trwałego zachowywania się ludzi¹⁶. „Posiadanie nawyków lub habituacji jest mechanizmem psychologicznym, który formuje bazę do bardziej regularnych zachowań. Aby nawyk stał się regułą, powinien uzyskać pewną spójną

¹³D.C. North, *Transaction Costs, Institutions, and Economic History*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics”, 1984, nr 140, s. 8.

¹⁴por. D.C. North, *Institutions and the Performance of Economies Over Time*, [w:] *Handbook of New Institutional Economics*, red. C. Ménard i M.M. Shirley, Springer-Verlag, Heidelberg 2008, s. 22.

¹⁵D.C. North, *Economic Performance Through Time...*, op. cit., s. 360.

¹⁶por. G.M. Hodgson, *What Are Institutions?*, „Journal of Economic Issues”, 2006, t.XL, nr 1, s. 13.

treść normatywną, być potencjalnie kodyfikowalny i dominować w pewnej wspólnotocie”¹⁷.

W literaturze przedmiotu można znaleźć jeszcze inne definicje instytucji współczesnych ekonomistów, także polskich. Poniżej zostały przedstawione te, które można uznać za wartościowe, choć ich ocena może odbiegać od pełni obiektywizmu.

- W. Stankiewicz: Instytucje są to „utrwalone w społeczeństwie wzorce zachowań, a instytucja ekonomiczna – zbiór reguł kształtujących współdziałanie w procesach gospodarowania, zwłaszcza w szeroko pojętej wymianie”¹⁸.
- G.B. Kleiner: Pod pojęciem instytucja kryje się „zasada, zalecenie lub wzorzec, adresowane siłą tradycji, zwyczaju lub wskazówek odpowiedzialnych osób lub organów do konkretnego lub nieokreślonego zbioru agentów i określające charakterystyki postrzegania, interpretacji lub wykorzystania informacji społeczno-ekonomicznej dla podejmowania decyzji, formowania i zachowania stosunków we wspólnotocie”¹⁹. Instytucja to „stosunkowo odporne na zmiany zachowań lub interesów pojedynczych podmiotów i ich grup, a także kontynuujące działalność w znaczącym przedziale czasu, formalne i nieformalne normy lub systemy norm, regulujące podejmowanie decyzji, działalność i współdziałanie podmiotów społeczno-ekonomicznych (osób fizycznych i prawnych, organizacji) i ich grup”²⁰.
- P. Ollila: Instytucje są postrzegane jako zasady rozwiązywania problemów wynikających z wzajemnych powiązań gospodarczych. Ekonomia instytucjonalna poprzez analizę tychże

¹⁷Ibid., s. 6.

¹⁸W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, PWSBIA, Warszawa 2012, s. 50.

¹⁹G.B. Kleiner, *Ewolucja instytucjonalnych systemów*, Nauka, Moskwa 2004, s. 15.

²⁰Ibid., s. 19.

instytucji próbuje je modyfikować lub wprowadzać nowe zasady dla uzyskania lepszego finalnego wyniku²¹.

- S. Kirdina: Instytucje mają podwójny charakter, naturalny i sztuczny. Z jednej strony, instytucje w sposób oczywisty samodzielnie organizują zasady w społeczeństwie jako naturalny system społeczny. Z drugiej strony instytucje są skutkiem celowej refleksji człowieka społecznego w kontekście określonych przepisów i zasad, są one wytworem człowieka²².
- B. Klimczak: „Instytucje stanowią strukturę złożoną z powiązanych ze sobą i uzupełniających się zasad i reguł określających ramy stosunków transakcyjnych oraz z mechanizmów ich przestrzegania. Tak rozumiane instytucje są nośnikami informacji o możliwościach działań gospodarczych”²³.
- S. Rudolf: „Trudno przecenić znaczenie instytucji dla funkcjonowania każdego systemu ekonomicznego, w tym dla szeroko rozumianego rozwoju gospodarczego. Nie ulega wątpliwości, że rozwój ten jest uwarunkowany w znacznej mierze jakością istniejącego w danym kraju systemu instytucjonalnego. Odpowiednie instytucje bowiem mogą stanowić gwarancję ciągłości procesów gospodarczych, zapewniają ochronę praw własności, stabilną politykę fiskalną i monetarną itp. Instytucje mogą również wspierać osiąganie celów społecznych przez kreowanie bodźców prowadzących do ich realizacji. Wszystko to pozwala na sformułowanie tezy, że

²¹por. P. Ollila, *Principles of Institutional Economics – with Applications to Cooperative Enterprises*, Helsinki University, Departament of Economics, Helsinki 2009, s. 12.

²²por. S. Kirdina i G. Sandstrom, *Institutional Matrices Theory as a Framework for both Western and Non-Western People to Understand the Global Village*, „Non-Western Challenges to Western Social Theory”, zaprezentowano na World Congress of Sociology International Sociological Association International Sociological Association, Gothenburg (Sweden) 2010, 4.

²³B. Klimczak, *Wybrane problemy i zastosowania ekonomii instytucjonalnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2006, s. 93.

instytucje stanowią ważną przesłankę zróżnicowania tempa wzrostu gospodarczego w poszczególnych krajach”²⁴.

- A. Słomka-Gołębiowska: „Instytucje wraz z standardowymi ograniczeniami ekonomicznymi określają zbiór możliwości, wpływając na wysokość kosztów produkcji i kosztów transakcyjnych, a przez to na warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Dostarczają strukturę bodźców, które kształtują kierunki zmian gospodarczych w kraju, decydując o ich charakterze. Mogą inicjować wzrost gospodarczy lub stagnację”²⁵.
- T. Legiędź: Instytucjami nazywamy zasady i reguły, które wpływają na ludzkie wybory w działalności zmierzającej do zaspokajania potrzeb materialnych i niematerialnych. „Jednakże nazbyt często stosowane instytucjonalne podejście jest uproszczone, zarówno już w punkcie wyjścia, przy definiowaniu instytucji, jak i w trakcie samej analizy. Takie ujęcie w skrócie można przedstawić następująco: (1) instytucje są istotnym czynnikiem rozwoju gospodarczego, ale (2) instytucje to przede wszystkim zasady formalne tworzone przez rząd, stąd (3) państwo powinno aktywnie działać w celu stymulowania procesów rozwojowych”²⁶.

Powyżej przedstawione definicje instytucji ukazują ich rodowód. Począwszy od psychologiczno-społecznego ujęcia veblenowskiego, przez statyczny model regulacyjny, traktowanie narzędziowe, ukazanie dualistycznego ich charakteru, trwale systemy

²⁴S. Rudolf, *Nowa Ekonomia Instytucjonalna*, „Przedsiębiorstwo przyszłości”, 2010, nr 1, s. 11.

²⁵A. Słomka-Gołębiowska, *Nowa ekonomia instytucjonalna a rozwój gospodarczy*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna. Teoria i zastosowania*, red. S. Rudolf, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lińskiego, Kielce 2009, s. 114.

²⁶T. Legiędź, *Instytucjonalna teoria przemian gospodarczych- rozwój gospodarczy z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomia”, 2012, nr 4 (21), s. 31.

kształtowania reguł aż po system instytucjonalnych bodźców stymulujących gospodarkę instytucje przeszły długą drogę ewolucji semantycznego znaczenia. Czym zatem są instytucje dzisiaj? W świetle powyższej analizy można pokusić się o swoiste podsumowanie i udzielenie odpowiedzi na to pytanie. Instytucje tworzą sferę instytucjonalną, która jest systemowym determinantem działań człowieka. Jego aktywność z jednej strony jest ograniczana przez wektory norm instytucjonalnych, z drugiej strony, te instytucjonalne siły generują możliwości działania człowieka. Zawężanie znaczeniowe pojęcia instytucji do obszarów z pogranicza reguł i norm, czy nawet aspektów społecznych i psychologicznych, może prowadzić do traktowania sfery instytucjonalnej w sposób ograniczony. Sfera instytucjonalna jako źródło wektorów norm instytucjonalnych dla działań człowieka powinna być postrzegana w sposób instytucjonalnie obiektywny. Oznacza to, że powinna być ona utożsamiana z rzeczywistością, w której działa człowiek. W tym ujęciu, instytucje będą traktowane jako te siły instytucjonalne, które pochodząc z najdalszych obszarów sfery instytucjonalnej, będą miały jakikolwiek, chociażby najmniejszy – z dzisiejszej perspektywy czasu – wpływ na sposób zachowania się człowieka, na sposób jego działania oraz na relacje zachodzące pomiędzy działającymi ludźmi. Dlatego też na instytucje należy patrzeć się w kontekście ich siły wpływu na człowieka, a nie tylko z perspektywy ich (instytucji) „pochodzenia” (instytucje kulturalne, prawne, ekonomiczne, społeczne czy obyczajowe).

1.1.2 Sfera instytucjonalna

Instytucje, jakkolwiek by ich nie definiować, nie stanowią jednolitego tworu, lecz posiadają odmienne cechy, które je określają. Instytucje, jakkolwiek by ich nie rozumieć, nie zaistniały w rzeczywistości społecznej czy gospodarczej raz i na zawsze, lecz ciągle podlegają ewolucji, zmieniają się, powstają nowe, a niektóre zanikają. W końcu, instytucje nie istnieją same w sobie, zawieszono w jakiejś tajemniczej bytowej otchłani, lecz składają się na rzeczywistość, która otacza każdego człowieka działającego. Można,

w świetle powyższego, mówić więc o pewnej typologii instytucji, o procesie zmian instytucjonalnych (*institutional change*) oraz o sferze instytucjonalnej.

Początki instytucji bazują na veblenowskiej koncepcji, opartej w sposób kluczowy na aspekcie psychologicznym. Analiza ich (instytucji) i poznanie, które staje się kluczowe w zrozumieniu życia gospodarczego i społecznego społeczności, sprowadzać się powinny do badania upodobań, obyczajów, tradycji czy podświadomych motywów działania człowieka. T. Veblen traktuje instytucje jako psychologiczne ramy, które swoje korzenie posiadają w rozwoju psychologii społecznej i gospodarczej²⁷. Choć nie podaje on w sposób metodologiczny typologii instytucji, skupia się raczej na aspekcie zmian instytucji i procesie ciągłego dostosowywania się²⁸, pomimo to można doszukać się w jego twórczości pewnego ich rozróżnienia. Powiedziane było już wcześniej, że instytucje są dominującymi sposobami myślenia, co determinuje określony sposób działania człowieka. Píše on także, że „na każdą społeczność można spojrzeć jako na mechanizm gospodarczy czy ekonomiczny, składający się z tego, co nazywamy instytucjami ekonomicznymi. Te instytucje, to utarte zwyczajowo sposoby regulowania procesów życiowych społeczeństwa w odniesieniu do środowiska materialnego, w którym to społeczeństwo żyje. W miarę rozwoju ludzkiej aktywności życie społeczności będzie się dość gładko toczyło po tych utartych szlakach. Społeczeństwo wykorzystuje dla swoich celów siły i zasoby środowiska materialnego stosując metody wypracowane w przeszłości wcielone w instytucje ekonomiczne”²⁹. W świetle powyższego można powiedzieć, iż spośród szerokiego wachlarza psychologicznych ram ograniczających aktywność człowieka T. Veblen wydziela instytucje ekonomiczne, które dotyczą przestrzeni materialnej. Pewnego rodzaju podziału instytucji próbuje dokonać także J.R. Commons. Traktuje on instytucje jako zbiorowe działania, które obejmują niezorganizowane zwyczaje, ale także zorganizowane organizacje, tj. rodzina, przedsiębiorstwo czy

²⁷por. T. Veblen, *Teoria Klasy Próżniaczej*..., op. cit., s. XIII.

²⁸por. Ibid., s. 169–217.

²⁹Ibid., s. 173–174.

państwo³⁰. Można więc powiedzieć, iż instytucje zostały podzielone na nieformalne zasady oraz formalne reguły organizacyjne. W innym miejscu, tłumacząc trudność zdefiniowania obszaru ekonomii instytucjonalnej ze względu na mnogość sposobów rozumienia instytucji, J.R. Commons – jak się wydaje trochę nieświadomie – dokonuje swoistej ich typologii. Mowa jest o instytucjach jako (1) ramach prawnych (*framework of law or natural rights*), które ograniczają ludzką działalność; (2) zachowaniach ludzkich jako takich (*behaviors*) wpływających na działania innych; (3) zachowaniach gospodarczych (*economic behaviors*) dotyczących przestrzeni materialnej a także (4) dynamicznego działania mas ludzkich (*dynamic mass action*), przejmujących funkcję nadrzędną nad wolnością wyboru (*control instead of laissez fair*)³¹.

Podział instytucji, który można już chyba dzisiaj uznać za klasyczny w Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, pojawił się m.in. w twórczości D.C. Northa. Pisze on o instytucjach, które są obmyślonymi przez ludzi ograniczeniami formalnymi i nieformalnymi. Strukturę bodźców nieformalnych tworzą najróżniejsze sankcje, zwyczaje, tradycje czy sposoby postępowania. Formalne bodźce są to już stanowione prawo, konstytucje, prawa własności oraz sposoby ich egzekwowania czy sankcje³². „Na przestrzeni dziejów instytucje zostały stworzone przez ludzi w celu utworzenia porządku i ograniczenia niepewności wynikających ze zmian. Wraz ze standardowymi ograniczeniami ekonomicznymi definiują one możliwość wyboru, a zatem determinują koszty transakcyjne i produkcji”³³. Wart uwagi jest także podział instytucji, który pojawia się w twórczości Z. Stańka. W kontekście równowagi instytucjonalnej pisze on, iż „na danym poziomie instytucji mamy do czynienia z współistnieniem instytucji „nowo powstających” i „zastanych”. Równowaga instytucjonalna oznacza wzajemne dopasowywanie mechanizmów selekcyjnych i procesów tworzenia nowych

³⁰por. J.R. Commons, *Institutional Economics...*, op. cit., s. 69–72.

³¹por. J.R. Commons, *Institutional economics*, „The American economic review”, 1931, nr 21, s. 648.

³²por. D.C. North, *Institutions...*, op. cit., s. 97.

³³Ibid.

instytucji. Równowaga ta wyraża się w takim zbiorze instytucji i ich powiązaniach, które pozwalają realizować podstawowe funkcje systemu instytucjonalnego”³⁴. Do ostatniej grupy instytucji, o których pisze Z. Staniek, dla pełnego obrazu bodźców instytucjonalnych, można by dodać jeszcze instytucje „wygaszone”. Będą to te instytucje, które w procesie zmian instytucjonalnych pod wpływem czynników endogenicznych czy egzogenicznych przestają spełniać swoją rolę w gospodarce. Utrzymanie wszak instytucji „wygaszonych” może mieć znaczenie w procesie badania naukowego w aspekcie głębokiej retrospekcji. Nie można przecież analizować historycznych zjawisk społecznych czy gospodarczych z perspektywy tylko i wyłącznie aktualnie zastanych czy nowo powstałych instytucji. Takie badania nosiłoby wyraźne znamiona błędu ahistorycznego, a więc interpretowałoby zjawiska w oderwaniu od warunków rozwoju historycznego czy ewolucji. W literaturze przedmiotu można spotkać się z jeszcze innym podziałem instytucji. W kontekście rozważań na temat reguł gry gospodarczej, szkodliwej i postępowej polityki oraz znaczenia kultury w rozwoju gospodarczym wymienia się instytucje objaśniające, kontrolujące, równoważące, dynamizujące i dostosowujące³⁵. Pierwsze z nich odgrywają rolę instytucji informujących o regułach zawierania kontraktów i zasadach ich egzekwowania. Instytucje kontrolujące mają za zadanie kontrolowanie i informowanie o zagrożeniach wynikających z działań niezgodnych z przyjętymi regułami gry. Kolejne instytucje tej typologii charakteryzują się mocą korygowania przepływu zasobów (kapitału i towarów) w gospodarce, utrzymując względny poziom równowagi. Instytucje dynamizujące są rozumiane jako determinanty zwiększania aktywności gospodarczej, co objawiać się może wzrostem wartości dostarczanych dóbr i usług w gospodarce. Z kolei dostosowujące instytucje rozumiane są jako

³⁴Z. Staniek, *Równowaga instytucjonalna i jej wymiary*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, red. S. Rudolf, WSEiP, Kielce 2012, s. 110.

³⁵por. G. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka SA, Warszawa 2008, s. 296.

bodźce, które weryfikują i wymuszają na graczach rynkowych taki sposób działania, który jest zbieżny z interesem nadrzędnym.

W świetle podziału instytucji można się pokusić o jeszcze jedną ich typologię. Kluczem ich metodologicznego podziału będzie siła, z jaką determinują działania człowieka. Wszelkie instytucje kształtują przestrzeń działania człowieka, ograniczając ją, a jednocześnie instytucje te umożliwiają owo działanie. Nie wszystkie jednak instytucje oddziałują z taką samą siłą i są równie znaczące dla określonego zjawiska społeczno-gospodarczego. W rzeczywistości gospodarczej, w gąszczu najróżniejszych bodźców determinujących chociażby uprawianie polityki gospodarczej można dostrzec ową typologię wg tego właśnie klucza. Polityka gospodarcza jako praktyka jest postrzegana jako świadoma działalność rządu, zmierzająca do osiągnięcia określonego celu, z wykorzystaniem dostępnych narzędzi. Owa działalność ludzka (polityków) jest więc ograniczana różnymi bodźcami. Nietrudno dostrzec fakt, iż pewne instytucje w sposób fundamentalny determinują owe działania, inne zaś stanowią jedynie dopełnienie warunków instytucjonalnych. Pewne instytucje w sposób istotny umożliwiają uprawianie polityki gospodarczej, inne zaś tworzą swoiste dalsze otoczenie dla tejże działalności. W świetle powyższego można pokusić się o podział instytucji na instytucje esencjonalne i subtrakcjonalne. Pierwsze z nich będą fundamentalnymi determinantami dla działania człowieka, które kształtują istotę tejże aktywności. W polityce gospodarczej będą to chociażby normy prawne w sposób bezpośredni odnoszące się do określonego działania czy regulacje dające możliwość takiego działania. Instytucje subtrakcjonalne z kolei determinują działanie człowieka w taki sposób, że wpływają na jego aktywność, nie zmieniając jednak jej fundamentu. Instytucje subtrakcjonalne dopełniają pełnej charakterystyki działań, są ważne i kluczowe dla tej aktywności. Jednak ich chociażby brak nie wpłynie na niemożność tejże działalności. Stanowią one otoczenie instytucjonalne polityki gospodarczej, które oddziałuje słabiej niż instytucje esencjonalne. Instytucje te w sposób wspólny tworzą przestrzeń instytucjonalną determinującą charakter działania człowieka, esencjonalne w zakresie istotowym, subtrakcjonalne zaś na peryferiach sfery instytucjonalnej.

Bez względu jednak na metodologiczne podziały instytucji, posiadają one jedną wspólną cechę. Instytucje nie powstały raz, lecz trwają w teraźniejszości i będą istniały w przyszłości w sposób zmienny. Instytucje, tak jak rzeczywistość społeczno-gospodarcza, podlegają nieustannym zmianom pod wpływem – i to nie jest błąd myślowy – innych instytucji. Mówienie więc, że instytucje istnieją, nie do końca jest precyzyjne. Owo ich istnienie należy traktować jako ciągle stawanie się. Już u początków instytucjonalizmu T. Veblen pisał, że „struktura społeczna ulega zmianom, rozwija się, przystosowuje do zmienionej sytuacji tylko poprzez modyfikacje sposobu myślenia [który jest definiowany jako instytucja społeczna – A.J.D.]. (...) Postęp społeczny, zwłaszcza ujmowany z punktu widzenia teorii ekonomicznej, polega na nieustannym, stopniowym zbliżeniu się do względnie całkowitego przystosowania stosunków zewnętrznych do stosunków wewnętrznych. Jednakże przystosowanie to nie jest nigdy pełne, gdyż stosunki zewnętrzne podlegają nieustannym zmianom w wyniku równie nieustannych zmian stosunków wewnętrznych”³⁶. Myśl T. Veblena mocno rozwinął D.C. North, który przedstawił pięć twierdzeń w zakresie zmian instytucjonalnych. Stanowią one dzisiaj dynamiczny obraz instytucji ujęty w ramach podejścia ewolucyjnego, który to ukazuje istotę procesu naturalnej selekcji³⁷. Owymi ogólnymi twierdzeniami na temat zmian instytucjonalnych są:

1. Ciągła interakcja między instytucjami i organizacjami w warunkach ekonomicznego niedostatku czyni z konkurencji klucz do zmian instytucjonalnych.
2. Konkurencja zmusza organizację do ciągłego inwestowania w wiedzę i umiejętności, aby mogła przetrwać.
3. Ramy instytucjonalne dostarczają bodźców, które dyktują rodzaje wiedzy i umiejętności postrzeganych jako konieczne dla optymalizacji korzyści.

³⁶T. Veblen, *Teoria Klasy Próźniaczej...*, op. cit., s. 172.

³⁷por. W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)...*, op. cit., s. 270–272.

4. Postrzeganie (percepcje) pochodzi z konstrukcji umysłowej graczy.
5. Matryca instytucjonalna determinuje instytucjonalną zmianę w sposób przyrostowy³⁸.

Powyższych twierdzeń nie można jednak traktować oddzielnie. Tworzą one pewien dynamiczny i holistyczny obraz procesu zmian instytucjonalnych. W pierwszym twierdzeniu podkreśla się rozróżnienie pomiędzy instytucjami a organizacjami. Pierwsze stanowią określone reguły gry, drugie natomiast odnoszą się do graczy czy zespołów graczy. Na skutek konkurencji dochodzi więc do modelowania ograniczeń tworzonych przez człowieka (zmiana instytucji), które poprzez szereg interakcji wpływają na zmiany w organizacjach. „Jednostki jako aktorzy i składniki organizacji, poprzez swoje działania stopniowo zmieniają reguły gry, rozwijając w ten sposób nowe formalne ograniczenia w procesie interakcji”³⁹. W drugim twierdzeniu konkurencja nadal pozostaje głównym determinantem zmian instytucjonalnych, pochodzącym z otoczenia. Wymusza ona jednak inwestowanie w wiedzę i umiejętności, które rodzą nowe możliwości działania jednostek w organizacji, co skutkuje finalnie zwiększeniem przewagi nad konkurentami. W trzecim twierdzeniu mowa jest z kolei o tym, iż rodzaje wiedzy i umiejętności są zdeterminowane poprzez ramy instytucjonalne, w których funkcjonuje organizacja. Czwarte twierdzenie odnosi się bezpośrednio już do indywidualnych zdolności człowieka, którego percepcja jest zdeterminowana indywidualną konstrukcją umysłową. W ostatnim twierdzeniu D.C. North dokonuje swoistego spięcia wcześniejszych tez, mówiąc, że „żywołność, rentowność, a nawet przetrwanie organizacji społecznej zależy od istniejącej macierzy instytucjonalnej. Ta instytucjonalna struktura umożliwia ich [or-

³⁸por. D.C. North, *The Five Proposition about Institutional Change*, „Economics Working Paper Archive at WUSTL”, 1993, s. 1–3.

³⁹W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*... , op. cit., s. 270.

ganizacji – A.J.D.] istnienie, a jej skomplikowana sieć współzależnych kontraktów i innych relacji umożliwiła ich powstanie”⁴⁰.

Wszelkie rodzaje instytucji, które ulegają nieustannym zmianom, tworzą swoistą przestrzeń determinującą w różny sposób działania człowieka. W literaturze przedmiotu nurtu neoinstytucjonalnego można spotkać się z – jak się wydaje – dość interesującą, oryginalną i stosunkową młodą teorią matrycy instytucjonalnej. Stworzyła ją wywodząca się z nowosybirskiej szkoły ekonomiczno-socjologicznej S. Kirdina. Teorię matrycy instytucjonalnej opisywała w wielu publikacjach, z których na uwagę zasługują *Institutional Matrice and Development in Russia*⁴¹, *Institutional Matrices and Institutional Changes*⁴², czy *New Systemic Institutional Approach for Comparative Political and Economic Analysis*⁴³. W tym miejscu wydaje się zasadne wspomnieć pokrótce główne jej zagadnienia. S. Kirdina swoją teorię buduje na czterech fundamentalnych postulatach. Pierwszy z nich dotyczy obiektywnego postrzegania zjawisk gospodarczych, które istnieją w sposób niezależny od człowieka. Mają one charakter naturalny, są dane przez Boga (*God given character of economic processes*). Drugi postulat dotyczy społecznego myślenia (*social thinking*) i holistycznego postrzegania gospodarki. Właściwe zrozumienie zjawisk w niej zachodzących wymaga więc analizy tejże gospodarki, rozumianej jako jeden z podsystemów społecznych, który dotyczy alokacji zasobów. Trzecim postulatem jest holistyczne podejście, które jest wyraźnie skoncentrowane na działaniach grupowych i ogólnych regułach funkcjonowania wspólnoty. Ostatni postulat mówi o tym, że istnieją specyficzne instytucje w gospodarce

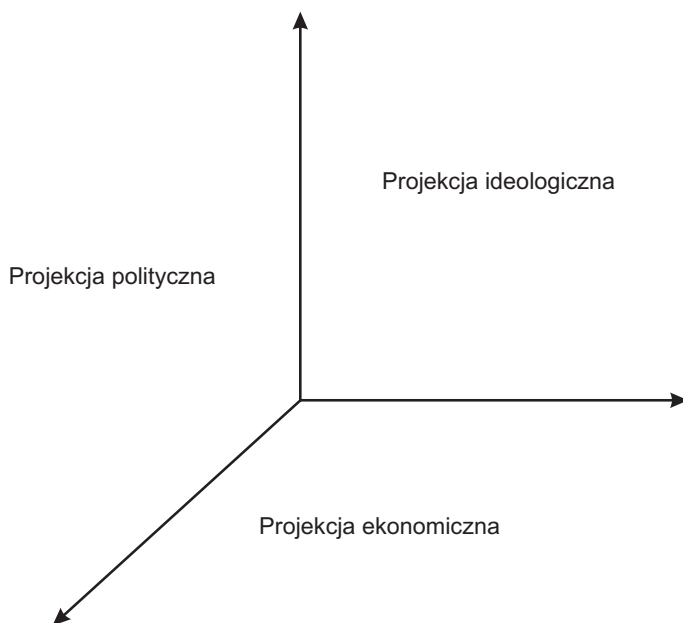
⁴⁰D.C. North, *The Five Proposition about Institutional Change...*, op. cit., s. 3.

⁴¹S. Kirdina, *Institutional Matrices and Development in Russia*, Novosibirsk 2001, 2. wyd.

⁴²S. Kirdina, *Institutional Matrices and Institutional Changes*, „The 5th International Symposium on Evolutionary Economics”, Pushchino 2003, s. 182–195.

⁴³por. S. Kirdina, *New Systemic Institutional Approach for Comparative Political and Economic Analysis*, „Review of Radical Political Economics”, 2013, nr 45(3), s. 341–348.

krajowej (S. Kirdina mówi tu o gospodarce Rosji), odmienne od tych, które obowiązują w innych gospodarkach⁴⁴.



Rysunek 1.1: Obszary matrycy instytucjonalnej, źródło: S. Kirdina, *Institutional Matrices...* (2003), op. cit.

Na bazie powyższych postulatów kształtuje się „znaczenie i rolę instytucji bazowych, jako głównej składowej w zbiorze instytucji społeczeństwa, będącą podstawą jego trwałości i rozwoju. (...) To właśnie instytucje bazowe są podstawą matrycy instytucjonalnej i ułatwiają analizę sił sprawczych, kryjących się pod powierzchnią zjawisk społeczno-gospodarczych”⁴⁵. Matryca instytucjonalna otrzymała kształt trójwymiarowej przestrzeni (zob. rys. 1.1), którą opisują płaszczyzny: polityczna, ekonomiczna i ideologiczna. Zjawiska gospodarcze istnieją więc w przestrzeni, którą tworzą bazowe instytucje, pochodzące z płaszczyzny ekonomicznej

⁴⁴por. S. Kirdina, *Institutional Matrices...*, op. cit.

⁴⁵W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)...*, op. cit., s. 61.

(instytucje regulujące proces reprodukcji bogactwa społecznego), politycznej (struktura podejmowania decyzji i działań państwa) i ideologicznej (normy zachowań i systemy wartości kształtujące społeczne zachowania). Badanie więc konkretnych zjawisk gospodarczych oraz ich zrozumienie powinno bazować na kilku kluczowych zasadach. W pierwszej kolejności należy więc wybrać dziedzinę naukową, która będzie umożliwiała opisanie w sposób fundamentalny określone zjawisko gospodarcze, bądź też z perspektywy której owo zjawisko będzie opisywane. Druga zasada mówi, iż przedmiot badania jest określany z perspektywy jego genezy, a nie tylko w ujęciu teleologicznym. Trzecia zasada metodologiczna jest związana bezpośrednio ze społecznym charakterem badanego zjawiska (*a social object*). Dla poznania takiego zjawiska konieczny jest osobisty kontakt i wyjście poza ramy teoretycznego poznawania. Oznacza to, że społeczno-ekonomiczna diagnoza lub zdolność poznania implikuje, że istnieje pilna potrzeba dialogu. Czwarta zasada mówi o konieczności połączenia różnych specjalistycznych metod analitycznych na wszystkich etapach prac badawczych. Wynika to ze skomplikowanego charakteru badanego zjawiska, szerokiego wachlarza informacji oraz konieczności głębokiego uzasadnienia przyjętych rozwiązań⁴⁶. Interesującą propozycją, w kontekście rozważań nad koncepcją optymalizacji inwestycji publicznych w ujęciu neoinstytucjonalnym, jest zaproponowana przez S. Kirdinę konstrukcja matrycy instytucjonalnej. W oparciu o badania nad systemami społecznymi i gospodarczymi tworzy ona swoisty katalog bazowych instytucji, które wpisuje w trzy płaszczyzny: polityczną, ekonomiczną i ideologiczną. Dla gospodarek dominujących w większości krajów Europy i Stanów Zjednoczonych zaproponowane instytucje oraz ich funkcje zostały zaprezentowane w poniższej tabeli (zob. tabela 1.1). Powyżej przedstawiona matryca instytucjonalna określa bazowe instytucje, które stanowią przestrzeń dla zjawisk gospodarczych oraz człowieka działającego.

⁴⁶por. S. Kirdina, *Institutional Matrices' Concept in Meso-Level Social and Economical Diagnosis: Case of Consulting, Russia, 2004*, „The conference »What is theory for? On the relationship between social theory and empirical research«”, European Sociological Association, Paris 2004, 2–6.

Poznanie tychże zjawisk możliwe jest więc poprzez poznanie instytucji je kształtujących.

Struktura i funkcje instytucji bazowych w gospodarkach rynkowych	
<i>Funkcje instytucji</i>	<i>Instytucje</i>
<i>Projekcja ekonomiczna</i>	
Pochodzenie dóbr (system praw własności)	Własność prywatna
Transfer dóbr	Wymiana (kupno – sprzedaż)
Interakcje pomiędzy graczami	Konkurencja
System pracy	Umowy o pracę
Informacja zwrotna (efektywność)	Maksymalizacja zysku
<i>Projekcja polityczna</i>	
Organizacja państwa	Struktura federacji
System władzy	Samorządność i pomocniczość
Rodzaj interakcji w podejmowaniu decyzji	System wielopartyjny i większość demokratyczna
Sposób obsadzania stanowisk rządowych	Wybory
Informacja zwrotna	Pozwy sądowe
<i>Projekcja ideologiczna</i>	
Kierunek działań społecznych	Indywidualizm
Prawne określenie struktury społecznej	Stratyfikacja, społeczeństwo warstwowe
Przeważająca wartość społeczna	Wolność
Zasady społecznych priorytetów	Specjalizacja
Źródła nawiązywania relacji	Atomizm

Tabela 1.1: Instytucje bazowe w gospodarce, źródło: S. Kirdina, G. Sandstrom, *Institutional Matrices Theory...*, op. cit., ss. 6–8.

Powyższe rozważania ukazały istotę instytucji oraz odpowiedziały na pytania, czym one są i w jaki sposób się zmieniają. Mowa była także o różnego rodzaju typach tychże instytucji oraz przedstawiono próbę ich wpisania w matrycę instytucjonalną. W świetle tego wszystkiego oraz w oparciu o obserwację rzeczywistości

można zaryzykować twierdzenie, iż człowiek działający istnieje w określonej sferze instytucjonalnej, której najróżniejsze instytucjonalne siły z jednej strony go ograniczają, z drugiej natomiast dają mu możliwości działania. Sfera instytucjonalna może być więc traktowana jako rzeczywistość, która jest opisywana instytucjami w celu poznania zjawisk społeczno-gospodarczych oraz samego człowieka, który działa. Omawiając matrycę instytucjonalną, S. Kirdina zaproponowała postrzeganie zjawisk społeczno-gospodarczych poprzez pryzmat projekcji ekonomicznej, politycznej i ideologicznej. Trudno się z tym nie zgodzić, aczkolwiek na sferę instytucjonalną można także patrzeć z zupełnie innej perspektywy. Skoro owa sfera instytucjonalna ma odzwierciedlać rzeczywistość, nie możemy jej – w oparciu o jakiekolwiek założenie metodologiczne – ograniczać. Rzeczywistość jest taka, jaka jest. Zjawiska społeczno-gospodarcze powstają, trwają, ulegają ewolucji i w końcu zanikają w rzeczywistości takiej, jaka jest. Podobnie dzieje się z działającym człowiekiem, który działa w danej rzeczywistości. Rzeczywistość ta, skoro jest postrzegana narzędziowo jako sfera instytucjonalna, nie może być ograniczana poprzez podmiot poznania. Rzeczywistość jednak, rozumiana jako sfera instytucjonalna, może być poznawana na różne sposoby czy z perspektywy różnych projekcji. I tylko ludzkie ograniczenia powodują, iż rzeczywistość określa się poprzez trzywymiarową sferę instytucjonalną. Nietrudno chyba dostrzec różnice w procesie poznawania działającego człowieka z perspektywy ekonomisty, astronoma czy teologa. Każdy z naukowców będzie chciał poznać tego samego człowieka, który działa. Sfera instytucjonalna, która będzie stanowiła środowisko działania tegoż człowieka, będzie jednak inaczej definiowana. Dla ekonomisty może to być strumień instytucji ekonomicznych, politycznych i ideologicznych. Astronom będzie badał działania człowieka w świetle instytucji z obszarów fizyki czy astronomii, a teolog będzie odnosił działania owego człowieka do bodźców transcendentnych czy psychologicznych. Trzech różnych naukowców stworzy więc trzy różne obrazy tego samego człowieka działającego w określonej rzeczywistości; w rzeczywistości, która jest jednak trochę inaczej postrzegana. To w tej charakterystyce

instytucjonalnego obiektywizmu poznawania znajduje uzasadnienie m.in. teza S. Kirdiny, która jako jedną z zasad metodologicznych stawia wymóg łączenia różnych metod badawczych⁴⁷. Sfera instytucjonalna jest więc zbiorem wszelkich bodźców kształtujących działanie człowieka, którą można określać na różne sposoby. Owa mnogość określeń dotyczy jednak tylko samej sfery instytucjonalnej jako pewnego narzędzia myślowego czy metodologicznego. W pełni obiektywne poznawanie więc określonego zjawiska społeczno-gospodarczego czy w pełni obiektywne zrozumienie sposobu działania człowieka możliwe może być jedynie na drodze interdyscyplinarnego procesu poznawania. Pozostając w obszarze Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, owa rzeczywistość społeczno-gospodarcza, postrzegana jako sfera instytucjonalna, jest środowiskiem, który kształtuje określone formy działania człowieka, rodzi nowe formy instytucjonalne i umożliwia zaistnienie określonych zjawisk gospodarczych.

1.2 Teoria praw własności

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele opracowań opisujących teorię praw własności oraz inne teorie współtworzące Nową Ekonomię Instytucjonalną (tj. teoria kontraktów czy kosztów transakcyjnych), które ukazują ewolucję przedmiotowych zagadnień. Choć ich wartość poznawcza jest nieoceniona dla współczesnej ekonomii, w tym opracowaniu przyjęta została odmienna metoda ich prezentacji (zob. tabela 1.2). Autor niniejszego opracowania proponuje, aby poszczególne teorie były prezentowane z perspektywy instytucjonalnego porządku ekonomicznego, rozumianego jako sytuacja, w której cały szereg instytucji determinuje trwały rozwój gospodarczy⁴⁸. Ów instytucjonalny porządek ekonomiczny jest tym samym, co dobrze znany w ekonomii ład gospo-

⁴⁷por. Ibid.

⁴⁸por. M. Burchard-Dziubińska, *Rola instytucji w kształtowaniu ładu ekonomicznego*, [w:] *W poszukiwaniu nowego ładu ekonomicznego*, red. A. Pollok i S. Owsiak, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 17–18.

darczy, który odnosi się do zasad zrównoważonego rozwoju⁴⁹, postrzegany jednak w ujęciu instytucjonalnym. Omówienie poszczególnych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej w tej perspektywie ma na celu ukazanie trzech aspektów zagadnień, których one dotyczą. Pierwszym z nich jest element porządku ekonomicznego, rozumiany jako swoisty przedmiot determinacji instytucjonalnej, pozostający w zainteresowaniu danej teorii. Drugi aspekt dotyczy sfery instytucjonalnej, który ujawnia sam sposób i źródło tejże instytucjonalnej determinacji. Trzecią perspektywą takiej formy prezentacji teorii NEI jest sam człowiek, który jest działającym podmiotem. Proponowana metoda omawiania poszczególnych teorii ukazuje więc, w jaki sposób działa człowiek w warunkach instytucjonalnych determinantów, w zakresie określonego elementu porządku instytucjonalnego pozostającego przedmiotem zainteresowania określonej teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej.

Teoria Nowej Ekonomii Instytucjonalnej		
<i>I. Element instytucjonalnego porządku ekonomicznego (przedmiot)</i>	<i>II. Element sfery instytucjonalnej (warunki)</i>	<i>III. Działający człowiek (podmiot)</i>
<i>Co jest przedmiotem instytucjonalnej determinacji? Jakie zjawiska społeczno-gospodarcze są przedmiotem zainteresowania określonej teorii?</i>	<i>Jakiego wycinka sfery instytucjonalnej dotyczy przedmiot określonej teorii? Jakie są źródła działających instytucji?</i>	<i>W jaki sposób działa człowiek? Jaka logika przyświeca działaniu człowieka gospodarującego?</i>

Tabela 1.2: Schemat prezentacji teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, opracowanie własne

Teoria praw własności stanowi jeden z kluczowych elementów

⁴⁹por. A. Matuszczak, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w obszarze ekonomicznym, środowiskowym i społecznym*, „Rocznik Ekonomiczny KPSW w Bydgoszczy”, 2009, nr 2, s. 125–132.

Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Choć dotyka w sposób znaczący zagadnień z dziedziny prawa, to jej historyczna ewolucja wpłynęła na rozwój myśli ekonomicznej. „W praktyce życia społeczno-gospodarczego instytucja własności zajęła i utrzymuje niezwykle ważne miejsce i odgrywa ogromną rolę w procesie efektywnego rozwoju całego ustroju. Ekonomika instytucjonalna poświęca wiele uwagi temu pojęciu, systemowi i strukturze własności, miejscu w procesie ewolucji i uprawianiu polityki gospodarczej”⁵⁰. Własność jako taka, jej rodzaje, prawa do posiadania czy alokacja zasobów to pojęcia, które nieustannie pojawiając się w rozważaniach związanych z tą teorią, mają kluczowe znaczenie także w przestrzeni ekonomicznej. Początków tej teorii można się doszukiwać już w twórczości T. Veblena, lecz jej znaczącymi przedstawicielami byli m.in. A.A. Alchain, H. Demsetz, R.H. Coase, S. Pejovich, E.G. Furubotn czy L. de Alessi. Prawa własności, w kontekście gospodarki czy ekonomii, są o tyle znaczące, że determinują sposób wykorzystania zasobów. Im bardziej ekskluzywne, wyłączne prawa własności posiadają określone jednostki czy grupy społeczne, tym większą posiadają oni motywację do działania w sferze gospodarki⁵¹. „Prawa własności opisują relacje pomiędzy właścicielem i innymi. Jest więc to prawo do działania w relacji między osobami, a nie pomiędzy osobą i przedmiotem własności. (...) Stwarza to współzależność gospodarczą kształtującą warunki konfliktu i współpracy”⁵². Prawo własności jest także w końcu formą władzy, swoistą sankcją i upoważnieniem do podejmowania decyzji o sposobie wykorzystywania zasobów. Jest to prawo do kontrolowania aktywów, w tym także zasobów środowiskowych⁵³. Należy

⁵⁰W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 65.

⁵¹por. L.J. Alston i B. Mueller, *Property Rights and the State*, [w:] *Handbook of New Institutional Economics*, red. C. Ménard i M.M. Shirley, Springer, Heidelberg 2008, s. 574.

⁵²P. Ollila, *Principles of Institutional Economics – with Applications to Co-operative Enterprises*..., op. cit., s. 18.

⁵³por. D.H. Cole, *New Forms of Private Property: Property Rights in Environmental Goods*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert i G. De Geest, Edward Elgar, Cheltenham 2000, t. II, Civil Law and Economics, s. 274.

także powiedzieć, że prawa własności są identyfikowane z transakcjami handlowymi na wielką skalę, przez co stają się jednymi z wielu determinantów wzrostu gospodarczego⁵⁴. Jako takie dotyczą więc wszelkiego rodzaju skoordynowanych działań zmierzających do osiągnięcia określonych celów gospodarczych⁵⁵. Z powyższego można wywnioskować, iż teoria praw własności wyjaśnia podstawy wszelkich relacji międzyludzkich, także o charakterze gospodarczym, co sprawia, że podjęcie próby jej przedstawienia w niniejszych rozważaniach staje się uzasadnione.

1.2.1 Porządek ekonomiczny teorii praw własności

Przedstawiając teorię praw własności, w pierwszej kolejności warto odpowiedzieć na pytanie o elementy porządku ekonomicznego, których ona dotyczy. Co jest zatem przedmiotem instytucjonalnej determinacji *Property Right Theory*? Jakich zjawisk gospodarczych czy społecznych ona dotyczy? Teoria praw własności, jak wiele innych teorii nurtu nowego instytucjonalizmu, ewoluowała pod względem interpretacji naukowej. Stałym jednak elementem, który jest wspólny dla kolejnych jej (teorii) odsłon, jest istota własności. W szerokim ujęciu własność należy traktować jako pełną władzę użytkowania i dysponowania określonymi przedmiotami bądź dobrami, tak materialnymi jak i niematerialnymi. Na uwagę zasługuje definicja własności autorstwa C. Staszewskiego, który w swojej monografii poświęconej katolickiej doktrynie społeczno-ekonomicznej pisze, iż „własność jest dobrem lub sumą dóbr gospodarczych, materialnych i niematerialnych, nad którymi jednostka lub zbiorowość posiada władzę rozporządzania dla osiągnięcia korzyści własnych poprzez realizację dobra wspólnego”⁵⁶. Definicja ta, przez jej twórcę, została także osadzona w problematyce ekonomicznej. W tej odsłonie własność jest postrzegana jako „suma dóbr gospodarczych i przychodów z ich osiągnięcia, stanowiąca przed-

⁵⁴por. T. Veblen, *Absentee Ownership...*, op. cit., s. 31.

⁵⁵por. J.R. Commons, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy.*, op. cit., s. 303.

⁵⁶C. Staszewski, *Własność – zagadnienie społeczno-moralne*, ODISS, Warszawa 1981, s. 23.

miot gospodarstwa jednostkowego, narodowego i międzynarodowego”⁵⁷. Na bazie powyższej definicji można już powiedzieć, iż przedmiotem instytucjonalnego porządku, pozostającym w zainteresowaniu teje teorii, jest sama własność, która dla ekonomistów będzie oznaczała fundament najróżniejszych stosunków gospodarczych oraz społecznych. Wszak suma dóbr stanowiąca przedmiot gospodarstwa z definicji C. Staszewskiego jest niczym innym, jak określonymi zasobami gospodarczymi, czy – mówiąc jeszcze precyzyjniej – czynnikami produkcji. „Własność środków produkcji jest stosunkiem społecznym, na którym opiera się cały skomplikowany system stosunków międzyludzkich, zawiązujących się w społecznym procesie produkcji. Własność środków produkcji decyduje bowiem o sposobie ich używania, a tym samym wyznacza możliwość kooperacji i podziału pracy, a zarazem określa ich granice”⁵⁸. Własność jest więc tym elementem instytucjonalnego porządku ekonomicznego, który tworzy swoistą więź uprawnień⁵⁹ przysługujących właścicielowi przedmiotów własności, co finalnie determinuje sposób ich alokacji w gospodarce. Owa alokacja zasobów pozostających w posiadaniu właściciela praw do ich własności jest niczym innym, jak bezpośrednim skutkiem ich (właścicieli) intencjonalnego bądź nieintencjonalnego działania w gospodarce⁶⁰.

Pierwsze rozważania na temat własności rozumianej jako element instytucjonalnego ładu gospodarczego można już dostrzec w twórczości T. Veblena. W swoim dziele pt. *Teoria klasy próżniaczej*, w rozdziale poświęconym współzawodnictwu majątkowemu, stwierdza, iż obok próżniactwa własność jest jednym z elementów struktury społecznej. Genezę powstania systemu posiadania określonych dóbr na własność twórca instytucjonalizmu widzi w praktykach posiadania na własność kobiet oraz rozróżnia-

⁵⁷Ibid., s. 24.

⁵⁸O. Lange, *Ekonomia polityczna*, PWN, Warszawa 1978, t. 1, 2, s. 28.

⁵⁹por. J. Wilkin i M. Iwanek, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, WNE, Warszawa 1997, s. 99.

⁶⁰por. F.A. Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Routledge & Kegan Paul, London 1967, s. 96–105.

nia pracy kobiet i mężczyzn⁶¹. „Wszędzie, gdziekolwiek występuje własność prywatna – stwierdza dalej T. Veblen – nawet w formie bardzo mało rozwiniętej, proces ekonomiczny przybiera charakter walki między ludźmi o posiadanie dóbr. W teoriach ekonomicznych (...) traktuje się z reguły tę walkę o bogactwo jako walkę o byt. (...) W teorii ekonomicznej walkę o bogactwo w warunkach nowoczesnego uprzemysłowienia traktuje się więc obecnie często jako współzawodnictwo w podnoszeniu poziomu życia”⁶². Powstanie więc własności prywatnej, u początku myśli instytucjonalnej, stanowi istotny element rozwoju wszelkich aspektów struktury społecznej powiązanych z systemem własności. Posiadanie określonych dóbr staje się podstawą szacunku innych do ich (dóbr) właściciela, a także szacunku tegoż właściciela do samego siebie. Jak dalej pisze T. Veblen, „w każdej społeczności, w której istnieje własność prywatna, dla zachowania równowagi ducha trzeba posiadać przynajmniej tyle co inni, których uważa się za równych sobie, posiadanie zaś nieco większej ilości dóbr jest niezwykle pożądane”⁶³.

Kolejne pokolenia ekonomistów, pod wpływem veblenowskiej koncepcji własności i teorii klasy próżniaczej, w obliczu realnych zjawisk gospodarczych i społecznych, stworzyły i rozwijały ekonomiczną teorię praw własności. Na uwagę zasługują przede wszystkim A.A. Alchain⁶⁴, H. Demsetz⁶⁵, R.H. Coase⁶⁶, S. Pejovich⁶⁷ czy E.G. Furubotn⁶⁸. Ich rozważania na temat własności sprowadzają się w głównej mierze do przedstawienia istoty różnego

⁶¹por. T. Veblen, *Teoria Klasy Próżniaczej...*, op. cit., s. 22–24.

⁶²Ibid., s. 24–25.

⁶³Ibid., s. 30.

⁶⁴por. A.A. Alchian, *Some Economics of Property*, Rand Corporation, Santa Monica 1961.

⁶⁵por. H. Demsetz, *The Exchange and Enforcement of Property Rights*, „Journal of Law and Economics”, 1964, t.7, nr 10, s. 11–26.

⁶⁶por. R.H. Coase, *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics”, 1960, nr 3, s. 1–44.

⁶⁷por. S. Pejovitch, *Toward a General Theory of Property Rights*, „Journal of Economics”, 1971, t.31, nr 1–2.

⁶⁸por. Eirik G. Furubotn i S. Pejovitch, *Introduction. The New Property Rights Literature*, [w:] *The Economics of Property Rights*, red. Eirik Grund-

rodzaju praw własności w procesach decyzyjnych w gospodarce. W świetle ekonomicznej teorii praw własności wydaje się istotnym stwierdzenie, iż to „nie organizacja, ale jednostka ludzka w ramach wspólnoty jest obiektem analizy, skupiającej się na indywidualnych zachowaniach maksymalizujących funkcję użyteczności, a więc – od instynktu do zachowań przecierających ścieżkę instytucji własności”⁶⁹. Owe ludzkie zachowania i decyzje podejmowane w obszarze gospodarki są determinowane strukturą praw własności, które z kolei mogą mieć istotne konsekwencje w procesie alokacji zasobów⁷⁰. W gospodarce, gdzie dochodzi do niezliczonej ilości procesów wymiany, jasno określone i egzekwowane prawa własności stanowią ich fundament⁷¹. „Własność niewątpliwie zajmuje centralne miejsce w strukturach życia społecznego, miejsce tak ważne, że zdaniem niektórych autorów nie można wyobrazić sobie niczego, co zasługiwałoby na miano społeczeństwa, bez jakiegś instytucji własności”⁷². Z perspektywy ekonomii można więc zaryzykować stwierdzenie, iż własność stanowi ten element instytucjonalnego porządku ekonomicznego, który determinuje sposób postępowania człowieka. W tym świetle można powiedzieć, iż „własność jest to instytucja społeczna i tym samym wzorzec zachowań odziedziczony z przeszłości, odnoszący się do relacji jednostki i zbiorowości wobec rzeczy i dóbr w sytuacjach zawierających zamiar ich wykorzystania”⁷³, wpisująca się w mozaikę elementów kształtujących instytucjonalny porządek ekonomiczny.

tvig Furubotn i Svetozar Pejovitch, Ballinger Publishing Company, Cambridge 1974, s. 1–9.

⁶⁹W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 66.

⁷⁰por. A.A. Alchian i H. Demsetz, *The Property Right Paradigm*, „The Journal of Economic History”, 1973, t.33, nr 1, s. 19.

⁷¹por. M. González-Díaz i L. Vázquez, *Make-or-Buy Decisions: A New Institutional Economics Approach*, [w:] *New Institutional Economics. A guidebook*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 275.

⁷²A. Reeve, *Własność*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R.E. Goodin i F. Pettit, Książka i Wiedza, Warszawa 2002, s. 711.

⁷³W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 67.

1.2.2 Sfera instytucjonalna praw własności

Teoria praw własności dotykając problematyki własności i posiadania dóbr w gospodarce, postrzega ją (własność) jako istotny determinant działania ludzkiego. Pojawiają się także w literaturze określenia ‘instytucja własności’, co wskazuje na jej instytucjonalny charakter. W tym miejscu należy skupić się nad aspektem źródeł pochodzenia przedmiotowego tu elementu instytucjonalnego porządku ekonomicznego. Można więc zadać kluczowe pytanie dla tego etapu niniejszych rozważań. Gdzie instytucja własności jest ulokowana w sferze instytucjonalnej? W jaki sposób determinuje i ogranicza gospodarczą aktywność człowieka? Jaką przestrzeń instytucjonalną tworzy, kształtując porządek gospodarczy? Powiedziane zostało już wcześniej, iż własność stanowi jeden z elementów instytucjonalnego porządku gospodarczego, a tym samym stanowi przedmiot zainteresowania teorii praw własności. Przechodząc w tym miejscu do dynamicznego obrazu sfery instytucjonalnej, na własność można spojrzeć z perspektywy jej operacjonalizacji. W odróżnieniu od własności jako takiej, instytucja własności staje się w tym momencie elementem sfery instytucjonalnej. W dziele T. Veblena czytamy, że „pierwotny typ własności, mający swe źródło w grabieży i uprowadzaniu ludzi, zaczyna być wypierany przez pierwociny organizacji wytwórczości w oparciu o prywatną własność niewolników. (...) Własność wciąż nosi jeszcze charakter łupu, lecz coraz wyraźniej w miarę rozwoju kultury staje się przede wszystkim świadectwem sukcesu”⁷⁴. Własność w ujęciu veblenowskim staje się elementem struktury ekonomicznej, która to determinuje takie, a nie inne zachowania właścicieli określonych wysoko cenionych dóbr⁷⁵. Tworzy się więc cały system determinujący sposób pracy, zachowywania się, prowadzenia domu czy konsumpcji, jednym słowem – system próżnowania, który opiera się na fundamencie posiadania takich czy innych dóbr. Ów system praw własności można traktować jako pierwociny sfery instytucjonalnej w omawianym tu zakresie własności. Kształtuje

⁷⁴T. Veblen, *Teoria Klasy Próżniaczej...*, op. cit., s. 27.

⁷⁵por. Ibid., s. 34–62.

się sfera instytucjonalna, posiadająca swoje źródła w pierwotnych formach społeczności i organizacji, która to w naukach ekonomicznych ewoluowała do współczesnej formy.

Problematyka instytucji własności jest przedmiotem rozważań wielu dyscyplin naukowych, co może świadczyć o tym, że jest ona ważnym elementem trwania społeczeństwa. Z perspektywy nauk prawnych instytucja własności „jest podstawową formą władania dobrami przyrody. W sensie konstytucyjnym obejmuje własność i inne prawa majątkowe. W prawie cywilnym pozwala na władanie, pobieranie pożytków i rozporządzanie rzeczą w granicach wyznaczonych przez ustawy i zasady współżycia społeczno-gospodarczego”⁷⁶. Z punktu widzenia nauk ekonomicznych instytucja własności determinuje wszelkie stosunki społeczne, które to powstają w celu funkcjonowania rynku jako ciągłego procesu wymiany zasobów gospodarczych. W tym kontekście powstaje swoista struktura czy system praw własności, który w sensie instytucjonalnym ogranicza i determinuje rozwój gospodarczy. Definiując własność jako prawnie zagwarantowaną możliwość pełnego rozporządzania określonym dobrem, można stwierdzić z całą pewnością, iż instytucja własności, wraz z całym systemem praw własności, wpisuje się w ten element sfery instytucjonalnej, który jest mocno powiązany z regułami i normami legalizmu. Można więc zaryzykować stwierdzenie, iż instytucje własności kształtują określony element sfery instytucjonalnej, który będzie utożsamiany z normatywnym systemem stanowionego prawa. System ten należy rozumieć jako zbiór najróżniejszych relacji, które zachodzą pomiędzy uczestnikami rynku, a które to w odpowiedni sposób regulują i kształtują procesy alokacji dóbr. W obszarze zainteresowania nauk ekonomicznych, ów system własności będzie regulowany odpowiednimi przepisami prawa, które regulują chociażby wymianę handlową, prawa konsumenckie czy zasady sprzedaży.

W kontekście instytucjonalnych warunków kształtujących zachowania ludzkie w sferze gospodarki na uwagę zasługuje problem

⁷⁶por. M. Zalesko, *Wybrane aspekty teorii praw własności*, „Ekonomia i Prawo”, 2007, t.3 Własność i kontrola w teorii i praktyce, nr 1, s. 62.

systemów praw własności. W celu ich poznania i przedstawienia warto je jednoznacznie zdefiniować. W. Stankiewicz pisze, że „system praw własności jest to zbiór relacji między instytucjami regulującymi stosunki międzyludzkie w związku z koniecznością wykorzystywania ograniczonych zasobów”⁷⁷. Na bazie tej definicji tworzy on dość prosty i ogólny model owego zbioru relacji, który jednak dość dokładnie odzwierciedla współczesne interpretacje teorii praw własności. W systemie tym współlistnieją dwa podzbiory: rodzajów czy poziomów praw własności oraz gwarancji ochrony z nimi związanymi. Pierwszy z nich zawiera trzy typy praw własności, które determinują stosunek właściciela do przedmiotu posiadania. Podzbiór drugi natomiast ukazuje trzy poziomy podstaw do działania (gwarancji) właścicieli zgodnie z przysługującym im poziomem praw własności. Na pierwszym poziomie (PW_1) znajduje się władanie, które daje właścicielowi pełne prawo do dysponowania przedmiotowym dobrem, włącznie z prawem do jego zniszczenia. Poziom ten jest gwarantowany mechanizmem przymusu (GPW_1), który z kolei determinuje sposób podejmowania decyzji związany z posiadaniem prawem własności. Drugi poziom w podzbiorze praw własności mówi o prawie do zarządzania dobrem (PW_2), które to jest związane z mechanizmem delegowania poszczególnych funkcji przez wyższego właściciela. Ta funkcja praw własności jest związana z gwarancją ochrony pozyskiwania informacji (GPW_2), które są niezbędne do zarządzania podmiotami gospodarczymi w granicach tego poziomu systemu praw własności. Trzecim i ostatnim poziomem praw własności jest prawo użytkowania (PW_3) określonego dobra zgodnie z zasadami zdefiniowanymi przez właściciela. Ta forma własności jest umocowana gwarancją ochrony działającą wg mechanizmu ubezpieczenia (GPW_3). Gwarantuje ona, iż prawo użytkowania określonego dobra w gospodarce będzie mogło być realizowane w sposób pewny i efektywny z punktu widzenia użytkownika. Zakres użytkowania określonego dobra na tym poziomie praw własności jest także definiowane przez właściciela, co wynika z jego prawa do władania⁷⁸.

⁷⁷W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*... , op. cit., s. 67.

⁷⁸por. Ibid., s. 67–68.

Powyżej przedstawiony model systemu praw własności jest zbieżny z jednym z głównym twierdzeń teorii praw własności, który mówi, że optymalna alokacja zasobów w gospodarce jest mocno uzależniona od motywacji podmiotów nimi dysponującymi. Dlatego tak ważna wydaje się analiza dynamiki celów człowieka kontraktującego w instytucjonalnej sferze społeczno-gospodarczej. „Uprawnienia własnościowe stanowią podstawowy element architektury otoczenia instytucjonalnego. Ich głównym zadaniem jest łagodzenie czy też eliminowanie konfliktów, do jakich może dochodzić w ramach gospodarowania potencjałem ekonomicznym. Na skutek właściwie zdefiniowanych uprawnień własnościowych człowiek może więcej wysiłku poświęcać działalności produkcyjnej”⁷⁹, co z kolei pozwala optymalizować efektywność procesów w przedsiębiorstwie i pozytywnie wpływać na poziom instytucjonalnego porządku ekonomicznego w gospodarce. Motywacja zatem jest w pewnym sensie pochodną uprawnień własnościowych, które stanowią – mówiąc językiem neoinstytucjonalnym – element sfery instytucjonalnej. S. Pejovich, pisząc o własności prywatnej, mówi o swoistej więzce praw własności, na którą składa się prawo do posiadania, użytkowania i zarządzania, prawo do przenoszenia własności na inne podmioty oraz prawo do czerpania korzyści z posiadania określonego dobra⁸⁰. Ową więzkę praw własności można traktować jako swoiste siły instytucjonalne, które umożliwiają i/lub ograniczają podejmowanie działań w gospodarce. Element instytucjonalnej sfery w teorii praw własności można dostrzec także w twórczości A.A. Alchajna, który wymienia kilka kluczowych z tej perspektywy elementów. Są to w głównej mierze: (1) przestrzeń działalności gospodarczej lub sposób użytkowania zasobów, jako przedmiot decyzji gospodarczych, (2) proces podejmowania decyzji przez właścicieli posiadających różne rodzaje (poziomy) praw własności oraz (3) możliwość cedowa-

⁷⁹M. Zalesko, *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego*, „Ekonomia”, 2013, nr 4(25), s. 94.

⁸⁰por. S. Pejovitch, *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1995, s. 66.

nia praw własności na inne podmioty gospodarcze⁸¹. Nietrudno dostrzec w powyższych elementach charakteru zewnętrznego – przynajmniej w jakiejś części – ich pochodzenie czy umocowanie. Każdy z nich jest uzależniony od systemu prawnego, czy od określonych norm i zasad pozaprawnych, które obowiązują w danej gospodarce. Przestrzeń działalności gospodarczej, sposób użytkowania zasobów, proces podejmowania decyzji czy procedura cedowania praw własności to są te elementy, które są w taki czy inny sposób zdefiniowanymi instytucjami determinującymi działania człowieka. „Prawa własności są instrumentem społeczeństwa i czerpią znaczenie z faktu, że pomagają one ludziom w formułowaniu tych oczekiwań, które mogą w sposób rozsądny utrzymać ich relacje z innymi”⁸².

Instytucje praw własności, a raczej sposób ich postrzegania i definiowania, od czasów T. Veblena w sposób bardzo wyraźny ewoluował. Współcześnie instytucje te przybierają formę systemu praw własności, który w głównej mierze jest oparty na własności publicznej i prywatnej. Taka dychotomiczna struktura niesie za sobą istotne konsekwencje w procesie alokacji zasobów w gospodarce. Własność publiczna jest definiowana jako prawo do korzystania z dóbr deficytowych przez każdego człowieka z wyjątkiem „właściciela nieobecnego” (z ang. *absentee owners*). Oznacza to – jak piszą A.A. Alchain i H. Demsetz – że własność publiczna jest dostępna dla tego, kto będzie pierwszy (z ang. *first-come*) i podają przykład korzystania z dróg publicznych. Kolejna osoba będzie mogła z tejże przykładowej drogi publicznej skorzystać w danym miejscu, jak ów pierwszy już odjedzie⁸³. Na przeciwnym biegunie systemu praw własności znajduje się własność prywatna. Daje ona możliwość swobodnego korzystania z zasobów, także tych ograni-

⁸¹por. A.A. Alchian, *Some Implications of Recognitions of Property Wright Transaction Costs*, [w:] *The Economic Foundations of Property Right*, red. S. Pejovitch, Edward Elgar, Cheltenham 1997, s. 12.

⁸²H. Demsetz, *Toward a Theory of Property Rights*, „The American Economic Review”, 1967, t.57, nr 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association, s. 347.

⁸³por. A.A. Alchian i H. Demsetz, *The Property Right Paradigm...*, op. cit., s. 19.

czonych, zgodnie z suwerenną decyzją właściciela. Dlatego ludzie dążą do przekształcania własności wspólnej na własność prywatną, co jest jednak ograniczone i uregulowane odpowiednimi normami i zasadami⁸⁴. System praw własności ukazujący z perspektywy własności wspólnej i prywatnej, który własność postrzega jako wspomnianą już wcześniej więźkę relacji, jest budowany na zasadzie wyłączności do posiadania określonych dóbr. Spektrum wyłączności w prawach własności jest tutaj bardzo szerokie. Na jednym biegunie znajduje się pełna dostępność do zasobów dla każdego człowieka, na drugim zaś istnieje całkowite ograniczenie dostępności tylko dla jednego człowieka. Zakres ten obejmuje cały szereg form pośrednich rodzajów praw własności, od własności wspólnej do własności indywidualnej⁸⁵. „Ogólnie można pojęcie własności grupowej (komunalnej) określić w przeciwstawieniu do systemu wolnego dostępu ze wskazaniem na różnice z pojęciem własności prywatnej. Jeśli przeto wyłączne prawo własności na dany obiekt należy tylko do części zbiorowości podmiotów gospodarczych, to mamy do czynienia z systemem własności komunalnej (grupowej). Z drugiej strony trzeba pamiętać, że jednostka dysponuje w tym systemie wyłącznym prawem własności tylko jako członek wspólnoty, w relacjach z pozostałymi jednostkami grupy”⁸⁶. Tak rozumiany system praw własności stanowi określone normy i zasady, które często przybierają formę aktów normatywnych, mające na celu umożliwienie optymalnej alokacji zasobów w gospodarce. Stworzenie stabilnych struktur dla relacji międzyludzkich w działalności gospodarczej umożliwi przede wszystkim zmniejszenie niepewności gospodarowania⁸⁷. Bez względu na to, jak ów system reguluje kwestie własności, kluczowym dla tego etapu rozważań jest stwierdzenie, że system ten reguluje sposób działania człowieka. Owa funkcja regulacyjna, w kontekście nowego instytucjonalizmu przybiera więc charakter instytucji, co pozwala wpro-

⁸⁴por. Ibid., s. 22–23.

⁸⁵por. A.M. Honoré, *Ownership*, [w:] *Oxford Essays in Jurisprudence*, red. A.G. Guest, Oxford University Press, London 1961.

⁸⁶W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 72.

⁸⁷por. D.C. North, *Institutions*..., op. cit., s. 6.

wadzić do rozważań pojęcie ‘instytucji własności’. Cały system praw własności, w skład którego wchodzi różne formy instytucjonalne, stanowi natomiast element całej instytucjonalnej sfery kształtującej aktywność ludzka gospodarce.

1.2.3 Człowiek a prawa własności

Przedmiotem teorii praw własności jest instytucja własności, która wpisuje się w sferę instytucjonalną determinującą działania człowieka w gospodarce. W tym miejscu należy postawić kolejne pytanie, które dopełni jej (teorii praw własności) prezentację zgodnie z przyjętą w niniejszych rozważaniach metodą. W jaki sposób pod wpływem instytucjonalnych determinantów systemu praw własności działa człowiek? Jaka logika przyświeca temu działaniu? Analiza twórczości głównych przedstawicieli teorii praw własności ukazuje, iż posiadane prawa do własności mają kluczowe znaczenie przy podejmowaniu decyzji w gospodarce. Z kolei działania podmiotów gospodarczych, także i państwa, wpływają na budowanie instytucjonalnego ładu gospodarczego. Dość optymistycznie twierdzenie podał F.A. Hayek, który powiedział, w kontekście praw własności, że istnieją określone instytucjonalne normy i zasady, które determinują lepszą koordynację działań podmiotów gospodarki, umożliwiając tym samym optymalne przetrwanie gospodarczych organizmów⁸⁸. W tym kontekście można mówić o tzw. fragmentacji absolutnych praw własności. „W ekonomicznej teorii praw własności wskazuje się, że fragmentacja absolutnych praw własności i operacje rynkowe służą do nadania zasobom dóbr jak najwyższej użyteczności. Fragmentacja absolutnych praw własności owocuje zdefiniowaniem – w przepisach prawnych czy konkretnym kontrakcie – relatywnych praw własności”⁸⁹. Działania człowieka, ograniczone instytucjonalnymi normami i zasadami, sprowadzają się do takiego kształtowania praw własności do określonego dobra, aby maksymalizować jego wartość ryn-

⁸⁸por. F.A. Hayek, *The Results of Human Action...*, op. cit., s. 96–100.

⁸⁹R.M. Jakubowski, *Efektywność gospodarcza w ujęciu ekonomicznej teorii praw własności – wybrane zagadnienia*, „Ekonomia i Prawo”, 2006, nr 2, s. 69.

kową. Absolutne prawo własności dotyczy tutaj w sposób bezpośredni prawa do posiadania określonego dobra. Z kolei relatywne prawo własności jest związane z szeregiem podmiotowych ograniczeń, które tworzą określoną wiązkę praw własności. Dla ukazania istoty mechanizmu fragmentacji absolutnych praw własności można posłużyć się przykładem chociażby sprzedaży laptopa. Mamy więc dwa podmioty (A i B), których celem jest sprzedaż dokładnie takiego samego pod względem technologicznym komputera przenośnego (K), który u każdego z nich ma taką samą wartość rynkową (P) i użyteczność (U). Sprzedawca A oferuje laptop K swoim potencjalnym klientom za cenę P . Na skutek procesu sprzedaży sprzedawca przekazuje absolutne prawa własności do przykładowego tu laptopa swojemu klientowi, który staje się jego właścicielem. Sprzedawca B chce jednak zoptymalizować efektywność swojej sprzedaży poprzez zwiększenie poziomu alokacji swoich dóbr w gospodarce. W tym celu korzysta z mechanizmu fragmentacji absolutnych praw własności. Zgodnie instytucjonalnymi warunkami, które go ograniczają, zwiększa użyteczność komputera przenośnego K , tworząc podmiotowe ograniczenia dla tej transakcji. Przedmiot wymiany zostaje doposażony np. w system operacyjny, program antywirusowy, torbę ochronną czy dodatkowy osprzęt komputerowy. Kupujący decydując się na zakup laptopa K u sprzedawcy B jest zmuszony do akceptacji przykładowych tu ograniczeń praw własności. Jest to jednak korzystne dla niego, gdyż uzyskuje prawo do posiadania dobra o większej użyteczności. Z kolei podjęcie takiej decyzji przez sprzedającego B optymalizuje wolumen jego sprzedaży. Podejmowanie decyzji o fragmentacji absolutnych praw własności determinowane instytucjami własności jest źródłem obopólnych korzyści dla stron transakcji, gdyż generują dodatkową rentę poprzez wzrost wartości podmiotu wymiany praw własności⁹⁰.

W gospodarce działania człowieka – w tym także podejmowanie decyzji dotyczące alokacji dóbr – są realizowane na skutek

⁹⁰por. L. Alessi, *Property Rights, Transaction Cost, and X-efficiency*, „American Economic Review”, 1983, nr 73, s. 64–81.

określonej motywacji, która to jest uzależniona od stopnia posiadanych praw własności. Im pełniejszy jest poziom własności, tym motywacja jest silniejsza, co umożliwia optymalne gospodarowanie relacjami pomiędzy podmiotami gospodarki⁹¹. „Zdaniem teoretyków praw własności najbardziej wydajną gospodarką jest ta oparta na pełnej własności prywatnej, o charakterze wyłącznym i transferowalnym. Należy również zgodzić się ze stwierdzeniem, że system społeczno-gospodarczy oparty na prywatnej własności, w którym zapewniony jest niczym nieskrępowany transfer praw własności, prowadzi do stosunkowo najlepszej alokacji zasobów w relacji z innymi rodzajami gospodarek”⁹². Własność prywatna, która związana jest z ponoszeniem przez właściciela określonych kosztów zewnętrznych, ale i także z prawem czerpania korzyści wynikających z prawa do własności, motywuje go do bardziej efektywnego wykorzystywania przedmiotowych zasobów⁹³. W podobnym tonie wypowiada się S. Pejovich, który podkreśla, że tylko prywatna własność gwarantuje pełnię uprawnień własnościowych, którą rozumie jako wiązkę praw własności składającą się z indywidualnego prawa posiadania, swobody użytkowania i zarządzania, prawa do zbywania i przywłaszczania korzyści z tytułu posiadania określonego dobra⁹⁴. Z powyższego można wnioskować, że działania człowieka polegające w głównej mierze na sposobie alokacji dóbr w gospodarce są uzależnione od formy własności. Instytucja własności determinuje więc indywidualne działania, a zmiany praw własności wynikają z chęci zwiększenia poziomu użyteczności⁹⁵.

Wiązka praw własności, która pojawiała się kilkakrotnie w powyższych rozważaniach, stanowi fundament dla dość interesującego modelu struktury praw własności. Przedstawia on swoiste pakiety uprawnień do sposobów korzystania z określonych dóbr,

⁹¹por. J. Wilkin i M. Iwanek, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii...*, op. cit., s. 98–100.

⁹²M. Zalesko, *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego...*, op. cit., s. 94.

⁹³por. H. Demsetz, *Toward a Theory of Property Rights...*, op. cit., s. 365.

⁹⁴por. S. Pejovitch, *Economic Analysis of Institutions and Systems...*, op. cit., s. 66.

⁹⁵por. E.G. Furubotn i S. Pejovitch, *Introduction...*, op. cit., s. 9.

co z kolei determinuje sposób działania właścicieli. „Prawa własności określają działania, które indywidualnie możemy podjąć w stosunku do innych osób. Jeśli jedna osoba ma prawo, ktoś inny ma współmierny obowiązek przestrzegania tego prawa”⁹⁶. Model form własności i wiązek praw ukazuje różne sposoby możliwych działań człowieka, korzystając z powszechnej puli zasobów (z ang. *common-pool resources*). Owa powszechna pula zasobów jest rozumiana jako dobra ekonomiczne. „Takie zasoby mają dwie ważne z ekonomicznego punktu widzenia cechy – wyłączenie jednostek z ich użytkowania przy pomocy barier fizycznych lub instrumentów prawnych jest kosztowne, a korzyści pozyskiwane przez daną jednostkę są odejmowane od korzyści innych jednostek”⁹⁷. Prawa własności zostały podzielone na pięć typów uprawnień, które umożliwiają korzystanie z powszechnej puli zasobów i odniesione zostały do pięciu grup posiadaczy praw własności (zob. tabela 1.3). W gronie praw własności zostały zdefiniowane prawa do wejścia, pozyskiwania, zarządzania, wykluczania i alienacji. Pierwsze z nich jest definiowane jako prawo do wejścia (*access*) w fizyczną przestrzeń i niesubtraktywnego cieszenia się z korzyści z tego wynikających. Oznacza to, że korzystanie z prawa posiadania określonych dóbr nie odcina innych od tego samego prawa. Fakt wyjścia z rodziną na wędrowną po lesie jest przykładem takiego właśnie typu uprawnień, pod warunkiem, że nie jest to las prywatny z ograniczonym dostępem regulowanym odmienną formą praw własności, z którego korzystanie nie odcina innych ludzi do cieszenia się podobną wędrowną po tym samym lesie. Uprawnienia do pozyskiwania (*withdrawal*) to prawo do uzyskania określonych jednostek zasobów lub produktów systemu zasobów dla własnej korzyści. Ta forma uprawnień będzie odzwierciedlała sytuację, w której przykładowy spacer zamieni się w zbieranie np. leśnych jagód i poziomek, które zostaną spożyte przez dzieci ku ich radości z doznań smakowych. Trzecią formą uprawnień jest zarządzanie (*management*). Jest ono

⁹⁶E. Ostrom, *Private and Common Property Right*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert i G. De Geest, Edward Elgar, Cheltenham 2000, t. II, *Civil Law and Economics*, s. 339.

⁹⁷W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*... , op. cit., s. 73–74.

tu definiowane jako prawo do regulowania wzorców użytku wewnętrznego i przekształcania zasobów poprzez ich poprawę. Kontynuując przykład rodzinnej wędrowki po lesie, prawo do zarządzania można zobrazować w taki oto sposób. Ojciec rodziny, widząc korzyści ze spożywania przez swoje dzieci owoców leśnych, podejmuje decyzję o regularnym i doskonalszym sposobie zbierania, a może i nawet uprawie tychże jagód i poziomki, optymalizując ich alokację. Kolejnym typem uprawnień jest wykluczanie (*exclusion*), które należy rozumieć jako prawo do określania wejścia i pozyskiwania zasobów przez innych oraz prawo do ustalania sposobu przekazywania tychże praw. W tym momencie przykładowa rodzina z powyższej leśnej wędrowki, stając się właścicielem runa leśnego, określa, kto może wchodzić na (już) ich teren uprawy i na jakich zasadach może zbierać owe jagody i poziomki w celu np. konsumpcji. Ostatnim rodzajem uprawnień jest alienacja (*alienation*). Została ona zdefiniowana jako prawo do sprzedaży lub dzierżawy praw do zarządzania (*management*) i wykluczania (*exclusion*)⁹⁸.

Rodzaje uprawnień	Klasy posiadaczy praw własności				
	Zupełni posiadacze	Właściciele	Petenci	Uprawnieni użytkownicy	Uprawnieni uczestnicy
Wejście	X	X	X	X	X
Pozyskiwanie	X	X	X	X	
Zarządzanie	X	X	X	X	
Wykluczanie	X	X			
Alienacja	X				

Tabela 1.3: Wiązki praw powiązane z pozycją własności, opracowanie własne, źródło: E. Ostrom, C. Hess, *Private and common property rights*, op. cit.

W tym miejscu zostało zdefiniowanych pięć klas czy grup po-

⁹⁸por. E. Ostrom i C. Hess, *Private and common property rights*, School of Public & Environmental Affairs Research Paper, Bloomington 2007, s. 11.

siadaczy praw własności. Są nimi uprawnieni uczestnicy, użytkownicy, petenci, właściciel i zupełni posiadacze (zob. tabela 1.3)⁹⁹. Takie rozwiązanie ukazuje fakt, że jednostki lub zbiorowości mogą posiadać ściśle określone prawa własności, które zawierają lub nie zawierają wszystkich pięciu wcześniej przedstawionych rodzajów uprawnień do określonych zasobów. Takie rozwiązanie oddziela kwestię definicji samego prawa własności od zagadnienia efektu posiadania określonego rodzaju uprawnień. Pierwszą z klas posiadaczy praw własności są uprawnieni uczestnicy (*authorized entrants*). Mogą oni podejmować działania, które umożliwiają im korzystanie z dostępu do grupowej puli zasobów bez prawa pozyskiwania tychże zasobów na własność¹⁰⁰. Druga klasa posiadaczy praw własności została określona mianem uprawnionych użytkowników (*authorized users*). Mają oni prawo do bieżącego korzystania z zasobów, pozyskiwania ich na własny użytek a nawet ograniczonego wpływu na procesy zarządzania nimi. Obecność lub brak ograniczeń czasowych, stosowana technologia, przeznaczenie oraz ilość wykorzystanych zasobów są tutaj uzależnione od zasad operacyjnych (*operational rules*) opracowanych przez uprawnione podmioty¹⁰¹. Kolejna klasa posiadaczy praw własności to petenci (*claimants*). Cechą charakterystyczną dla tej grupy jest posiadanie operacyjnego prawa dostępu oraz pozyskiwania zasobów. Posiadają oni dodatkowo możliwość kolektywnego wyboru i uzgadniania prawa do zarządzania tymi zasobami, co może wynikać z potrzeby rozbudowy i konserwacji urządzeń i obiektów oraz wprowadzania limitów eksploatacji zasobów¹⁰². Klasa posiadaczy praw własności posiadająca jeszcze większe uprawnienia to właściciele (*proprietors*). „Posiadają takie same prawa jak petenci z dodatkiem prawa do decydowania, kto może uzyskiwać dostęp

⁹⁹por. E. Ostrom, *How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action*, „Journal of Theoretical Politics”, 2003, nr 15(3), s. 250–252.

¹⁰⁰por. E. Ostrom, *Private and Common Property Right*, op. cit., s. 339.

¹⁰¹por. E. Ostrom i C. Hess, *Private and common property rights...*, op. cit., s. 12.

¹⁰²por. E. Ostrom, *How Types of Goods...*, op. cit., s. 250–251.

do zbiorów zasobów”¹⁰³. Nie posiadają oni jednak prawa do sprzedaży swoich uprawnień do zarządzania i wykluczania, choć mogą zapisywać je w spadku swoim spadkobiercom. Najwyższą klasą posiadaczy praw własności są zupełni właściciele (*full owners*). Oprócz wcześniejszych czterech rodzajów uprawnień właściciele mają prawo do alienacji, czyli prawo do sprzedaży lub wydzierżawienia praw do zarządzania i wykluczania, pod warunkiem jednak, że nie będzie to szkodziło innym właścicielom (*proprietors*). „Osoba fizyczna, prywatna korporacja, rząd albo grupa społeczna może posiadać pełne prawa własności do wszelkiego rodzaju dobra, w tym do powszechnej puli zasobów. Prawa własności nie będą jednak nigdy absolutne. Nawet prywatni właściciele mają obowiązki, aby nie generować różnego rodzaju partykularnych szkód dla innych”¹⁰⁴. Przedstawiony model systemu praw własności ukazuje, jak bardzo skomplikowany jest świat praw własności. Nie wystarczy mówić jedynie o własności prywatnej czy wspólnej. Zależności pomiędzy klasami posiadaczy praw własności a rodzajami uprawnień odzwierciedlają status i organizację właścicieli określonych praw własności¹⁰⁵, a tym samym ukazują możliwe sposoby działania ludzkiego w gospodarce.

1.3 Teoria kosztów transakcyjnych

Rozważania na temat kosztów transakcyjnych w sposób istotowy dotyczą wymiany rynkowej. Choć teoria ta jest przypisywana do nurtu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, to już pierwsze przesłanki o kosztach transakcyjnych, choć wówczas tak nienazywanych, pojawiły się w twórczości starożytnej. Arystoteles pisał, iż „handel zamienny ani nie jest przeciwny naturze, ani nie przedstawia żadnej postaci sztuki zdobywania pieniędzy, służy bowiem do uzupełnienia samowystarczalności, zgodnie z naturą. Z kolei jednak z niego rozwinęła się owa sztuka gromadzenia pieniędzy. Kiedy bowiem pomoc niesiona przez przywóz rzeczy brakujących,

¹⁰³E. Ostrom, *Private and Common Property Right*, op. cit., s. 341.

¹⁰⁴Ibid., s. 341–342.

¹⁰⁵por. E. Ostrom, *How Types of Goods...*, op. cit., s. 252.

a wywóz zbędnych, sięgać zaczęła do coraz dalszych krajów, z konieczności musiały wejść w użycie pieniądze; nie wszystkie bowiem rzeczy, z natury potrzebne, są łatwe do przewożenia”¹⁰⁶. Wspomniana tutaj trudność przewożenia dóbr naturalnie potrzebnych w czasach nam bliższych była często utożsamiana z tarciem w gospodarce, którym tłumaczono wszelkie niedoskonałości rynku. Wykorzystując paralelę wzburzonej fali, C. Menger rozpoczynając rozważania nad teorią ceny, stwierdził, że „jeśli śluz pomiędzy dwoma zbiornikami wodnymi zostaną otwarte, powierzchnia wody stanie się niespokojna, a początkowo wzburzone fale będą powoli cichnąć, aż tafla stanie się spokojna. Fale to jedynie symptomy działania dwóch sił, które nazywamy przyciąganiem i tarciem. Ceny dóbr, które odzwierciedlają równowagę ekonomiczną, określaną poprzez dystrybucję praw własności pomiędzy podmiotami gospodarującymi, przypominają te fale”¹⁰⁷. Wspomniane tu, a często w historii myśli ekonomicznej nadużywane¹⁰⁸ pojęcie tarcia w gospodarce zostało odniesione po raz pierwszy do kategorii kosztów przez R. Coase’a. W swoich rozważaniach o naturze firmy zauważa, iż koszt użytkowania mechanizmu cenowego jest zbyt wysoki i należy go zredukować¹⁰⁹. Tym sposobem koszty transakcyjne weszły do regularnych rozważań przedstawicieli Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, stając się kluczową teorią, mocno powiązaną z zagadnieniami kontraktowania.

1.3.1 Koszty transakcyjne w ramach porządku ekonomicznego

Pojawienie się we współczesnej ekonomii pojęcia kosztu transakcyjnego nie było procesem łatwym i jednoznacznym. Pierwsze

¹⁰⁶ Arystoteles, *Polityka*, Wydanie elektroniczne – www.katedra.uksw.edu.pl, Warszawa 2003, t. 1, Dzieła wszystkie, s. 14.

¹⁰⁷ M. Carl, *Principles of Economics*, Ludwig von Mises Institute, Auburn 2004, s. 192.

¹⁰⁸ por. Ł. Hardt, *Rozwój ekonomii kosztów transakcyjnych, od koncepcji do operacjonalizacji*, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Warszawa 2008, s. 42.

¹⁰⁹ por. R. Coase, *The Nature of the Firm...*, op. cit., s. 390.

wzmianki i mgliste próby tłumaczenia kwestii owego kosztu pojawiały się w kontekście ekonomii monetarnej. Problematyką tą zajmował się m.in. J.R. Hicks, który pisał, że „najważniejsze pytanie pojawia się w momencie, w którym szukamy wyjaśnienia przyczyn preferowania przez ludność posiadania gotówki zamiast przynoszących zysk aktywów kapitałowych”¹¹⁰. Stojąc w opozycji do tautologicznego używania pojęcia tarcia w gospodarce, definiuje on pojęcie kosztu transferu aktywów. Jest on przez niego definiowany jako koszt o charakterze kosztu wymiany, który to ogranicza funkcjonowanie poszczególnych części systemu gospodarczego. Koszt transferu aktywów dotyczy w sposób oczywisty rynku kapitałowego i pieniężnego, natomiast jego odpowiednikiem na rynku dóbr i usług jest koszt wymiany¹¹¹. Twórczość J.R. Hicksa stała się w pewnym sensie przyczynkiem do powstania w ekonomii współczesnej określenia ‘koszt transakcyjny’, który u niego *expressis verbis* się jeszcze nie pojawił. Określenie to w literaturze ekonomicznej po raz pierwszy pojawia się spod pióra T. Scitovsky’ego w 1940 roku. Ekonomista ten w swoim artykule pt. *A Study of Interest and Capital* dokonuje analizy determinantów kształtujących poziom stóp procentowych aktywów kapitałowych. Odpowiadając na przyczyny niskiego popytu na obligacje rządowe, T. Scitovsky pisze, że „jednym z powodów musi być preferencja płynności, ale drugim – prawdopodobnie tak samo istotnym – są wysokie koszty transakcyjne (opłaty brokerskie, prowizje, podatki)”¹¹². Kolejnym etapem kształtowania się pojęcia ‘koszt transakcyjny’ w ekonomii były rozważania J. Marschaka. Próbował on wpisać owe koszty transakcyjne do modelu równowagi rynkowej. Pierwotnie wprowadza on pojęcie kosztów marketingowych, które odzwierciedlają niejako nierównowagę rynkową, przejawiającą się w zbyt małej liczbie podmiotów na rynku. We wspólnym artykule z H. Makowerem piszą, iż „rynek może stać się bardziej doskonały poprzez działalność reklamową (rozumianą bardzo szeroko, a więc

¹¹⁰J.R. Hicks, *A Suggestion for Simplifying the Theory of Money*, „Economica”, 1935, nr 3(1), s. 5.

¹¹¹por. Ibid., s. 5–6.

¹¹²T. Scitovsky, *A Study of Interest and Capital*, „Economica”, 1940, nr 7(27), s. 307.

również poprzez pojawienie się instytucji pośredniczących). Działania marketingowe będą prowadzone do tego momentu, w którym ich koszt zrówna się z zyskiem z udoskonalenia rynku”¹¹³. Ostateczne osadzenie kosztów transakcyjnych w zagadnieniach z obszaru rynku dóbr i usług J. Marschak wprowadza odpowiadając na pytanie o determinanty, które kształtują ilość wymienianych dóbr w gospodarce i wysokość ich ceny. W tym oto kontekście wprowadza on pojęcie kosztów transakcyjnych, które – jak twierdzi – nie są uzależnione od liczby transakcji, a od ilości dóbr wymienianych w gospodarce. Wynika z tego, iż podmiot dokonujący wymiany jednego dobra na drugie musi poświęcić kolejne dobro (koszt transakcyjny) w postaci chociażby opłat za pośrednictwo lub straconego czasu na realizację tejże wymiany¹¹⁴. Tym oto sposobem w ekonomii tautologiczne i mgliste pojęcie tarcia zostaje zastąpione kosztem transakcyjnym, które można traktować jako kolejny element instytucjonalnego porządku ekonomicznego. Za K. Brunnerem można powiedzieć, że „J. Marschak w interesujący sposób pokazał, iż możliwe jest wyjaśnienie dodatkiego popytu jednostek na gotówkę bez uwzględnienia pieniądza w funkcji użyteczności. [...] Punktem wyjścia jego analizy było wprowadzenie pojęcia kosztu transakcyjnego, który został zdefiniowany w bardzo pomysłowy sposób [twierząc, iż – A.J.D.] cena netto różni się od ceny wymiany o koszty transakcyjne”¹¹⁵.

Kluczowym jednak problemem dla niniejszych rozważań jest odniesienie kosztów transakcyjnych nie tylko do rynkowego procesu wymiany dóbr i usług, ale do instytucjonalnego porządku ekonomicznego. W związku z tym nasuwa się niemalże w sposób naturalny pytanie, czym są owe koszty transakcyjne, wpisujące się w retorykę instytucjonalną? Teoria kosztów transakcyjnych w sposób bardzo wyraźny koreluje do wcześniej opisanej teorii praw własności. „Już na początku rozwoju ekonomii kosztów transak-

¹¹³J. Marschak i H. Makower, *Assets, Prices and Monetary Theory*, „Econometrica”, 1938, nr 5(10), s. 319.

¹¹⁴por. J. Marschak, *The Rationale of the Demand for Money and of Money Illusion*, „Metroeconomica”, 1950, nr 2, s. 88.

¹¹⁵K. Brunner, *Inconsistency and Indeterminacy in Classical Economics*, „Econometrica”, 1951, nr 19(2), s. 169.

cyjnych pojawiła się kontrowersja co do sposobu ich ekonomicznej interpretacji. Część ekonomistów uważała, iż koszty te pojawiają się wyłącznie w momencie transferu praw własności, inni natomiast, iż są to koszty ustanowienia i wykonywania tychże praw. [...] Tym co łączy te dwa podejścia, jest ścisły związek między kosztami transakcyjnymi a prawami własności”¹¹⁶. W świetle powyższego w literaturze przedmiotu pojawiają się często różne sposoby definiowania tychże kosztów. D.W. Allen współtworząc dzieło pt. *Encyclopedia of Law and Economics*, w rozdziale poświęconym kosztom transakcyjnym także podaje dwie definicje. Pierwsza z nich mówi, iż „koszty transakcyjne są kosztami ustanowienia i utrzymania praw własności. [...] Koszty transakcyjne obejmują wszelkie koszty bezpośrednie, jak również wszelkie współistniejące nieefektywności w produkcji lub w błędnej alokacji, które by z nich [kosztów transakcyjnych – A.J.D.] wynikały”¹¹⁷. Takie podejście do kosztów transakcyjnych jest dominujące w nurcie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, gdyż zapewnia swoiste ramy teoretyczne i mocno korelujące z instytucjonalną tradycją T. Veblena i J.R. Commonsa. Druga definicja przytaczana przez D.W. Allena odnosi się do myśli m.in. J.R. Hicksa. Według niej „koszty transakcyjne to koszty wynikające z przeniesienia praw własności”¹¹⁸. Ta definicja stała się niejako przyczynkiem do powstania kolejnej, bardziej precyzyjnej definicji, której autorem jest R.N. Stavins. „Ogólnie rzecz biorąc, koszty transakcyjne są wszechobecne w gospodarce rynkowej i mogą wynikać z przeniesienia jakichkolwiek praw własności, ponieważ strony wymiany muszą znaleźć się nawzajem, komunikować się i wymieniać informacją. Może istnieć konieczność: przeprowadzenia kontroli i pomiaru dóbr, które mają być transferowane, sporządzania umów, konsultowania się z prawnikami lub innymi ekspertami i przenoszenia tytułu [praw własno-

¹¹⁶Ł. Hardt, *Instytucje a koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa”, 2005, nr 1–2, s. 3.

¹¹⁷D.W. Allen, *Transaction Costs*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert i G. De Geest, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1999, s. 898.

¹¹⁸*Ibid.*, s. 901.

ści – A.J.D.]”¹¹⁹. Jedno i drugie podejście do kosztów transakcyjnych posiada swoje wady i zalety. Nie zmienia to jednak faktu, iż koszty transakcyjne stanowią ważny element wpisujący się w instytucjonalny porządek ekonomiczny, przez co w sposób racjonalny tłumaczą zjawiska wcześniej ukrywane za enigmatycznym pojęciem tarcia rynku lub w ogóle spychane do czynników egzogenicznych w stosunku do zjawisk wymiany zachodzących w gospodarce. Dość ogólny sens kosztów transakcyjnych – ale warty przytoczenia w tym miejscu – przedstawia także R.H. Coase w swojej publikacji pt. *The Problem of Social Cost*. Píše on, że „w celu przeprowadzenia transakcji rynkowej niezbędne jest odkrycie, kto jest zainteresowany wymianą, poinformowanie innych stron zainteresowanych o warunkach wymiany, prowadzenie procesu negocjacji, sporządzenie umowy, przeprowadzenie kontroli, aby upewnić się, że warunki umowy są przestrzegane i tak dalej. Operacje te są często bardzo kosztowne; na tyle kosztowne, że pozwalałyby zapobiec realizacji wielu transakcji, które byłyby przeprowadzone w świecie, gdzie system cen funkcjonowałby bez kosztów”¹²⁰. Z powyższego można wywnioskować, iż koszty transakcyjne, bez względu na to, które ich ujęcie będzie się brało za prawdziwe, stanowią instytucję determinującą działanie podmiotów dokonujących wymiany gospodarczej. Siła tej instytucji będzie sprawiała, iż określony proces wymiany będzie realizowany w taki, a nie inny sposób. Bez względu na to, czy mowa będzie o procesie ustanowienia praw własności, czy o ich przeniesieniu na drugą stronę procesu wymiany rynkowej, to zjawiska te będą zdeterminowane istnieniem określonych kosztów transakcyjnych. Koszty transakcyjne dotyczą więc prowadzenia samej transakcji wymiany (*cost of transacting*), ochrony praw własności (*policing costs*), dystrybucji praw własności (*valuation costs*) a także zmiany struktury praw własności (*realignment costs*)¹²¹. Wszystkie one mają jednak charakter egzogeniczny w stosunku do każdej ze stron wymiany, co sprawia, że dotyczą one jedynie

¹¹⁹R.N. Stavins, *Transaction Costs and Tradable Permits*, „Journal of Environmental Economics and Management”, 1995, nr 29, s. 134.

¹²⁰R.H. Coase, *The Problem of Social Cost...*, op. cit., s. 15.

¹²¹por. Ł. Hardt, *Rozwój ekonomii KT...*, op. cit., s. 59.

przestrzeni gospodarczej spoza granic firmy i/lub konsumenta – czyli podmiotów rynku dóbr i usług.

Nowe podejście do zagadnienia kosztów transakcyjnych zrodziło się w twórczości O.E. Williamsona. Rozważając problem optymalnej wielkości przedsiębiorstwa, wprowadził on koszty transakcyjne do wnętrza firmy, w granicach której dochodzi do wymiany dóbr. Elementem, który stał się swoistym krokiem milowym w ekonomii kosztów transakcyjnych, było nowatorskie podejście do zjawiska transakcji. Została ona zdefiniowana jako proces przemieszczenia dóbr lub usług „przez technologicznie odrębny interfejs. Jedno stadium aktywności się kończy, a nowe zaczyna. Przy dobrze działającym interfejsie, jak przy dobrze działającej maszynie, owe transfery dokonują się gładko. W systemie mechanicznym zwracamy uwagę na tarcie: czy przekładnia zazębia się, czy części są naoliwione, czy nie ma zbędnego poślizgu lub innej straty energii? Ekonomicznym odpowiednikiem tarcia jest koszt transakcyjny: czy strony wymiany działają harmonijnie, czy też występują ciągle nieporozumienia i konflikty prowadzące do opóźnień, załamania i innych zakłóceń?”¹²². Zastosowanie powyższej definicji transakcji oddała problemy związane z transferem praw własności, które były widoczne w definicjach kosztów transakcyjnych przedstawianych przez chociażby D.W. Allena. Transakcja, która jest tutaj rozumiana jako proces zachodzący tak wewnątrz przedsiębiorstwa, jak i w gospodarce jako takiej, pozwala na odniesienie kosztów transakcyjnych do kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa oraz do kosztów procesów wymiany w gospodarce. Takie oto pozytywne postrzeganie kosztów transakcyjnych skutkuje powstaniem określonych skutków. Odnajdując źródła kosztów transakcyjnych z jednej strony wewnątrz firmy (koszty funkcjonowania firmy), z drugiej natomiast w sposobie zorganizowania rynku (koszty wymiany rynkowej) można dojść do wniosku, iż dodatnie koszty transakcyjne będą postrzegane praktycznie wszędzie. Będą one uzależnione od sposobu zarządzania firmą i sposobu organi-

¹²²O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu: firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 1.

zowania procesów wymiany rynkowej, a ponadto będą one powiązane z szeregiem determinantów instytucjonalnych, które stanowią otoczenie firmy i całej gospodarki¹²³. W tym miejscu warto wspomnieć także rozważania nt. kosztów transakcyjnych D.C. Northa. Píše on, iż „jeżeli koszty transakcyjne byłyby po prostu kosztami koordynowania coraz bardziej złożonych i współzależnych części gospodarki, byłyby one prostymi kosztami informacji, lub dokładniej, kosztami pozyskiwania informacji. [...] Są także jeszcze koszty egzekwowania porozumień i podejmowania rzetelnych zobowiązań w czasie i przestrzeni, niezbędnych do wykorzystania potencjału technologii”¹²⁴. Znamienna dla jego twórczości jest próba odniesienia kosztów transakcyjnych do zdolności poznawczych człowieka, który wchodzi w interakcje w gospodarce. Stwierdza on, iż „rzadkie zasoby kognitywne w decydujący sposób wpływają na procesy podejmowania decyzji ekonomicznych. Jeśli zdolności poznawcze człowieka są ograniczone, to podejmowane przez niego decyzje opierają się nie na rzeczywistych faktach i zdarzeniach, ale na ich subiektywnych reprezentacjach. [...] Proces percepcji, polegający na internalizacji instytucji, jest kosztowny, gdyż wymaga użycia ograniczonych zdolności poznawczych. To swoiste tarcie w systemie poznawczym, to nic innego, jak koszty transakcyjne”¹²⁵. W świetle powyższych rozważań można stwierdzić, iż koszty transakcyjne stanowią sumę kosztów funkcjonowania gospodarki, w tym także koszty wymiany rynkowej i koszty funkcjonowania firmy, które obejmują szeroki wachlarz nakładów zasobów, finansowych i pozafinansowych, ponoszonych w trakcie realizacji wszystkich typów transakcji¹²⁶, na każdym z ich etapów.

Koszty transakcyjne w sposób istotowy współgrają z problematyką własności. Ta ostatnia została wcześniej już przedstawiona

¹²³por. O.E. Williamson i S. Tadelis, *Transaction Cost Economics*, „National Science Foundation grant number SES-0239844”, University of California, National Science Foundation grant number SES-0239844, Berkeley 2010., 5.

¹²⁴D.C. North, *Institutions, transaction costs and productivity in the long run*, Washington University in St. Louis, St. Louis 1993, s. 4.

¹²⁵Ł. Hardt, *Instytucje a KT...*, op. cit., s. 9.

¹²⁶por. W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)...*, op. cit., s. 142.

jako jeden z elementów instytucjonalnego porządku ekonomicznego, w którym to staje się determinantem zachowań człowieka działającego w gospodarce. Koszty transakcyjne zaś wprowadzają ową własność w niejako ekonomiczną dynamikę, która została określona mianem transakcji. Bez względu na przyjmowaną definicję transakcji w gospodarce czy na sposób interpretowania samych kosztów transakcyjnych, bez większej wątpliwości można stwierdzić, iż przedmiotowe tutaj koszty transakcyjne nabierają znaczenia instytucjonalnego. Ów rys instytucjonalny przedstawianych tu kosztów można dostrzec w tym, iż koszty transakcyjne – mówiąc bardziej precyzyjnie ich poziom – sprawiają, że człowiek działający w gospodarce będzie podejmował takie, a nie inne decyzje. Ten determinizm sprawia, iż koszty transakcyjne można wpisać do katalogu instytucji ograniczających sposób funkcjonowania gospodarki. Wszelka wymiana dóbr i usług w gospodarce jest więc w jakimś stopniu zdeterminowana istnieniem kosztów transakcyjnych, a przez to można je traktować jako jeden z elementów instytucjonalnego porządku ekonomicznego. W świetle powyższego można powiedzieć, iż instytucja kosztów transakcyjnych spaja w sobie wszelkie ekonomiczne i pozaekonomiczne determinanty mające esencjonalne i substancjonalne znaczenie dla procesów wymiany rynkowej oraz transakcji w gospodarce oraz wewnątrz firmy. Źródłem tychże sił instytucjonalnych można doszukiwać się praktycznie w całej sferze instytucjonalnej¹²⁷, gdyż to ona stanowi rzeczywiste środowisko gospodarki.

1.3.2 Instytucjonalne uwarunkowania kosztów transakcyjnych

Przypisanie kosztów transakcyjnych do katalogu instytucji determinujących działania człowieka w gospodarce niesie za sobą określone konsekwencje. Skoro stanowią one (koszty transakcyjne) element instytucjonalnego porządku ekonomicznego, to nasuwają się określone pytania. Co sprawia, że koszty transakcyjne w ogóle istnieją? Co je determinuje i wpływa na ich taki, a nie inny po-

¹²⁷por. O.E. Williamson i S. Tadelis, *Transaction Cost Economics*, op. cit.

ziom? Jakiego elementu sfery instytucjonalnej one dotyczą? W jaki sposób koszty transakcyjne determinują działającego człowieka w gospodarce? W tym podrozdziale zostanie podjęta próba udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie poprzez omówienie instytucjonalnych uwarunkowań kosztów transakcyjnych w duchu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Analizując literaturę przedmiotu można dojść do – jak się wydaje – uzasadnionego stwierdzenia, iż zjawiska społeczno-gospodarcze, które współcześnie określamy mianem kosztów transakcyjnych, istnieją tak długo, jak długo istnieje potrzeba zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych człowieka. Choć w twórczości T. Veblena trudno doszukiwać się *expressis verbis* kosztów transakcyjnych, to można znaleźć swoiste załączki współczesnych twierdzeń ekonomii kosztów transakcyjnych. W jego *Teorii klasy próżniaczej* czytamy, iż „wszędzie, gdziekolwiek występuje własność prywatna, nawet w formie bardzo mało rozwiniętej, proces ekonomiczny przybiera charakter walki między ludźmi o posiadanie dóbr”¹²⁸. Owo posiadanie dóbr, warunkując powstanie klasy próżniaczej, twórca instytucjonalizmu odnosi do konieczności zdobywania środków na utrzymanie, które to „muszą być stosunkowo łatwo dostępne, aby możliwe było zwolnienie pokaźnej części członków społeczeństwa od stałej, codziennej pracy”¹²⁹. Oczywistym jest fakt, iż owa konieczność łatwego dostępu jest determinowana innymi czynnikami niż „współczesne” koszty transakcyjne. Nie zmienia to jednak faktu, iż z tego stwierdzenia pośrednio wynika, że walka o bogactwo i posiadanie dóbr w świecie opisywanym przez T. Veblena jest okraszona jakimś kosztem dostępności. Na potwierdzenie powyższego twierdzenia można ponownie przytoczyć *Politykę* Arystotelesa, gdzie dowiadujemy się, iż handel zamienny generuje określone problemy z przewożeniem rzeczy z natury potrzebnych¹³⁰. W gospodarce starożytnego Rzymu także obecne były praktyki czy zjawiska ekonomiczne, które można określić mianem kosztów transakcyjnych. Z opisu operacji bankierów rzymskich dowiadujemy się, że „wynikiem pomysłu

¹²⁸T. Veblen, *Teoria Klasy Próżniaczej...*, op. cit., s. 24.

¹²⁹Ibid., s. 9.

¹³⁰por. Arystoteles, *Polityka...*, op. cit., s. 14.

nie zakończonej aukcji była umowa kupna-sprzedaży, której stronami byli sprzedawca i nabywca z licytacji. Bankier pełnił w niej jedynie rolę finansującego transakcję pośrednika. Jego praca wynagradzana była finansowo z tytułu zawartej z nabywcą *stipulatio* [w prawie rzymskim forma zawarcia przyrzeczenia – A.J.D.]¹³¹. Choć strony wymiany nie miały obowiązku korzystania ze *stipulacji*, to jednak korzystanie z tego rozwiązania generowało dla nich określone korzyści. Były to m.in. gwarancja skutecznej realizacji umowy czy możliwość uzyskania „preferencyjnego” kredytu na przedmiotową transakcję. Z powyższych przykładów wynika dość jednoznacznie, iż koszty transakcyjne istniały na długo przed tym, jak zostały określone kosztami transakcyjnymi.

Chcąc jednak poznać instytucjonalne uwarunkowania istnienia kosztów transakcyjnych, należy powrócić do analizy współczesnego nurtu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. W tym kontekście na uwagę zasługują rozważania O.E. Williamsona na temat transakcji gospodarczej. Wcześniej przedstawiona została jego teza o kosztach transakcyjnych w kontekście samej transakcji, która realizowana jest wewnątrz firmy, ale i w gospodarce jako takiej. W tym miejscu niniejszych rozważań jednak kluczowym problemem jest to, co kształtuje wielkość kosztów transakcyjnych. Odnosząc je do kosztów działania firmy, można stwierdzić, że w głównej mierze koszty transakcyjne są determinowane sposobem podziału pracy. Rozważania O.E. Williamsona bardzo mocno są związane z organizacją firmy, co w pewnym sensie determinuje jego poszukiwania czynników kształtujących koszty transakcyjne właśnie w sposobie zorganizowania przedsiębiorstwa. Dlatego właśnie transakcje rynkowe, które generują określone koszty transakcyjne dla firmy, charakteryzuje on poprzez specyfikę wymaganych aktywów, poziom niepewności oraz ich częstotliwość występowania¹³². Z tego stwierdzenia wynika, że z jednej strony same transakcje są źródłem powstawania kosztów transakcyjnych, z drugiej natomiast, otoczenie instytucjonalne, w którym to dochodzi do owych

¹³¹P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje bankierskie w starożytnym Rzymie*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013, s. 124.

¹³²por. Ł. Hardt, *Instytucje a KT...*, op. cit., s. 5.

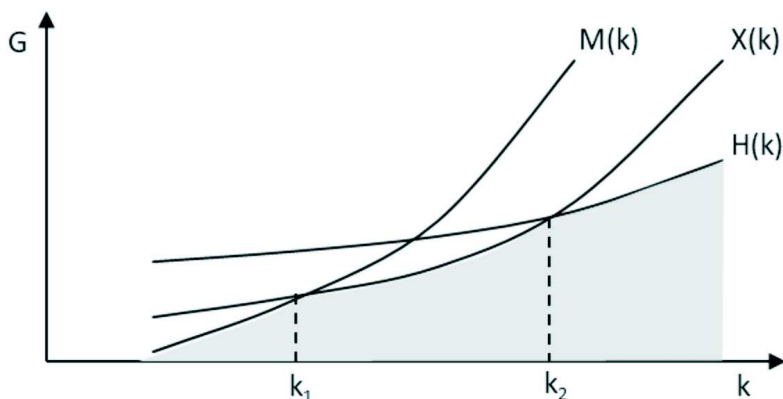
transakcji, determinuje wielkość kosztów transakcyjnych. Pierwsza cecha transakcji rynkowych określa je z perspektywy konieczności realizacji określonych inwestycji w te aktywa, które są niezbędne i charakterystyczne dla określonej transakcji. Co więcej, aktywa, o których tu mowa, nie mogą być wykorzystywane do innych celów. „Specyficzność aktywów pojawia się w aspekcie ponadczasowym (...) [a] strony transakcji mają zazwyczaj wybór pomiędzy inwestycjami specjalnego przeznaczenia a inwestycjami ogólnego przeznaczenia. Zakładając, iż kontrakty są wypełniane zgodnie z intencjami, pierwszy rodzaj inwestycji często pozwala na oszczędności kosztów. Takie inwestycje są również ryzykowne dlatego, iż wyspecjalizowanych aktywów nie można przemieścić bez straty wartości produkcyjnych, gdyby kontrakt musiał zostać zerwany lub przedwcześnie zakończony”¹³³. Wynika z tego, że takie transakcje generują dodatkowe koszty transakcyjne¹³⁴. Warto w tym miejscu wspomnieć także krótko rozważania O.E. Williamsona na temat ekonomii instytucji, w których stwierdza, że poziom kosztów transakcyjnych jest uzależniony od działających w gospodarce instytucji. Ukazuje on cztery poziomy instytucji, stanowiących szeroką wiązkę determinantów transakcji rynkowych, pomiędzy którymi to dochodzi także do wzajemnych interakcji¹³⁵. Na pierwszym poziomie wymienione są instytucje nieformalne, zwyczaje i tradycja. Drugi poziom odnosi się do środowiska instytucjonalnego, do którego przypisane zostały formalne reguły gry. Poziom trzeci dotykając kwestii zarządzania organizacją, odnosi się do tych instytucji, które mają wpływ na prowadzenie gry. Ostatni poziom przedstawia instytucje determinujące sposób alokacji zasobów i zatrudniania. Tak szeroki wachlarz różnego rodzaju instytucji jest przejawem uznania kluczowej roli instytucji determinujących poziom kosztów transakcyjnych. Co istotne, źródła tychże instytucji można odnaleźć nie tylko w przestrzeni związanej w sposób bezpośredni z transakcją. Jak podkreśla O.E. Williamson, „koszty te na-

¹³³O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 66–67.

¹³⁴por. Ibid., s. 66.

¹³⁵por. O.E. Williamson, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of economic literature”, 2000, nr 38, s. 597–600.

leży widzieć w szerszym kontekście”¹³⁶. Można zatem stwierdzić, iż „ekonomia kosztów transakcyjnych kładzie główny ciężar na porównawczą analizę kosztów transakcyjnych”¹³⁷ z zastrzeżeniem fundamentalnego znaczenia środowiska instytucjonalnego oraz instytucji determinujących zarządzanie organizacją¹³⁸.



Rysunek 1.2: Specyficzne aktywa a poziom KT, źródło: O.E. Williamson, *Comparative...*, op. cit., s. 22

Szeroki strumień instytucji, nieformalnych i formalnych, odnoszących się do procesu zarządzania organizacją oraz do alokacji zasobów w gospodarce, jest tą siłą, która determinuje poziom kosztów transakcyjnych. Koszty zarządzania transakcjami są uzależnione od poziomu specyficzności aktywów – *asset specificity* – (k) oraz wektora zmiennych parametrów – *vector of shift parameters* – (θ), które odnoszą się do środowiska instytucjonalnego (zob. rys. 1.2). W swojej analizie struktur alternatywnych O.E. Wil-

¹³⁶O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 36.

¹³⁷O.E. Williamson, *Comparative Economic Organization. The Analysis of Discrete Structural Alternatives*, An International Center for Economic Growth Publication, San Francisco, California 1994, s. 1.

¹³⁸por. *ibid.*

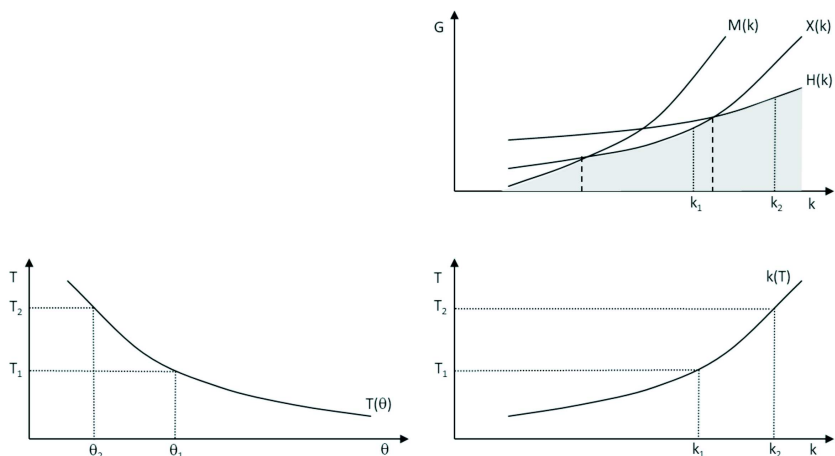
Williamson wykazuje trzy sposoby zarządzania transakcjami: poprzez rynek – $M(k, \theta)$, przedsiębiorstwo – $H(k, \theta)$ oraz organizacje hybrydowe – $X(k, \theta)$. Z powyższych funkcji wynika, iż przy wzroście poziomu specyficzności aktywów koniecznych do realizacji określonej transakcji większą efektywnością wykazuje się zarządzanie transakcjami przez przedsiębiorstwo. „Zakładając, że każdy model jest ograniczony do wyboru tego samego poziomu specyficzności aktywów, uzyskujemy następujące relacje kosztów: $M(\theta) < H(\theta)$ oraz $M' > H' > 0$ ”¹³⁹. Pierwsza zależność ukazuje przewagę rynku nad zarządzaniem transakcjami przez przedsiębiorstwo, co wynika z mechanizmu kształtowania się cen. W sytuacji jednak konieczności pokonywania problemów, związanych chociażby z zachowaniami oportunistycznymi czy innymi czynnikami generującymi nierównowagę rynkową, przewagę zyskuje już zarządzanie transakcjami przez organizacje hierarchiczne. Powyższa analiza wykazuje siłę deterministyczną specyficzności aktywów w kształtowanie się poziomu kosztów transakcyjnych. „Znaczenie specyficzności aktywów dla ekonomii kosztów transakcyjnych trudno przecenić. (...) To uwarunkowanie jest zarówno źródłem uderzających podobieństw między transakcjami, jak i rozlicznych dyskusyjnych implikacji. Oczywiście, specyficzność aktywów nabiera znaczenia jedynie w połączeniu z ograniczoną racjonalnością lub oportunistycznym i w warunkach niepewności. Ale jest także faktem, że specyficzność aktywów jest potężną siłą napędową, której ekonomia kosztów transakcyjnych zawdzięcza wiele swych walorów prognostycznych”¹⁴⁰.

Biorąc za podstawę zależność kosztów zarządzania transakcjami od poziomu specyficzności aktywów – oraz tezy instytucjonalnego determinizmu prezentowane przez innych przedstawicieli ekonomicznej teorii kosztów transakcyjnych – można dokonać próby uzasadnienia twierdzenia, iż to instytucje są pierwotnym determinantem poziomu kosztów transakcyjnych. O.E. Williamson ową specyficzność aktywów stawia jako najważniejszy element kształtujący a różnicujący transakcje¹⁴¹.

¹³⁹Ibid., s. 34.

¹⁴⁰O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 68–69.

¹⁴¹por. Ibid., s. 65.



Rysunek 1.3: Instytucjonalny determinizm poziomu kosztów transakcyjnych, opracowanie własne, źródło: O.E. Williamson, *Comparative. . .*, op. cit., s. 22

„Specyfika aktywów odnosi się do stopnia, w którym składnik aktywów może zostać przesunięty do alternatywnych zastosowań i przez alternatywnych użytkowników bez utraty wartości produkcyjnej”¹⁴². Rozróżnia się sześć rodzajów czynników wpływających na poziom specyficzności aktywów. Są to: specyfika miejsca, specyfika aktywów fizycznych oraz aktywów ludzkich, wartość marki, indywidualne aktywa wymagane przez klienta, a także specyfika czasu¹⁴³. Nietrudno zauważyć, iż powyższe czynniki są w sposób bezpośredni uzależnione od rodzaju transakcji bądź od jej złożoności. Na potrzeby niniejszej analizy można wprowadzić pojęcie złożoności kontraktów (T), która będzie determinowała poziom specyficznych aktywów koniecznych dla transakcji – $k(T)$ (zob. rys. 1.3). Poziom złożoności kontraktów jest uzależniony w sposób bezpośredni od środowiska instytucjonalnego – $T(\theta)$. To ono kształtuje charakter określonej wymiany rynkowej. Dla ukazania instytucjonalnych uwarunkowań kosztów transakcyjnych warto dokonać analizy związków między instytucjami a kosztami transak-

¹⁴²O.E. Williamson, *Comparative. . .*, op. cit., s. 19.

¹⁴³por. Ibid.

cyjnymi. Kontrakty są tutaj rozumiane jako „specyficzna forma instytucji, gdyż podobnie jak one redukują ryzyko i niepewność związaną z wymianą. Z drugiej jednak strony, ich wykonywanie rodzi koszty transakcyjne. Na ryzyko, a tym samym koszty kontraktowania, mają wpływ instytucje nieformalne *sensu largo*, np. poziom uogólnionego zaufania między stronami transakcji. Im ludzie bardziej sobie ufają, tym mniej trzeba wydać na zabezpieczenie transakcji”¹⁴⁴. Wpływ strumienia instytucjonalnego na sposób realizacji poszczególnych transakcji, a przez to na poziom kosztów transakcyjnych wydaje się uzasadniony¹⁴⁵. Specyficzność aktywów niezbędnych do realizacji określonej wymiany handlowej nie jest jednak jedynym determinantem określających transakcję jako taką. Wspomniano już wcześniej, iż transakcje w gospodarce są determinowane dodatkowo poziomem niepewności i ich częstotliwością. Ten aspekt ma istotne znaczenie w wyznaczaniu instytucjonalnego determinizmu dla poziomu złożoności kontraktów i dalej poziomu specyfiki koniecznych aktywów. Kontrakty związane są jednak w sposób bezpośredni z procesem podejmowania decyzji przez człowieka kontraktującego w instytucjonalnym środowisku o znacznym poziomie niepewności i zakłóceń rynkowych. W tym kontekście nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, iż „ekonomiczny problem społeczeństwa to głównie problem adaptacji do zmian w poszczególnych okolicznościach miejsca i czasu”¹⁴⁶. Szczególne znaczenie w katalogu zakłóceń rynkowych znajduje właśnie niepewność. Jej wpływ na zjawiska gospodarcze jest wprawdzie warunkowy, to nie zmienia to jednak faktu, iż „zwiększanie stopnia niepewności powoduje zwiększanie nacisku na strony [wymiany rynkowej – A.J.D.], by zaprojektowały narzędzia niezbędne do naprawy sytuacji, ponieważ luki kontraktowe powiększają się, a liczba okazji do ciągłych dostosowań wzrasta i rośnie ich znaczenie, w miarę jak zwiększa się stopień niepewności”¹⁴⁷.

¹⁴⁴Ł. Hardt, *Instytucje a KT...*, op. cit., s. 6.

¹⁴⁵por. O.E. Williamson, *Comparative...*, op. cit., s. 32.

¹⁴⁶F.A. Hayek, *The Use of Knowledge in Society*, „American Economic Review”, 1945, nr 35(4), s. 524.

¹⁴⁷O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 72.

Poziom niepewności więc, bez względu jakie będą jego faktyczne źródła – behawioralne czy *stricte* ekonomiczne – nie pozostaje bez znaczenia dla poziomu złożoności procesu kontraktowania. Trzecim determinantem transakcji rynkowych, obok specyficzności aktywów i niepewności, jest ich częstotliwość występowania w gospodarce. Źródłem rozważań na ten temat jest pytanie, czy ilość przeprowadzanych transakcji wykorzystujących wyspecjalizowaną strukturę zarządzania ma znaczenie dla poziomu ich efektywności. Jak stwierdza O.E. Williamson „tam, gdzie częstotliwość jest niewielka, a potrzeby zróżnicowanego zarządzania są duże, zaleca się agregowanie potrzeb podobnych, ale niezależnych transakcji”¹⁴⁸. Zwiększenie więc częstotliwości realizacji transakcji wymagających inwestycji w specyficzne aktywa rodzi określone korzyści w zakresie oszczędzania tak kosztów transakcyjnych, jak i neoklasycznych kosztów produkcji. Oszczędności te mogą mieć swoje uwarunkowania z jednej strony w oszczędnościach wynikających z efektu skali, z drugiej mogą być związane ze zmiennością zakresu transakcji. Nie zmienia to jednak faktu, iż częstotliwość występowania określonych transakcji rynkowych będzie miało istotny wpływ na podejmowane decyzje w procesie kontraktowania¹⁴⁹. Z powyższych rozważań wynika, że efektywność wymiany rynkowej jest uzależniona w różny sposób od poziomu specyfiki aktywów niezbędnych do realizacji kontraktu, poziomu niepewności oraz ich częstotliwości. Te z kolei są w sposób bezpośredni determinowane siłą strumieni instytucjonalnych. Utworzenie więc bądź wzmocnienie oddziaływania określonych instytucji mogłoby spowodować zmniejszenie poziomu niepewności rynku, a tym samym środowisko instytucjonalne stałoby się „korzystniejsze” dla procesu kontraktowania¹⁵⁰.

Zmiany instytucjonalne są więc tym elementem, który determinuje zmiany poziomu złożoności kontraktów (T). Dla pewnego wyjaśnienia pojęć warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż poziom

¹⁴⁸Ibid., s. 73.

¹⁴⁹por. O.E. Williamson, *Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, „Journal of Law and Economics”, 1979, nr 22(2), s. 253.

¹⁵⁰por. Ł. Hardt, *Rozwój ekonomii KT...*, op. cit., s. 182–183.

złożoności kontraktów nie jest tym samym co specyficzne aktywa dla transakcji. Pierwsza zmienna określa poziom skomplikowania samej transakcji czy wymiany rynkowej, która jako taka jest przedmiotem rozważań teorii kontraktów. Ta będzie przedmiotem rozważań w kolejnym podrozdziale niniejszej rozprawy. W tym miejscu ważnym jest jednak stwierdzenie, iż poziom złożoności kontraktów jest determinowany poprzez nieformalne i formalne instytucje (zob. rys. 1.3). To środowisko instytucjonalne determinuje w sposób bezpośredni ostateczny charakter transakcji i nie ma znaczenia czy proces kontraktowania jest na etapie wstępnym, przygotowawczym czy już prowadzona jest określona wymiana gospodarcza¹⁵¹. Można zatem ową zależność zapisać w postaci $T(\theta)$, gdzie θ oznacza wektor zmiennych parametrów instytucjonalnych. Na rys. 1.3 zależność ta jest zobrazowana krzywą malejącą, co oznacza, iż pojawienie się nowych lub umocnienie oddziaływania istniejących instytucji skutkuje zmniejszeniem się poziomu złożoności kontraktów i odwrotnie. Oznacza to, że większa ilość instytucjonalnych determinantów kształtuje bardziej przyjazne warunki dla procesu kontraktowania. Innymi słowy można powiedzieć, iż poziom złożoności kontraktów jest obrazem warunków instytucjonalnych dla transakcji rynkowych¹⁵². Owo „środowisko instytucjonalne jest zestawem podstawowych reguł politycznych, społecznych i prawnych, które tworzą podstawy produkcji, wymiany i redystrybucji”¹⁵³. Druga zależność ukazuje wpływ poziomu złożoności kontraktów (T) na poziom specyficznych aktywów niezbędnych do realizacji określonych kontraktów (k). Wykres ten przedstawia krzywą rosnącą, która mówi, iż wzrost poziomu złożoności kontraktów wpływa dodatnio na poziom specyficznych aktywów (zob. rys. 1.3). Owa specyficzność aktywów ukazuje potrzebę inwestowania w takie aktywa, które są charakterystyczne dla określonej transakcji. Z przedstawionych tu zależności wynika, iż wzrost złożoności samych kontraktów będzie skutkował rosnącą potrzebą in-

¹⁵¹por. Ibid., s. 184.

¹⁵²por. A. Słomka-Gołębiowska, *Nowa ekonomia instytucjonalna a rozwój gospodarczy*, op. cit., s. 124–132.

¹⁵³O.E. Williamson, *Comparative...*, op. cit., s. 21.

westycji w aktywa specyficzne. Kolejna zależność przedstawia już bezpośredni determinant poziomu kosztów transakcyjnych (G). Na wykresie zależność ta jest ukazana za pomocą trzech krzywych rosnących, przy czym krzywa $M(k)$ ukazuje koszty zarządzania transakcjami przez rynek, krzywa $H(k)$ – przez firmę, a krzywa $X(k)$ – poprzez organizację hybrydową¹⁵⁴. Analizując przedstawione powyższej wszystkie trzy wykresy łącznie, można dojść do wniosku, że „koszt ukończenia transakcji na rynku wzrasta, gdy ich złożoność się zwiększa lub gdy zwiększa się poziom aktywów specyficznych”¹⁵⁵.

Dla pełnego obrazu instytucjonalnych uwarunkowań kosztów transakcyjnych należy pochylić się także krótko nad twórczością D.C. Northa. To, co go wyróżnia od O.E. Williamsona, to m.in. sposób postrzegania kosztów transakcyjnych z perspektywy gospodarek danego kraju, a nie z perspektywy poszczególnej organizacji czy firmy. Ważne w tym miejscu są jego rozważania na temat wpływu instytucji na koszty transakcyjne oraz zależności poziomu kosztów transakcyjnych od procesu poznawczego jednostki. W swojej pracy naukowej sprzed roku 1990 zwraca on uwagę „na fakt, iż kluczem do sukcesu ekonomicznego poszczególnych krajów nie były jedynie przewagi technologiczne, ale również czynniki natury instytucjonalnej. [Należy dodać także, że – A.J.D.] funkcjonowanie organizacji pociąga za sobą znaczne koszty, które mogą być zredukowane dzięki istnieniu efektywnej struktury instytucjonalnej. Koszty transakcyjne są pochodną określonych rozwiązań regulacyjnych”¹⁵⁶. Są one rozumiane jako koszty koordynowania coraz bardziej złożonych współzależnych części gospodarki, którymi są koszty informacji lub dokładniej, koszty pozyskiwania informacji. Kosztami transakcyjnymi są także koszty egzekwowania umów i podejmowania wiarygodnych zobowiązań w czasie i przestrzeni, niezbędnych do wykorzystania potencjału tech-

¹⁵⁴por. Ibid., s. 22.

¹⁵⁵O.E. Williamson, *Economic Theories of the Firm*, [w:] *Organising the Firm. Theories of Commercial Law, Corporate Governance and Corporate Law*, red. P. Mäntysaari, Springer, Hardcover 2012, s. 7.

¹⁵⁶Ł. Hardt, *Instytucje a KT...*, op. cit., s. 9.

nologicznego¹⁵⁷. Efektywna działalność gospodarcza według D.C. Northa jest uzależniona z jednej strony od czynników technologicznych i organizacyjnych, z drugiej natomiast jest determinowana odpowiednią strukturą instytucjonalną, w której dochodzi do realizacji transakcji. Poziom kosztów transakcyjnych stanowi swojego rodzaju sumę poszczególnych kosztów związanych z aktywnością podstawowych grup działania, które widząc określone korzyści ekonomiczne, zmierzają do ich osiągnięcia¹⁵⁸. W katalogu składowych kosztów transakcyjnych znajdują się:

- koszty odkrywania potencjalnych możliwości zysku,
- koszty badania adekwatnych struktur organizacyjnych,
- koszty utworzenia nowej organizacji lub modyfikacji struktury zarządzania,
- koszty poszukiwania technologii,
- koszty alternatywnych rozwiązań instytucjonalnych,
- koszty rozpoczęcia nowej działalności związanej z kontrakowaniem,
- koszty pozyskiwania informacji,
- koszty negocjowania kontraktów oraz
- koszty realizacji kontraktów¹⁵⁹.

Z powyższego można wyciągnąć wniosek, iż poziom kosztów transakcyjnych w sposób bezpośredni jest uzależniony od szeregu czynników stanowiących środowisko instytucjonalne, w granicach którego podmioty gospodarcze realizują dostrzeżone okazje do zysku. Wniosek jest podobny do tego, który został wyciągnięty na

¹⁵⁷por. D.C. North, *Institutions, transaction costs and productivity in the long run...*, op. cit., s. 4.

¹⁵⁸por. D.C. North, *Institutional Change and Economic Growth*, „The Tasks of Economic History”, 1971, t.31, nr 1, s. 119.

¹⁵⁹por. Ł. Hardt, *Instytucje a KT...*, op. cit., s. 10–12.

podstawie rozważań O.E. Williamsona. Przedmiotem jednak działań strumieni instytucjonalnych są tutaj procesy wymiany zachodzące w gospodarkach analizowane z perspektywy rynku. Na uwagę zasługuje jeszcze jeden wątek instytucjonalnego determinizmu kosztów transakcyjnych. Jak pisze Ł. Hardt, D.C. North w swojej pracy naukowej już po roku 1990 dodatkowo „zwraca uwagę na ograniczenia poznawcze jednostki i stwierdza, iż rzadkie zasoby kognitywne w decydujący sposób wpływają na proces podejmowania decyzji ekonomicznych. Jeśli zdolności poznawcze człowieka są ograniczone, to podejmowane przez niego decyzje opierają się nie na rzeczywistych faktach i zdarzeniach, ale na ich subiektywnych reprezentacjach”¹⁶⁰. Do powyższego katalogu determinantów kosztów transakcyjnych dochodzi czynnik indywidualny podmiotów wymiany rynkowej. Sposób postrzegania szeroko rozumianego otoczenia instytucjonalnego, w tym także umiejętność odnajdywania możliwości generowania zysku, zostaje uwarunkowany poziomem wiedzy. Można zatem stwierdzić, że „z im bardziej złożoną rzeczywistością mamy do czynienia, tym bardziej niepewne są wyniki naszych działań”¹⁶¹. Wspomniany poziom niepewności w procesie kontraktowania jest wynikiem złożoności rzeczywistości dotyczącej wymiany rynkowej, a dodatkowo, ograniczany trudnościami poznawczymi, staje się kolejnym źródłem kosztów transakcyjnych. Twierdzenie to można odnieść do analizy źródeł kosztów transakcyjnych przedstawionych na rys. 1.3. Brak obecności instytucji redukujących poziom niepewności związany z potrzebą informacji (przesunięcie $\theta_1 \rightarrow \theta_2$) skutkuje wzrostem poziomu złożoności procesów wymiany rynkowej (przesunięcie $T_1 \rightarrow T_2$). Taka sytuacja wymaga dokonania określonych działań zmierzających do pozyskania informacji (przesunięcie $k_1 \rightarrow k_2$), co generuje wzrost poziomu kosztów transakcyjnych¹⁶². Można zatem powiedzieć, iż instytucjonalnych źródeł kształtowania się kosztów transakcyjnych należałoby doszukiwać się w sze-

¹⁶⁰Ibid., s. 9.

¹⁶¹D.C. North, *Institutions...*, op. cit., s. 22.

¹⁶²por. D.C. North i R.P. Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge 1973, s. 93–94.

roko rozumianym układzie społeczno-gospodarczym, w skład którego wchodzi środowisko instytucjonalne, struktury zarządzające i jednostki ludzkie¹⁶³. Koszty transakcyjne są więc w sposób wyraźny determinowane instytucjonalnym strumieniem posiadającym swoje źródła w rzeczywistości.

1.3.3 Działalność człowieka a koszty transakcyjne

Teoria kosztów transakcyjnych jako element Nowej Ekonomii Instytucjonalnej bada „człowieka takiego, jakim on jest, działającego w ograniczeniach narzuconych przez rzeczywiste instytucje”¹⁶⁴. Stwierdzenie to w sposób dość ogólny, lecz bardzo trafny może dawać odpowiedź na pytanie, które jest stawiane w tym miejscu. W jaki sposób działa człowiek? Jaka logika przyświeca działającemu człowiekowi w podejmowaniu takich, a nie innych decyzji? Rzecz oczywista – pytamy się o logikę działania człowieka w kontekście istnienia kosztów transakcyjnych. Jest kwestią bezsporną, iż kluczowe miejsce w ekonomii kosztów transakcyjnych zajmuje transakcja czy wymiana gospodarcza, bez względu na sposób jej definiowania. Jej charakter jednak wskazuje, iż podmiotem, który ostatecznie podejmuje decyzje o formie tejże transakcji, jest sam człowiek. Zatem to człowiek działający w strumieniach instytucjonalnych determinantów¹⁶⁵ staje się głównym aktorem na scenie instytucjonalnej teorii kosztów transakcyjnych. W świetle powyższego zasadnym wydaje się rozwinięcie w tym miejscu myśli R.H. Coase’a na temat instytucjonalnych determinantów działania człowieka w kontekście istnienia kosztów transakcyjnych. W tym kontekście warto do niniejszych rozważań wprowadzić określenie ‘człowieka kontraktującego’. „Człowiek kontraktujący, jak określa podmiot swojej analizy Williamson, wskazuje zbiór założeń przyjętych w analizie zachowań ekonomicznych. Obserwowane zachowania są źródłem wnioskowania na temat przedmiotu analizy: transakcji,

¹⁶³W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*. . . , op. cit., s. 148–149.

¹⁶⁴R.H. Coase, *The New Institutional Economics*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics”, 1984, nr 140, s. 231.

¹⁶⁵por. E. Ostrom, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 51.

z właściwym jej uwikłaniem w ład organizacyjny i prawny”¹⁶⁶. Z kolei ów porządek w ujęciu instytucjonalnym może być postrzegany jako swoisty system umów i kontraktów zawieranych pomiędzy podmiotami gospodarującymi, który to określa sposób ich współpracy lub konkurowania¹⁶⁷.

Działania człowieka kontraktującego można rozważać z punktu widzenia założeń behawioralnych. Nauki społeczne, w szczególności nurt funkcjonalizmu, w kontekście teorii wymiany, koncentrują „uwagę na badaniu wpływu zjawiska A na jakiś szerszy system B. Teoretycy wymiany nie uchylili pytania o funkcje, ale uznali je za drugorzędne, gdyż żadna na nie odpowiedź nie dostarcza wyjaśnienia, dlaczego zjawisko A zachodzi, tj. dlaczego jednostki zachowują się w taki, a nie inny sposób. [...] Powołanie się na normy czy wzory, którym jednostki się podporządkowują, nie tłumaczy niczego, gdyż trzeba wiedzieć, co skłania jednostki do przestrzegania norm, a także, skąd normy się biorą”¹⁶⁸. W kontekście rozważań w duchu ekonomii instytucjonalnej można stwierdzić, iż owe normy nie zmuszają człowieka w sposób automatyczny do takiego, a nie innego działania. Podporządkowanie się regułom następuje wtedy, kiedy człowiek takie zachowania uznaje za korzystne dla siebie¹⁶⁹. Zasadnym wydaje się więc, iż poszukiwanie przyczyn działalności człowieka kontraktującego powinno zmierzać przede wszystkim w stronę instytucji ludzkich, które swoje cele i problemy czerpią z ogólnej kondycji człowieka¹⁷⁰. W tym duchu O.E. Williamson pisze, iż „ekonomia kosztów transakcyjnych charakteryzuje naturę ludzką taką, jaką znamy, przez odniesienie do ograniczonej racjonalności i oportunistu. Pierwsza potwierdza granicę

¹⁶⁶M. Nowak, *Instytucjonalizm w socjologii ekonomii. Problem i jego konceptualizacja*, WN WNS Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań 2009, s. 198.

¹⁶⁷por. L.E. Davis i D.C. North, *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 7.

¹⁶⁸J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 839.

¹⁶⁹por. G.C. Homans, *The Nature of Social Science*, Harcourt, Brace & World, New York 1967, s. 60.

¹⁷⁰por. I. Jenkins, *Social Order & The Limits Of Law*, Princeton University Press, Princeton 1980, s. 5.

kompetencji poznawczej. Oportunizm wprowadza subtelne kierowanie się własnym interesem”¹⁷¹. W podobnym duchu także i D.C. North w swojej pracy naukowej po roku 1990 „zwraca uwagę na ograniczenia poznawcze jednostki i stwierdza, iż rzadkie zasoby kognitywne w decydujący sposób wpływają na proces podejmowania decyzji ekonomicznych. Jeśli zdolności poznawcze człowieka są ograniczone, to podejmowane przez niego decyzje opierają się nie na rzeczywistych faktach i zdarzeniach, ale na ich subiektywnych reprezentacjach”¹⁷². Racjonalność, której przypisuje się profesjonalizm i rzetelność poznawczą, można podzielić ze względu na siłę oddziaływania na trzy formy. Będą to maksymalizacja jako najsilniejsza forma, ograniczona racjonalność – forma półsilna, oraz racjonalność organiczna stanowiąca najslabszą formę racjonalności. Pierwsza forma jest często przyczyną działań rozpatrywanych przez ekonomię neoklasyczną^{173,174}, druga z kolei przypisywana jest rozważaniom ekonomicznego nurtu ewolucyjnego¹⁷⁵ oraz przedstawicielom szkoły austriackiej^{176,177}, Ekonomia kosztów transakcyjnych przyjmuje natomiast za słuszną ograniczoną racjonalność. Oznacza ona, że działający człowiek posiada racjonalne intencje, które są racjonalne w ograniczonym zakresie¹⁷⁸. Należy to rozumieć w taki sposób, iż owa racjonalność intencjonalna dotyczy decyzji zmierzających do oszczędnego gospodarowania, natomiast ograniczona racjonalność ukazuje niepełność pro-

¹⁷¹O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 57.

¹⁷²Ł. Hardt, *Instytucje a KT...*, op. cit., s. 9.

¹⁷³por. A. Solek, *Ekonomia behawioralna a ekonomia neoklasyczna*, „Zeszyty Naukowe PTE”, 2010, nr 8, s. 21–23.

¹⁷⁴por. M. Alter, *Carl Menger and ‘Homo Oeconomicus’: Some Thoughts on Austrian Theory and Methodology*, „Journal of Economic Issues”, 1982, t.16, nr 1, s. 156.

¹⁷⁵por. A.A. Alchian, *Uncertainty, evolution, and economic theory*, „The Journal of political economy”, 1950, nr 1(6), s. 211–221.

¹⁷⁶por. C. Menger, *Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften und der Politischen Ökonomie Insbesondere*, Dunker & Humblot, Leipzig 1883.

¹⁷⁷por. F.A. Hayek, *The Results of Human Action...*, op. cit.

¹⁷⁸por. H.A. Simon, *Administrative Behavior*, Macmillian, New York 1961, s. xxiv.

cesu poznania, który odnosi się do instytucjonalnego determinizmu działalności człowieka w gospodarce. „Oszczędzanie na ograniczonej racjonalności przyjmuje dwie formy. Jedna dotyczy procesów decyzyjnych, druga – struktur zarządzania. [...] Ekonomia kosztów transakcyjnych zajmuje się głównie – jednak – dotyczącymi oszczędzania konsekwencjami przypisywania transakcji do struktur zarządzania na zasadzie dyskryminacyjnej”¹⁷⁹.

W tym miejscu należy poświęcić kilka chwil uwagi wspomnianym powyżej strukturom zarządzania, które – jak się wydaje – stanowią istotny element w zrozumieniu logiki działającego człowieka czy człowieka kontraktującego w świecie instytucji. Aktywność społeczeństwa, w kontekście rozważań nad kosztami transakcyjnymi, dotyka w sposób istotowy zjawiska transakcji, które same w sobie „nie są wymianą towarów, lecz alienacją i pozyskiwaniem, dokonywanym między jednostkami, praw własności i wolności, stworzonych przez społeczeństwo, a przeto muszą być negocjowane przez zainteresowane strony, zanim praca może wyprodukować, konsumenci – skonsumować, a towary mogą być fizycznie wymienione”¹⁸⁰. Takie rozumienie transakcji generuje dwa istotne w tym miejscu wnioski. Z jednej strony mamy tu do czynienia ze zjawiskiem wymiany praw własności, która w sposób oczywisty rodzi różne relacje międzyludzkie, co skutkuje różnym sposobem działania poszczególnych uczestników rynku. Inaczej będą się zachowywały osoby, pomiędzy którymi dochodzi do konfliktu interesów, zależności wynikającej z posiadanych praw własności czy też w stosunkach tych będzie panowała równowaga i porządek ekonomiczny. Z drugiej jednak strony można wywnioskować z powyższej definicji transakcji istnienie człowieka gospodarującego, który dokonuje takich czy innych wyborów związanych z chęcią osiągnięcia określonych korzyści¹⁸¹. Sposób więc działania człowieka gospodarującego będzie uzależniony od rodzaju transakcji, która prowadzi do osiągnięcia określonego zysku. Transakcje handlowe, które są powszechne na rynku wymiany dóbr i usług, mogą rodzić postawy

¹⁷⁹O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 58–59.

¹⁸⁰J.R. Commons, *Institutional economics...*, op. cit., s. 652.

¹⁸¹por. W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)...*, op. cit., s. 135.

wynikające z istnienia takich relacji jak: (1) konkurencja pomiędzy uczciwymi i nieuczciwymi stronami transakcji, (2) równowaga szans w dostępie do transakcji, (3) przewaga przetargowa wynikająca z postawy oportunistycznej i w końcu (4) prawomocność procesu wymiany gospodarczej determinowanej przez instytucje norm prawnych. Transakcje, które zachodzą pomiędzy stronami w relacji przełożony-podwładny, nazywa się transakcjami zarządzania. Będą one dotyczyły wymiany praw własności do czasu wolnego podwładnego na pracę na rzecz przełożonego za określone wynagrodzenie. Ten typ transakcji mocno osadzony jest w strukturach hierarchicznych i dotyczy wolności człowieka. Relacje, jakie tu zachodzą, generują mocną asymetrię w możliwości podejmowania określonych działań związanych z transakcją zarządzania. Przełożony-kierownik stoi po stronie posiadającej prawo do podejmowania decyzji, której odbiorcą jest strona podwładnego. Specjalną formą transakcji zarządzania są transakcje racjonowania, które charakteryzują się kolektywnym charakterem strony przełożonego. Za przykład posłużyć tu mogą chociażby organy władzy, kolektywne władze przedsiębiorstw czy organizacji oraz sądy¹⁸². W ramach tego rodzaju transakcji, co w sposób kluczowy determinuje sposób działania człowieka kontraktującego, „zachowana jest asymetryczność sytuacji prawnej stron, a we wszystkich transakcjach występuje racjonowanie albo bogactwa (*wealth*) albo siły nabywczej podwładnych, bez korzystania z metody przetargu (czasami maskowane pozorami negocjacji) i zarządzania, które pozostawia się wykonawcom. W procesie zawierania takich transakcji przedkładane są różne argumenty, prośby i szeroko korzysta się ze sztuki przemawiania”¹⁸³. Z powyższego wynika, iż rodzaje transakcji stanowią swoisty determinant sposobu działania człowieka kontraktującego, który tym samym poddaje się instytucjonalnym regułom działania.

In instytucjonalne reguły działania człowieka kontraktującego będą miały swoje źródło w owej specyficzności transakcji ryn-

¹⁸²por. J.R. Commons, *Institutional economics...*, op. cit., s. 652–654.

¹⁸³W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)...*, op. cit., s. 137.

kowych¹⁸⁴. W takich warunkach, zarysowanych instytucjonalną sferą, będzie dochodziło do realizacji transakcji rynkowych z wykorzystaniem określonych struktur zarządzania¹⁸⁵. „Za kryterium sposobu organizowania transakcji handlowej przyjmuje się, w sposób ściśle instrumentalny, jeden z kosztów oszczędzania. Zasadniczo dotyczy to dwóch rodzajów kosztów: oszczędzania kosztów produkcji i oszczędzania kosztów transakcyjnych”¹⁸⁶. Struktury zarządzania są jednak związane w sposób istotny z ramami instytucjonalnymi, w których integralność transakcji jest elementem decydującym¹⁸⁷. Sposób działania człowieka kontraktującego w zakresie wyboru odpowiednich struktur zarządzania związanych z kosztami transakcyjnymi będzie uzależniony od transakcji, które mogą mieć charakter niespecyficzny, mieszany lub idiosynkratyczny. Pierwsze z nich determinują wybór zarządzania rynkowego. W sytuacji transakcji charakteryzujących się niską specyficznością, czy nawet prostotą, najlepszym sposobem realizacja wymiany handlowej pozostaje rynek, który daje możliwość osiągnięcia optymalnych benefitów dzięki funkcjonującym tu ramom prawnym¹⁸⁸. Transakcje realizowane w zgodzie z klasycznym prawem kontraktowym charakteryzują się niską tożsamością stron wymiany, formalną oznaczonością kontraktu oraz względną przewidywalnością skutków transakcji bez konieczności ingerencji trzeciej strony¹⁸⁹. Konieczność podjęcia decyzji o realizacji transakcji sporadycznych, ale w ich specyfice mieszanych lub wysoce specyficznych, wiąże się z wyborem innej struktury zarządzania. Transakcje tego typu rodzą już określone problemy, z którymi zasady rynkowe nie są w stanie już sobie poradzić¹⁹⁰. Z pomocą przychodzi tutaj zarządzanie trójstronne, które utożsamia się neokla-

¹⁸⁴por. O.E. Williamson, *Transaction Cost...*, op. cit., s. 246–247.

¹⁸⁵por. O.E. Williamson, *The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes*, „Journal of Economic Literature”, 1981, nr 19(4), s. 1544.

¹⁸⁶O.E. Williamson, *Transaction Cost...*, op. cit., s. 245.

¹⁸⁷por. Ibid., s. 235.

¹⁸⁸por. O.E. Williamson, *The Economics of Organization: The Transaction Costs Approach*, „American Journal of Sociology”, 1981, t.87, nr 3, s. 361.

¹⁸⁹por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 80–81.

¹⁹⁰por. O.E. Williamson, *Transaction Cost...*, op. cit., s. 249.

sycznym prawem kontraktowania. „Gdy strony takich transakcji zawrą kontrakt, to podlegają silnym bodźcom na rzecz jego realizacji. Nie tylko podjęto wyspecjalizowane inwestycje, których koszt jest znacznie niższy w przypadku alternatywnych zastosowań, ale przekazanie tych aktywów następcy spowodowałoby niesłychane problemy związane z ich wyceną. Zainteresowanie stron w podtrzymywaniu stosunków jest szczególnie duże w przypadku transakcji wysoce idiosynkratycznych”¹⁹¹.

Transakcje charakteryzujące się już mieszaną lub wysoką specyficznością, dodatkowo naznaczoną okresową powtarzalnością występowania wymagają zastosowania wyspecjalizowanych struktur zarządzania¹⁹². Człowiek gospodarujący ma tutaj dwa możliwe sposoby organizowania transakcji. Pierwszy dotyczy transakcji powtarzających się o mieszanym poziomie specyficzności, których optymalna realizacja może nastąpić z wykorzystaniem zarządzania bilateralnego. Transakcje te będą się charakteryzowały mniej pełnym (mieszanym) poziomem specyficzności – w stosunku do transakcji idiosynkratycznych – koniecznych aktywów ludzkich i fizycznych. Będzie to skutkowało tym, iż możliwe będzie wykorzystanie zewnętrznych dostaw substratów lub komponentów do własnej działalności operacyjnej¹⁹³. Wynika z tego jednak konieczność podejmowania określonych czynności i decyzji związanych z powstaniem nowych relacji z dostawcami (kontrakty na dostawy zewnętrzne), co jest znaczące w kontekście rozważanych tu kosztów transakcyjnych¹⁹⁴. Mamy tu do czynienia więc z koniecznością zewnętrznej adaptacji, którą należy osiągnąć na zasadach wzajemnych uzgodnień kontraktowych. „Obie strony podlegają raczej bodźcom do podtrzymania stosunków niż do ich rozwiązania, przy czym problemem jest uniknięcie utraty cennych oszczędności specyficznych dla transakcji. Jednakże każda ze stron zawłaszcza odrębny strumień zysków i nie można od niej oczekiwać, by ocho-

¹⁹¹O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 86.

¹⁹²por. O.E. Williamson, *Transaction Cost...*, op. cit., s. 250.

¹⁹³por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 103.

¹⁹⁴por. O.E. Williamson, *The Economics of Organization...*, op. cit., s. 361.

czo przyjmowała każdą propozycję zmiany kontraktu”¹⁹⁵. Wraz ze wzrostem poziomu specyficzności transakcji często powtarzających się w kierunku ich charakteru idiosynkratycznego, w sposób znaczący wzmacniają się przesłanki do wdrożenia wewnętrznej adaptacji. W takiej sytuacji człowiek gospodarujący ma możliwość podejmowania decyzji w zgodzie z logiką ujednoczonego zarządzania, które odnosi się już w sposób bezpośredni do wewnętrznej organizacji struktury hierarchicznej – przedsiębiorstwa. „Wysoko idiosynkratyczne transakcje to takie, gdzie przy związanej z nimi produkcji wymagane są bardzo wyspecjalizowane aktywa ludzkie i fizyczne, tak że nie występują żadne oczywiste oszczędności skali, osiągalne przez wymianę między firmami, których nabywca (lub sprzedawca) nie mógłby zrealizować sam”¹⁹⁶. Realizacja zatem takiego rodzaju transakcji wymaga podejmowania określonych działań adaptacyjnych, które nie wymagają ciągłego konsultowania się czy negocjowania i rewidowania umów z zewnętrznymi dostawcami. Ten sposób realizacji transakcji jest związany w sposób istotowy w pionową integracją wewnątrz firmy¹⁹⁷. Uzasadnieniem wyboru takiej metody zarządzania transakcjami jest przede wszystkim wzrost poziomu specyficzności samych transakcji oraz konieczności inwestycji w specyficzne aktywa, tak ludzkie, jak i materialne. „Integracja pionowa w ramach przedsiębiorstwa może polegać na łączeniu kolejnych faz wytwarzania i zbytu danego produktu, a więc faz: surowcowej, wytwarzania komponentów (półproduktów i produktów pośrednich), montowania (elaboracji) i dystrybucji gotowego wyrobu”¹⁹⁸. Wybór sposobu organizacji określonej transakcji przez człowieka kontraktującego pomiędzy rynkiem a strukturą hierarchiczną jest uzależniony w dużej mierze od rodzaju samej transakcji oraz instytucjonalnych warunków rynkowych. Wzrost poziomu specyficzności niezbędnych aktywów skłania do zorganizowania transakcji w ramach firmy na niekorzyść zarządzania rynkowego. W sytuacji skrajnej specyficzności trans-

¹⁹⁵O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 87.

¹⁹⁶Ibid.

¹⁹⁷por. Ibid., s. 95–107.

¹⁹⁸W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 92–93.

akcji optymalną formą zarządzania transakcjami jest zarządzanie ujednoczone wykorzystujące integrację pionową¹⁹⁹.

W świetle założeń behawioralnych działania człowieka kontraktującego można określić jednocześnie jako swoistą pogon za własnym interesem. Najsilniejszą formą owej pogoni, obok zwykłego kierowania się własnym interesem i posłuszeństwem, jest oportunizm, który odnosi się do ekonomii kosztów transakcyjnych. Przyjmuje on najczęściej postać „aktywnego poszukiwania renty [przez strony kontraktujące – A.J.D.], zwykle w formie raczej skrywanej pogoni za własnym interesem”²⁰⁰, choć jest także „rozumiany jako przebiegłe dążenie do realizacji własnego interesu”²⁰¹. W działaniach człowieka kontraktującego można doszukać się oportunistycznego *ex ante* oraz *ex post*. Podział ten ukazuje postawę człowieka przed i po dokonaniu określonej transakcji. Znamiennym jest tu fakt, iż podejmowane decyzje zmierzające do realizacji określonej wymiany handlowej mogą być odmienne od tych działań i decyzji po dokonaniu transakcji. Wspólnym jednak mianownikiem stanowiącym determinizm tego zachowania jest dążenie do własnych interesów, często przybierające formę podstępny. Za przykład może posłużyć nierzadko wcale praktyka przetargów publicznych w Polsce, w których to inwestor może w ogłoszeniu przetargowym przekazywać niepełną informację w zakresie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w zakresie chociażby posiadania praw własności do gruntów objętych inwestycją^{202,203}. Powodem takiego działania może być wszak oportunizm *ex ante*, który powoduje uzyskanie określonych korzyści w postaci chociażby wcześniejszego terminu rozpoczęcia realizacji określonej inwestycji publicznej. Działania jednak po rozpoczęciu prac budowlanych, a nierzadko po ich zakończeniu są zgoła odmienne i tłumaczenia strony publicznej bywają najróżniejsze – brak planu zagospodarowania przestrzennego,

¹⁹⁹por. O.E. Williamson, *The Economics of Organization...*, op. cit., s. 558.

²⁰⁰W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 101.

²⁰¹Ibid., s. 163.

²⁰²por. *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, b.d. Wyrok NSA, II OSK 672/11.

²⁰³por. Ibid. Wyrok WSA w Lublinie, II SA/Lu 25/15.

niejasne przepisy lokalne, itp. Postawa oportunistyczna jako najsilniejsza forma przebiegłego dążenia do własnego celu jest jednak obserwowana także w postawach osób indywidualnych. Można ją dostrzec chociażby w transakcjach na rynku usług finansowych²⁰⁴ czy w działaniach korporacji²⁰⁵. Człowiek kontraktujący, który goni za własnym interesem, w sposób świadomy ujawniania więc drugiej stronie kontraktu informacje niekompletne lub zniekształcone w celu wprowadzenia jej w błąd, zatajenia czy pogmatwania spraw w inny sposób²⁰⁶. Takie oto praktyki w gospodarce stanowią „zjawiska, które nie polegają na dążeniu do osiągnięcia celów danymi środkami w sposób zgodny z regułami. Wykazują one, ponad wszelkie wątpliwości, że we wszystkich społeczeństwach typowa jednostka nieustannie zmierza także do celu ignorowanego przez standardowy model: do powiększenia tego, co może ona nazwać swoim. [...] To pogoń za tym celem czyni jednostkę rzeczywistym podmiotem procesu gospodarczego”²⁰⁷. Z obserwacji ludzkiej, niemalże naturalnej skłonności do oportunistyczności, w kontekście ekonomii kosztów transakcyjnych, można stwierdzić, iż dla optymalnej realizacji tych transakcji, które są narażone na działania oportunistyczne *ex post*, wymagane będą odpowiednie zabezpieczenia, czynniki instytucjonalne, *ex ante*. W tym celu narażone na oportunistyczność kontrakty mogą być realizowane z wykorzystaniem odpowiednich struktur zarządzania. Z powyższego wynika, iż postawa oportunistyczna, choć zmierza do osiągnięcia własnych korzyści, staje się jednocześnie źródłem behawioralnej niepewności, co z kolei generuje nowe koszty transakcyjne²⁰⁸.

Inną cechą transakcji rynkowych, która nie pozostaje bez znaczenia dla podejmowanych decyzji przez człowieka kontraktującego, jest niepewność. Jest to o tyle ważne, iż „niektórych kon-

²⁰⁴por. A. Szewc-Rogalska, *Oportunizm podmiotów i instytucji jako stymulator ryzyka systemowego*, „Nauki o finansach”, 2015, nr 1(22), s. 91–100.

²⁰⁵por. S. Rudolf, *Oportunizm interesariuszy w nadzorze korporacyjnym*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, nr 2(6), s. 40–54.

²⁰⁶por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 60.

²⁰⁷N. Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge 1971, s. 319.

²⁰⁸por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 61–62.

traktów nigdy nie da się zrealizować, jeśli obie strony nie mają zaufania do mechanizmu rozstrzygnięcia”²⁰⁹ sporów pomiędzy stronami transakcji. Wspomniano już wcześniej, iż niepewność może rodzić się na skutek oportunistycznej postawy przynajmniej jednej ze stron wymiany gospodarczej. W kontekście jednak samych transakcji można postawić tezę, iż sposób zarządzania transakcjami, czy kosztami transakcyjnymi, które to opiera się na ciągłym podejmowaniu decyzji, będzie uzależniony od umiejętności reagowania i adaptacji do zmieniającego się otoczenia instytucjonalnego²¹⁰. Pomijając już w tym miejscu niepewność behawioralną, można stwierdzić, iż działania człowieka kontraktującego będą realizowane w cieniu nieprzewidywalności państwowej – niepewność pierwotna – oraz niepewności wtórnej, która z kolei będzie wynikała z braku komunikacji i niepełnej informacji dotyczących chociażby zjawisk przyrodniczych czy nieprzewidywalnych preferencji konsumentów²¹¹. Owe dodatkowe symptomy niepewności komplikujące podejmowanie decyzji dotyczących transakcji stanowią realne ograniczenie, z którym musi się zmierzyć człowiek kontraktujący. Należy dodatkowo wspomnieć, iż „zakres możliwych sygnałów, ofert, gróźb, itd., które można przekazać w trakcie tego procesu, z uwzględnieniem synchronizacji ruchów, trudno określić. Wyobrażenia i zdolność do zaskakiwania przeciwników mogą stać się istotnymi sprawami, a program działań bardzo często będzie ulegać poszerzeniu w tym procesie”²¹². Podejmowanie więc określonych decyzji w warunkach niepewności będzie naznaczone koniecznością generowania określonego poziomu kosztów transakcyjnych. Warto wspomnieć jednak, iż ta zależność jest bardzo mocno warunkowa. Dla transakcji prostych wzrost niepewności nie będzie miał większego znaczenia, chociażby z tego względu, iż wymiana gospodarcza nie będzie wymagała wchodzenia w skomplikowane

²⁰⁹O.E. Williamson, *Transaction Cost...*, op. cit., s. 238.

²¹⁰por. F.A. Hayek, *The Use of Knowledge in Society...*, op. cit., s. 524.

²¹¹por. T.C. Koopmans, *Three Essays on the State of Economic Science*, McGraw-Hill Book Company, New York 1957, s. 162–163.

²¹²L. Johansen, *The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining*, „Kyklos”, 1979, t.32, nr 3, s. 511.

Kryteria wyboru	Formy zarządzania			
	Rynkowe	Trójstronne	Bilateralne	Ujednolicone
Specyficzność aktywów	→			
Poziom oportunistyczności	→			
Ograniczona racjonalność	→			
Niepewność	→			
Koszty transakcyjne			←	

Tabela 1.4: Kryteria wyboru formy zarządzania, oprac. wł. na podst. W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna*, op. cit., s. 140

interakcje. Transakcje charakteryzujące się jednak dużym poziomem specyficzności realizowane w cieniu niepewności będą już wymagały od zainteresowanych stron podjęcia odpowiednich kroków do naprawy i minimalizacji luki kontraktowej zmniejszającej skutki niepewności transakcji²¹³.

W świetle powyższych rozważań można stwierdzić, iż działania człowieka kontraktującego i podejmowane przez niego decyzje, mające na celu osiągnięcie określonych korzyści z realizowanych transakcji, są uzależnione w sposób istotowy od ich charakteru oraz od wielu innych czynników instytucjonalnych. Wybór określonych struktur zarządzania jest więc uzależniony od poziomu specyficzności koniecznych aktywów (transakcje), postawy oportunistycznej, ograniczonej racjonalności, niepewności oraz kosztów produkcji. Zależności wyboru różnych form organizacji transakcji od czynników instytucjonalnych zostały przedstawione w tabeli 1.4. Przedstawione strzałki w tabeli ukazują kierunek oraz siłę, z jaką oddziałują określone czynniki na wybór optymalnej formy organizacji transakcji. Wynika z powyższego, iż wzrost po-

²¹³por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 72.

ziomu specyficzności aktywów, oportunistycznym, ograniczonej racjonalności i niepewności skłania człowieka kontraktującego do organizowania transakcji z wykorzystaniem nierynkowych form zarządzania. Z kolei obniżanie poziomu kosztów transakcyjnych związanych z realizacją określonej transakcji determinuje sposób jej realizacji na zasadach rynkowych lub około rynkowych.

1.4 Teoria kontraktów

Instytucjonalny porządek ekonomiczny, dzięki determinizmowi najróżniejszych instytucji, ma na celu zagwarantować optymalny rozwój człowieka, gospodarki i całych społeczności. Kluczową rolę odgrywają także i w tym kontekście same instytucje, które są przyczyną i siłą ograniczającą odpowiednie działania człowieka gospodarującego²¹⁴. Jedną z form tego działania są bez wątpienia kontrakty, a raczej proces kontraktowania. Wcześniejsze rozdziały poświęcone były teorii praw własności i kosztom transakcyjnym. Pomimo tego faktu, niejako w tle powyższych rozważań, można zauważyć istnienie przedmiotu obecnego rozdziału, którym są kontrakty.

1.4.1 Kontrakty elementem instytucjonalnego porządku ekonomicznego

W tym miejscu podjęta zostanie próba przedstawienia istoty samych kontraktów oraz ich miejsca w gospodarce w ujęciu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Niby rzecz oczywista – zawieranie umów, często słownych i nieformalnych, oraz ich realizowanie w celu wymiany najróżniejszych dóbr dla gospodarki i rozważań ekonomicznych okazuje się jednak na tyle istotna, że w literaturze przedmiotu pojawia się określenie człowieka kontraktującego²¹⁵. Czym zatem są owe kontrakty i jak się definiuje przedmiotowe tu zjawiska społeczno-gospodarcze? Odpowiedź na tak

²¹⁴por. M. Burchard-Dziubińska, *Rola instytucji w kształtowaniu ładu ekonomicznego*, op. cit., s. 17–18.

²¹⁵por. W. Stankiewicz, *Instytucjonalna teoria kontraktów – presja ekonomii i prawa*, „Ekonomia. Economics”, 2013, nr 4(25), s. 276.

postawione pytanie można zacząć od stwierdzenia, iż organizacja gospodarcza powinna być postrzegana z perspektywy licznych procesów kontraktowania, które mogą być organizowane w najróżniejszy sposób²¹⁶. W tym świetle przedsiębiorstwo, choć nie tylko, można traktować jako swoistą wiązkę kontraktów zachodzących pomiędzy indywidualnymi osobami, także reprezentującymi organizacje gospodarcze²¹⁷. Sam kontrakt można więc traktować jako formalne i prawne zobowiązanie się stron, choć niekoniecznie pisemne, w którym to owe strony transakcji przyjmują na siebie określone zobowiązania²¹⁸. Takie określenie kontraktu wskazuje, iż transakcja może dotyczyć każdej wymiany rynkowej, a nie tylko tej, która ma miejsce wewnątrz firmy. Kontrakt nadaje transakcji pewnego rodzaju strukturalny – formalny lub nieformalny – charakter. Transakcja staje się pewniejsza, trwalsza i bardziej transparentna dla otoczenia. Jak piszą E.G. Furubotn i R. Richter, „kontrakt może być rozumiany jako dwustronna transakcja, w której dwie strony zgadzają się co do pewnych wzajemnych zobowiązań. Oprócz porozumienia się stron w sprawie swoich relacji, istnienie legalnych sankcji jest uznane za charakterystyczną cechę kontraktu”²¹⁹. Z perspektywy ekonomii kosztów transakcyjnych, w świetle teorii praw własności, kontrakty są definiowane jako „zbiory uprawnień własnościowych”²²⁰. Transakcje zawierane mocą tychże kontraktów będą stanowiły już sam transfer praw własności pomiędzy stronami. Takie działanie człowieka gospodarującego może być uzasadnione m.in. chęcią transferu ryzyka, zaistnieniem bodźców motywacyjnych oraz możliwo-

²¹⁶por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 33.

²¹⁷por. A. Stabryła, *Analiza i projektowanie systemów zarządzania przedsiębiorstwem*, Mfiles.pl, Kraków 2010, s. 357.

²¹⁸por. S. Masten, *Contractual Choice*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert i G. De Geest, Edward Elgar, Cheltenham 2000, t. III. *The Regulation of Contracts*, s. 25.

²¹⁹E.G. Furubotn i R. Richter, *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics.*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1997, s. 19.

²²⁰por. D.W. Allen, *Transaction Costs*, op. cit., s. 900.

ści oszczędzania kosztów transakcyjnych²²¹. Według E. Brousseau i J.M. Glachanta, kontrakty w ekonomii mogą być postrzegane na dwa sposoby. Po pierwsze, kontrakty mogą być uznane jako narzędzia analityczne i dzięki temu będą miały one zastosowanie do niemalże każdej relacji gospodarczej, począwszy od transakcji pomiędzy organizacjami gospodarczymi, skończywszy na relacjach i stosunkach pomiędzy podmiotami indywidualnymi. To ujęcie kontraktu nadaje mu charakter bardzo abstrakcyjny, gdyż nie bierze pod uwagę wielu czynników i warunków, w których umowy są zawierane, realizowane i rozstrzygane. Drugi sposób postrzegania kontraktów traktuje je już jako rzeczywiste środki koordynacji i organizacji transakcji pomiędzy agentami dzięki wzajemnie uzgodnionym regułom i obietnicom²²². Takie rozumienie kontraktów przypisuje im znaczenie instytucji w takim sensie, iż kontrakty, szczególnie długoterminowe, umożliwiają łagodzenie rynkowej niepewności, złożoności transakcji i postaw oportunistycznych poszczególnych graczy²²³. W świetle powyższych definicji i różnych ujęć kontraktów, można przyjąć za swoisty pewnik, iż kontrakty mają na celu przede wszystkim umożliwić przeprowadzenie w sposób optymalny i skuteczny transakcji rynkowej poprzez wzajemne ujawnienie się stron transakcji, określenie swoich wymagań oraz warunków transakcji. Ponadto kontrakt stanowi podstawę do ewentualnych roszczeń w sytuacji niewykonania postanowień umownych przez jedną ze stron²²⁴. Kontrakty w sposób oczywisty dotyczą także problematyki prawnej, w świetle której mogą być traktowane jako narzędzie minimalizacji wszelkich niedomówień generujących szereg problemów związanych z transakcjami realizowanymi w oparciu o niekompletne umowy. W tym świetle kontrakty powinny być projektowane w taki sposób, aby

²²¹por. S. Masten, *Contractual Choice*, op. cit., s. 26–27.

²²²por. E. Brousseau i J.-M. Glachant, *New Institutional Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 37–38.

²²³por. P.G. Klein, *The Make-or-Buy Decision: Lessons from Empirical Studies*, [w:] *Handbook of New Institutional Economics*, red. C. Ménard i M.M. Shirley, Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg 2008, s. 445–446.

²²⁴por. R.H. Coase, *The Problem of Social Cost...*, op. cit., s. 15–17.

z jednej strony gwarantowały efektywną alokację praw i obowiązków, z drugiej natomiast – aby nie pozostawiały stronom umowy przestrzeni na działania oportunistyczne²²⁵.

1.4.2 Instytucjonalne determinanty kontraktów

W ujęciu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej kontrakty pozostając osadzone w ramach instytucjonalnych dają człowiekowi gospodarującemu możliwość odnalezienia drogi kompromisu w osiągnięciu optymalnych korzyści z transakcji z innymi jednostkami lub organizacjami, które nierzadko przyjmują postawę oportunistyczną²²⁶. Kontrakt jest więc postrzegany jako „znacząca instytucja w całej strukturze instytucjonalnej współczesnego systemu społeczno-gospodarczego, ściśle powiązana z mechanizmem rynkowym, procesem kształtowania się kosztów transakcyjnych i funkcjonowaniem przedsiębiorstw”²²⁷. Za pewnik można przyjąć, że transakcje realizowane przez człowieka gospodarującego we współczesnym świecie dalekie są idealnych warunków kontraktowania ekonomii neoklasycznej. Wielka dynamika otoczenia instytucjonalnego, niepewność, złożoność i czynniki behawioralne sprawiają, że człowiek działający poszukuje alternatywnych rozwiązań realizacji transakcji. Nie szukając zaawansowanych przykładów ze świata wielkiego biznesu, wystarczy wspomnieć w tym miejscu wzrost popularności wszelkiego rodzaju systemów „regulujących” wymianę gospodarczą na poziomie konsumenckim. Na uwagę może zasługiwać tu znany w Polsce portal OLX.pl, który jest platformą umożliwiającą drobny handel konsumencki, w znacznej większości przedmiotów używanych. Właśnie możliwość kupowania rzeczy używanych na rynku *e-commerce* jako powód robienia zakupów w In-

²²⁵por. R. Craswell, *Contract Law: General Theories*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert i G. De Geest, Edward Elgar, Cheltenham 2000, t. III. The Regulation of Contracts, s. 1.

²²⁶por. E. Brousseau i J.-M. Glachant, *New Institutional Economics...*, op. cit., s. 38.

²²⁷W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)...*, op. cit., s. 99.

terniecnie podaje 39% respondentów w Polsce²²⁸. Drobny handel, który jeszcze przed niewielu laty był domeną straganów i targowisk, czy wymiana rynkowa na poziomie konsumenckim dzisiaj wpisują się, obok „wielkich” transakcji handlowych, w świat kontraktów, co ma zniwelować dysproporcję informacji, niepewności i ryzyka transakcji na rzecz optymalnej realizacji wymiany handlowej. Zakładając więc, niemalże na zasadach aksjomatu, istnienie znacznej niepewności w procesach wymiany gospodarczej, człowiek gospodarujący swoje zróżnicowane transakcje będzie mógł realizować w warunkach występującej lub niewystępującej ograniczonej racjonalności, oportunistycznym i specyficzności aktywów²²⁹. Pierwsza forma kontraktowania będzie opisywana jako planowanie i będzie dotyczyła transakcji, w których strony będą odznaczały się nieograniczonymi możliwościami poznawczymi (brak ograniczonej racjonalności) oraz oportunistycznym, a wymiana gospodarcza będzie wymagała inwestycji w specyficzne aktywa. W kontekście nieograniczonego racjonalizmu kontrakt ma na celu zniwelowanie skutków oportunistycznym *ex ante* na etapie negocjacji. Pojawienie się ograniczonej racjonalności przy jednoczesnym zaniku postaw oportunistycznych sprawia, iż transakcje wymagające inwestycji w specyficzne aktywa będą determinowały proces kontraktowania w formie obietnicy. W tego typu transakcjach znika problem postaw oportunistycznych na rzecz zagrożenia pochodzącego z niesymetrycznej informacji i nierównych możliwości poznawczych. Proces kontraktowania ma tu na celu wzajemne zobowiązanie się stron do efektywnej realizacji transakcji i osiągnięcia uczciwych korzyści z takiej wymiany gospodarczej. Występowanie wszystkich czynników behawioralnych (ograniczona racjonalność i oportunistycznym) przy jednoczesnym braku specyficzności aktywów transakcji pozwala na opisanie procesu kontraktowania poprzez warunki konkurencji. Ten świat kontraktów będzie się charakteryzował tym, iż żadna ze stron nie będzie miała w interesie zachowania tożsamości partnera i przedłużania z nim kontraktu. Świat kontraktów, w któ-

²²⁸por. P. Staniszewska i M. Gordon, *E-commerce w Polsce 2015*, Gemius Polska, Warszawa 2015.

²²⁹por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 43–45.

rym będą występowały – obok oczywistej niepewności – ograniczona racjonalność, oportunizm oraz specyficzność aktywów będzie określany mianem rozstrzygnięć prywatnych. W takiej sytuacji narzędzia planowania, obietnicy i konkurencji całkowicie zawodzą. „To jest świat zarządzania. [...] Imperatyw organizacyjny, jaki powstaje w takich okolicznościach, jest następujący: organizuj transakcję tak, by oszczędzić na ograniczonej racjonalności i jednocześnie chronić je przed zagrożeniami oportunistycznym”²³⁰.

Świat kontraktów można przedstawić w perspektywie jeszcze innych cech i kryteriów – bądź instytucjonalnych determinantów – opisujących oraz kształtujących same transakcje i proces kontraktowania. Jednym z nich może być podział zaproponowany przez Z. Stańka, który w oparciu o kryterium systemu instytucjonalnego kontrakty dzieli na te, które realizowane są w ramach instytucji zastanych lub też nowo powstających²³¹. Postrzeganie procesów kontraktowania z perspektywy historycznej pozwala natomiast na wydzielenie kontraktów w formie wcześniejszego kontraktu sprzedaży lub późniejszego kontraktu najmu. Pierwszy z nich jest „umową między jednostkami w jednakowym stopniu neutralnymi wobec siebie, określającą krąg zadań, które będą wykonywane w przyszłości w miarę realizacji kontraktu [natomiast – A.J.D.] kontrakt najmu jest umową między jednostką neutralną wobec ryzyka a przeciwnikiem ryzyka”²³². W literaturze przedmiotu można spotkać się także z kontraktami rozróżnianymi wg kryterium stosunku do ryzyka, przez co mamy do czynienia z kontraktami klasycznymi, implikacyjnymi lub relacyjnymi. Innym kryterium jest rodzaj relacji pomiędzy zwierzchnikiem a podwładnym, co skutkuje typologią kontraktów handlowo-przetargowych, menedżerskich lub racjonujących. Kontrakty można podzielić także wg miejsca ich zawierania na klasyczno-rynkowe, bilateralne (pomiędzy monopo-

²³⁰Ibid., s. 45.

²³¹por. Z. Staniek, *Równowaga instytucjonalna i jej wymiary*, op. cit., s. 110–112.

²³²W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 108.

lem a monopsonem) lub kontrakty wewnętrzne²³³. Rzecz jasna, iż powyższy bardzo ogólny rys typologii kontraktów nie zamyka pełnego ich katalogu rodzajów. Wieloaspektowość otoczenia instytucjonalnego, mnogość kontekstów procesów kontraktowania oraz nieustanna i wzmagająca się dynamika gospodarki sprawia, że kontrakty mogą przybierać najróżniejsze formy. Nie jest wszak celem niniejszego opracowania dogłębna analiza rodzajów kontraktów. Warto jednak w tym miejscu przedstawić możliwe przeciwstawne cechy kontraktów, które ukazują ich bogactwo. J. Martiensen wymienia następujące pary cech kontraktów: kompletny – niekompletny, klasyczny – relacyjny, eksplikacyjny – implikacyjny, obowiązujący – nieobowiązujący, formalny – nieformalny, krótkoterminowy – długoterminowy, standardowy – kompleksowy (co do formy), wymagający wsparcia – samorealizujący się, indywidualny – kolektywny, weryfikowalny – nieweryfikowalny (przez sądy), w imieniu własnym – z pełnomocnictwa oraz symetryczny – asymetryczny (ze względu na posiadane informacje przez strony)²³⁴.

Na potrzeby jednak niniejszych rozważań należy zatrzymać się nieco dłużej nad typologią kontraktów, która wydaje się dość kluczowa. Kryterium owego podziału będzie się sprowadzało do poziomu komplementarności czy też relacji całość-część. Skoro kontrakty są traktowane jako swoiste instytucje, same w sobie zdeterminowane przez siły sfery instytucjonalnej, ograniczające sposoby realizacji transakcji w gospodarce w sposób całościowy, to w świetle powyższego kryterium można mówić o kontraktach kompletnych i niekompletnych. Pierwsze z nich są traktowane jako teoretyczny model kontraktowania, który stanowi swoisty fundament do poznania realnych kontraktów funkcjonujących w gospodarce. Kluczowymi elementami kontraktów kompletnych są zobowiązania i renegocjacje (*commitment and renegotiation*), a głównym założeniem teoretycznego modelu kontraktu jest fakt, iż zostaje on przez

²³³por. N. Stepnicka, *Instytucje gospodarki cyfrowej w latach 1995-2014 – między teorią a praktyką*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015, s. 64–65.

²³⁴por. J. Martiensen, *Institutionenökonomik, Die Analyse der Bedeutung von Regeln und Organisationen für die Effizienz ökonomischer Tauschbeziehungen*, Vahlen, München 2000, s. 358.

strony wynegocjowany, podpisany, a transakcja przebiega zgodnie ze wspólnie ustalonymi warunkami, po czym strony umowy separują się od siebie²³⁵. Zgodnie z taką formą kontraktu strony zobowiązują się do wzajemnych ograniczeń dotyczących przyszłych działań związanych z realizacją transakcji w określonym czasie. Niezmiernie ważnym elementem w kontraktach kompletnych jest zdolność stron do wypełniania kontraktowych zobowiązań, które należy rozpatrywać „z następujących punktów widzenia: 1) struktury instytucjonalnej, przenikającej system prawa kontraktowego; 2) wiarygodności uczestników (agentów, stron), m.in. ich stosunków do sprawy własnej reputacji; 3) występowania pewnych gwarantów (swoistych zakładników) realizacji warunków kontraktu, jak np. zastawu, kaucji, tytułów własności, świadczących o determinacji stron; 4) kar ponoszonych w przypadku jednostronnej decyzji o zerwaniu kontraktu”²³⁶. Kompletny warunkowy czy możliwy kontrakt (w oryg. *complete contingent contract*), jak czasami się go nazywa w literaturze przedmiotu, pomimo iż dotyczy czysto teoretycznej umowy, jest niezmiernie przydatny do określenia docelowego punktu pełnego spektrum komplementarności kontraktów rzeczywistych. W tym świetle może on stanowić swoistą wytyczną do tworzenia kontraktów bliskich doskonałym – choć w rzeczywistości pozostaną one wciąż niekompletnymi²³⁷. Można zatem stwierdzić, że kontrakt kompletny będzie „determinował kierunek działania, podejmowane decyzje lub warunki transakcji w każdym możliwym w przyszłości stanie rzeczy”²³⁸. Rozbieżność kontraktów kompletnych od rzeczywistości procesów kontraktowania, co do zasady, nie dotyczy ich ułomności. Ich nierealność związana jest przede wszystkim z ograniczoną zdolnością stron do przewidywania, identyfikowania i opisywania w sposób optymalny przyszłych

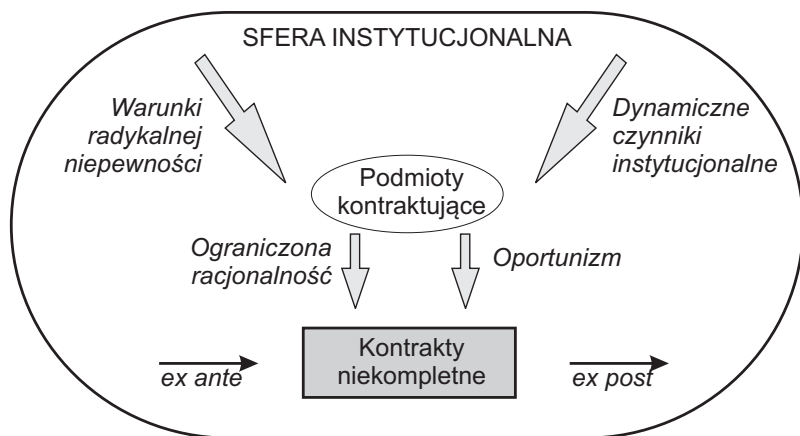
²³⁵por. B. Salanié, *The Economics of Contracts: a Primer*, MIT Press, Cambridge 2005, s. 161–163.

²³⁶W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 106.

²³⁷por. R. Craswell, *Contract Law: General Theories*, op. cit., s. 1.

²³⁸P.G. Klein, *New Institutional Economics*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert i G. De Geest, Edward Elgar, Cheltenham 2000, t. I. The History and Methodology of Law and Economics, s. 466.

zdarzeń²³⁹. Ponadto nie sposób odseparować procesów kontraktowania od mnogich aspektów prawnych, które stanowią ich esencjonalne instytucje. Te z kolei, co potwierdzają wybitni prawnicy, charakteryzują się stosunkowo dużą niedoskonałością, przez co ich determinizm w stosunku do kontraktów staje się kolejnym źródłem niepewności w procesie kontraktowania²⁴⁰. Osadzając zatem kontrakt kompletny w sferze instytucjonalnej, można go zdefiniować jako „rodzaj kontraktu, w którym ujęte zostały wszystkie zmienne mogące mieć wpływ na strukturę relacji kontraktowych branych pod uwagę w całym okresie prowadzonych negocjacji i podpisywania umowy”²⁴¹.



Rysunek 1.4: Kontrakty niekompletne w sferze instytucjonalnej, opracowanie własne

Powyżej powiedziane zostało, iż kontrakty kompletne stanowią swoisty teoretyczny model, natomiast kontrakty niekompletne są obrazem rzeczywistego świata kontraktów. Można zatem wnioskować, iż owa niekompletność wynika z rzeczywistości kontraktów,

²³⁹por. S. Masten, *Contractual Choice*, op. cit., s. 28–29.

²⁴⁰por. A. Schwartz i R.E. Scott, *Contract theory and the limits of contract law*, „Faculty Scholarship Series”, 2003, nr 308, s. 550–555.

²⁴¹W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 106.

które prowadzą do realizacji rzeczywistych transakcji w gospodarce. Odnosząc takie rozumienie kontraktów niekompletnych do nurtu instytucjonalnego, można powiedzieć, iż owa niekompletność kontraktów jest zdeterminowana siłami instytucjonalnymi, które kształtują otoczenie procesów kontraktowania. W debacie ekonomistów nurtu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej ostatnich dekad „uzyskano właściwie pełną zgodę, że racjonalność ograniczona, i radykalna niepewność oraz asymetria informacji są głównymi przyczynami niekompletności kontraktów”²⁴². Określenie ‘niekompletne’ w sposób naturalny niemalże implikuje znaczenie negatywne takich kontraktów, co jednak nie jest zgodne z praktyką gospodarczą. Wszak to te właśnie kontrakty niekompletne – zgodnie z powyższym rozróżnieniem – stanowią podstawę dla skutecznych realizacji transakcji w gospodarce. Podział ten można więc chyba traktować jako jedynie akademickie narzędzie do rozróżnienia abstrakcyjnych kontraktów kompletnych, stanowiących swoisty punkt odniesienia w procesie projektowania realnych kontraktów niekompletnych, determinowanych mnogimi czynnikami instytucjonalnymi. Te pierwsze będą więc miały znaczenia jako narzędzia do analizy, drugie już będą stanowiły obiekt analizy dla Nowej Ekonomii Instytucjonalnej²⁴³. Kontrakty niekompletne skupiają wokół siebie strony kupującą i sprzedającą, które je inicjują. „Ponieważ przyszłość jest trudna do przewidzenia, spisują oni kontrakt niekompletny. W miarę upływu czasu, gdy niepewność zostanie rozwiana, strony mogą renegecjować swój kontrakt, aby *ex post* wygenerować efektywny rezultat”²⁴⁴. Tak rozumiane kontrakty niekompletne należy osadzić w sferze instytucjonalnej, która w sposób istotny determinuje procesy ich projektowania, renegecjowania i realizacji (zob. rys. 1.4). W tym świetle można powiedzieć, iż kontrakty niekompletne, które prowadzą do skutecz-

²⁴²Ibid., s. 122.

²⁴³por. E. Brousseau i J.-M. Glachant, *New Institutional Economics...*, op. cit., s. 37–38.

²⁴⁴O. Hart i J. Moore, *Contracts and Reference Points*, „The Quarterly Journal of Economics”, 2008, t.CXXIII, nr 1, s. 2.

nej wymiany gospodarczej, stają się kompletne pod względem ich efektywności, rozumianej jako osiągnięcie samego celu umowy.

Kontrakty niekompletne, co wydaje się słusznym twierdzeniem, należy traktować raczej jako dynamiczne procesy kontraktowania odnoszące się do gospodarowania i zarządzania niż statyczne umowy mające na celu realizację określonych transakcji gospodarczych. Proces kontraktowania, pozostając osadzony w realnej sferze instytucjonalnej, jest jednak „zakorzeniony w pewnego rodzaju ograniczonej racjonalności podmiotu, który jest odpowiedzialny w ostateczności za wykonanie zamówienia. W nurcie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej jest to spowodowane zarówno ograniczoną racjonalnością każdej jednostki zaangażowanej w systemie gospodarczym oraz niepewnością”²⁴⁵. Nie bez znaczenia pozostaje także postawa oportunistyczna, tak zamierzona jak i niezamierzona, oraz znacząca nieweryfikowalność warunków kontraktów przez sądy. Działania człowieka gospodarującego (w procesie kontraktowania) sprowadzają się zatem do sformalizowania realizacji transakcji gospodarczej na podstawie danych *ex ante* dla osiągnięcia optymalnych korzyści *ex post* pod wpływem instytucjonalnego determinizmu sfery instytucjonalnej. Warty przytoczenia w tym miejscu jest model procesu kontraktowania przedstawiony przez S. Grossmana i O. Harta we wspólnym dziele z 1985 roku pt. *The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration*. W procesie kontraktowania zostały wydzielone okresy *ex ante* i *ex post*. „W pierwszym okresie menedżer każdej firmy wchodzi w relacje związane z inwestycjami w specyficzne aktywa, natomiast w drugim okresie podejmowane są decyzje o przyszłej produkcji i realizowane są korzyści”²⁴⁶. Model ten ukazuje cztery kluczowe – jak to określają autorzy modelu – daty, które stanowią kolejne

²⁴⁵E. Brousseau i M. Fares, *Incomplete contracts and governance structures: are incomplete contract theory and new institutional economics substitutes or complements?*, [w:] *Institutions, Contracts, Organizations, Perspectives from New-Institutional Economics*, red. C. Ménard, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2000, s. 2.

²⁴⁶S. Grossman i O. Hart, *The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration*, „Working Paper Department of Economics”, 1985, nr 372, s. 6.

etapy w procesie kontraktowania. Są to kolejno: (data 0) moment podpisania umowy mającej na celu alokację praw własności; (data 1) podjęcie relacji związanych ze specyficznymi aktywami; (data 2) ujawnienie rzeczywistego stanu rzeczy oraz (data 3) etap wymiany handlowej²⁴⁷. Tak zdefiniowany proces kontraktowania został poddany weryfikacji pod względem problemu pojawiania się sytuacji nieprzewidzianej. Człowiek kontraktujący staje w takiej sytuacji przed wyborem, w którym musi zdecydować, czy kontrakt ma być kontynuowany, wstrzymany czy zerwany. Ponadto pojawia się jeszcze element związany z niezdolnością weryfikowania przez sąd właściwego stanu rzeczy. W oparciu o te przesłanki proces kontraktowania zostaje rozbudowany i przyjmuje następującą postać. W okresie *ex ante* występują etapy (data 0) podpisania umowy i (data 1) inwestycji w aktywa specyficzne. Pojawia się nowy okres przejściowy, w czasie którego identyfikuje się (data 2) etap ujawniania się nowych, nieprzewidzianych stanów rzeczy, determinujących określone działania zmierzające do renegotjacji kontraktu. W granicach trzeciego okresu *ex post* znajduje się (data 3) faza renegotjacji, (data 4) etap dostaw oraz (data 5) czas zapłaty²⁴⁸. Instytucjonalny determinizm procesów kontraktowania jest także wyraźnie widoczny w szczególnym procesie endogenizacji, „przez który trzeba rozumieć interakcje zapewniające transformację (przekształcenia) i adaptację struktur zarządzania w otoczeniu i wewnątrz kontraktów niekompletnych”²⁴⁹. Struktury zarządzania zostały tu podzielone na cztery poziomy ogólności. Pierwszy z nich, charakteryzujący się najwyższym poziomem ogólności, dotyczy założeń behawioralnych. Wśród nich występują, omawiane już wcześniej, ograniczona racjonalność, radykalna niepewność oraz oportunizm. Drugi poziom zarządzania związany jest z problemami koordynacji i w ramach niego zostają ulokowane kontrakty niekompletne. Problemy koordynacji kontraktów są tu determinowane czynnikami behawioralnymi oraz dodatkowo wysokim poziomem nieweryfikowalności przez sądy. Tutaj ujawnia się

²⁴⁷por. Ibid., s. 6–12.

²⁴⁸por. E. Brousseau i M. Fares, *Incomplete contracts...*, op. cit., s. 5–8.

²⁴⁹W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 122–123.

przyczyna nieefektywności kontraktów niekompletnych. Kolejny poziom ogólności został zdefiniowany jako funkcje zarządzania, w ramach których wymienia się wszelkie działania napędzające oraz zmierzające do wdrożenia w życie postanowień kontraktowych. Ostatnim poziomem struktur zarządzania jest mechanizm zarządzania. Tutaj mamy do czynienia z czynnikami władzy, najróżniejszymi bodźcami i przymusem oraz mechanizmami nadzoru i arbitrażu²⁵⁰.

Zagadnienia związane z kontraktami niekompletnymi w sposób istotny odnoszą się do realnych procesów kontraktowania w gospodarce, a przez to do zagadnień związanych z zarządzaniem firmą. Nie jest celem niniejszej pracy ukazanie szczegółowego obrazu teorii kontraktów, lecz ogólne zarysowanie niniejszej problematyki na potrzeby głównego tematu pracy. Praktyka gospodarcza ukazuje w sposób bardzo wyraźny mnogość problemów i aspektów związanych z kontraktowaniem. Wystarczającym będzie ukazanie przykładu, który może zobrazować zależność kontraktów kompletnych, traktowanych jako swoiste wzorcowe modele, w stosunku do realnych kontraktów niekompletnych, które mają na celu realizację określonej transakcji w gospodarce. Przykład ten jest zaczerpnięty z doświadczenia autora, który uczestniczył w procesach kontraktowania inwestycji publicznych z wykorzystaniem wzorcowych warunków kontraktowych. „Międzynarodowa Federacja Inżynierów-Konsultantów (FIDIC) wydała w 1999 roku pierwsze wydania następujących czterech nowych standardowych Warunków Kontraktowych: Warunki Kontraktowe na Budowę, które zaleca się dla robót budowlanych lub inżynierskich projektowanych przez zamawiającego, [...] Warunki Kontraktowe dla Urzędzeń oraz Projektowania i Budowy, które są zalecane dla dostarczania urządzeń elektrycznych czy też mechanicznych oraz dla projektowania i wykonywania robót budowlanych lub inżynierskich, [...] Warunki Kontraktowe dla zamówień obejmujących kompletne opracowania technologiczne, nabycie i dostarczenie urządzeń oraz realizację ‘pod klucz’, [...] Krótka Forma Umowy, którą zaleca się dla ro-

²⁵⁰por. Ibid., s. 123.

bót stosunkowo prostych lub powtarzalnych”²⁵¹. Przytoczone tu wzorcowe warunki kontraktowe stanowią niezmiernie wartościowe źródło formalnych zapisów i reguł, tak o charakterze ogólnym, jak i wskazówek dla sporządzania szczegółowych warunków kontraktowych. W praktyce procesów kontraktowania inwestycji publicznych ten kontrakt kompletny – jak można nazywać przedstawione tu warunki kontraktowe w świetle powyższych rozważań – stanowi punkt wyjściowy i bazę do tworzenia rzeczywistych kontraktów niekompletnych. Wykorzystanie kontraktu FIDIC w procesie kontraktowania generuje wymierne korzyści i sprawia, iż kontrakty niekompletne pozostają w zgodzie z normami systemu zamówień publicznych – tak polskiego prawa zamówień publicznych, jak i dyrektyw Unii Europejskiej oraz warunków kontraktowych Banku Światowego. Zawarte tam procedury racjonalizują proces kontraktowania, a tym samym proces realizacji inwestycji celu publicznego, w szczególności współfinansowanych ze środków UE²⁵². Przykład ten potwierdza zasadność współlistnienia kontraktów kompletnych na użytek procesów realnego kontraktowania umów niekompletnych w gospodarce dynamicznie zmieniającej się pod wpływem instytucjonalnego determinizmu.

1.4.3 Człowiek działający – kontraktujący

Świat kontraktów gospodarek świata początku XXI wieku stanowi wieloaspektowy gąszcz najróżniejszych zasad, norm, wymogów, uwarunkowań oraz olbrzymiej ilości transakcji – tych formalnych i nieformalnych – osadzonych w sferze instytucjonalnej. W takiej oto rzeczywistości funkcjonuje człowiek działający, swymi działaniami zmierzający do optymalnego osiągnięcia korzyści z niezliczonych transakcji, w których partycypuje jako sprzedawca i nabywca, dostawca i odbiorca dóbr współczesnego świata. Bez względu na to, czy człowiekiem gospodarującym jest jednostka indywidualna,

²⁵¹P.L. Booen, *Przewodnik po wybranych kontraktach FIDIC*, SIDiR, Warszawa 2009, I, s. 9.

²⁵²por. Z.J. Boczek, *Realizacja inwestycji budowlanych w systemie zamówień publicznych oraz procedur FIDIC*, Wydawnictwo EUROINSTYTUT, Szczecin 2009, s. 3.

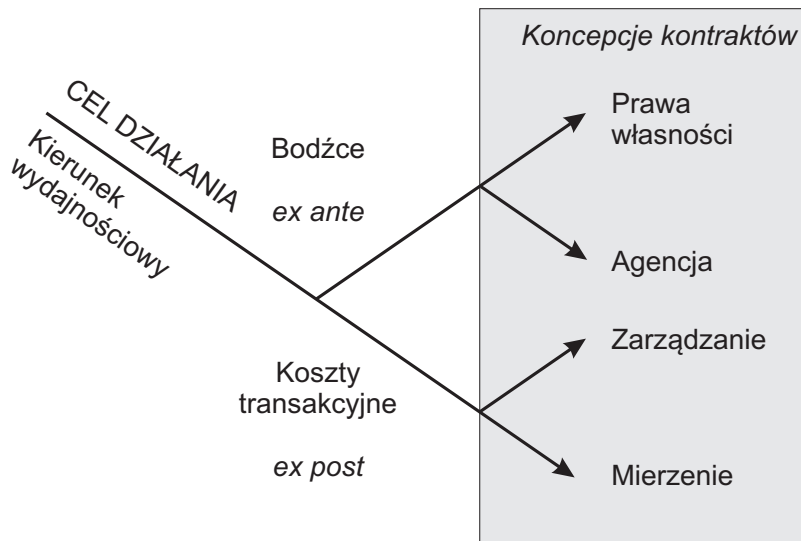
czy też jednostka-przedstawiciel organizacji gospodarczej, instytucjonalny determinizm oraz niedościgniona dynamika świata kontraktów wymusza na nim podejmowanie każdego dnia całego szeregu określonych decyzji, które kształtują jego przestrzeń życiową *ex post* realizowanych transakcji. Bez względu na system społeczny, gospodarczy czy ustrój polityczny, człowiek gospodarujący działa w gospodarce kontraktowej. Zmieniają się tylko rodzaje instytucji, nie zmienia się instytucjonalny determinizm²⁵³. Zmieniają się tylko rodzaje transakcji, nie zmienia się mechanizm kontraktowania. Na zakończenie rozważań na temat procesów kontraktowania – co wydaje się słuszne w świetle powyższego – warto zadać jeszcze jedno pytanie. W jaki sposób człowiek gospodarujący powinien działać w tak dynamicznie zmieniającym się gąszczu świata kontraktów, aby osiągnął optymalny efekt swoich działań? Nowa Ekonomia Instytucjonalna, która bada „człowieka takiego, jakim on jest, działającego w ograniczeniach narzuconych przez rzeczywiste instytucje”²⁵⁴ ukazuje swoistą mapę kierunków oraz schemat procesu kontraktowania.

Mapa kierunków kontraktowania człowieka gospodarującego może być potraktowana jako swoisty drogowskaz, który umożliwi mu osiągnięcie zamierzonych celów efektywnej realizacji określonych transakcji gospodarczych. Poznawcza mapa kontraktu, zaproponowana przez O.E. Williamsona, ukazuje „wszystkie koncepcje kontraktu, [...] zarówno monopolowe, jak i efektywnościowe, [które] analizowane są z tego samego punktu widzenia: jakim celem służy zastępowanie klasycznej wymiany rynkowej – przy której produkt sprzedaje się po jednolitej cenie wszystkim uczestnikom bez ograniczeń – bardziej skomplikowanymi formami kontraktowania (włączając w to nierynkowe sposoby organizacji gospodarczej). Koncepcje monopolowe wiążą odstępstwa od klasycznej normy z celem monopolistycznym. Koncepcje efektywnościowe utrzymują natomiast, iż odstępstwa te służą celom oszczędnościowym”²⁵⁵. Pozostając jednak w nurcie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, dla potrzeb niniejszych rozważań, należy skupić się nad drugą z kon-

²⁵³por. S. Kirdina i G. Sandstrom, *Institutional Matrices Theory...*, op. cit.

²⁵⁴R.H. Coase, *The New Institutional Economics...*, op. cit., s. 231.

²⁵⁵O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 37.



Rysunek 1.5: Mapa kierunków kontraktowania, źródło: O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 37

cepcji poznawczej mapy kontraktów (zob. rys. 1.5). Wybór koncepcji procesu kontraktowania, umożliwiającej realizację tak zarysowanych celów działania człowieka gospodarującego, w pierwszej kolejności będzie polegał na określeniu, czy kluczowym będzie determinizm bodźców instytucjonalnych *ex ante*, czy też sam proces kontraktowania i związane z nim powstałe koszty transakcyjne *ex post*. Wybór koncepcji kontraktowania ze względu na działające instytucje sprowadza się do podjęcia działań zmierzających do minimalizacji niedoboru tychże bodźców w zakresie bądź prawa własności, bądź też koncepcji agencji²⁵⁶. Pierwsza z nich będzie polegała na rozwiązywaniu problemów związanych z prawem własności, w szczególności w zakresie prawa użytkowania aktywów, prawa do renty z tytułu posiadania określonych aktywów lub też prawa do zmiany owych aktywów²⁵⁷. Forma prawa własności sta-

²⁵⁶por. Ibid., ss. 39–41.

²⁵⁷por. E.G. Furubotn i S. Pejovitch, *Introduction...*, op. cit., s. 4.

nowi więc tutaj kluczowe ograniczenie sposobów podejmowanych działań zmierzających do realizacji transakcji gospodarczej, także w kontekście kosztów społecznych²⁵⁸. Przyjęcie koncepcji agencji jako kierunku realizacji transakcji gospodarczych będzie wiązało się z faktem, iż to „szefowie zawierają kontrakt w pełnej świadomości ryzyka związanego z wykonywaniem kontraktu przez agentów. A zatem, choć oddzielenie własności od kontroli osłabia bodźce zysku, jest to antycypowane już w momencie tego oddzielenia i znajduje pełne odzwierciedlenie w cenach nowych udziałów. Przyszłość nie kryje zatem żadnych niespodzianek – wszystko, co istotne dla działań kontraktowych, zamieszczono w uzgodnieniach *ex ante* dotyczących bodźców”²⁵⁹.

Inną możliwością realizacji celów oszczędnościowych w realizacji transakcji jest wybór koncepcji związanych w sposób bezpośredni z samym kontraktowaniem i związanymi z nim kosztami transakcyjnymi. Koncepcja ta daje możliwość kolejnego wyboru ścieżki zarządzania lub mierzenia podaży²⁶⁰. Wybór tej drogi realizacji transakcji nie skutkuje odcięciem się od determinizmu bodźców *ex ante* procesu kontraktowania. Mają one wciąż kluczowe znaczenie. Charakterystyczny jest tu jednak fakt, iż podkreśla się znaczenie prywatnych rozstrzygnięć w sytuacjach konfliktowych na etapie już realizacji samej transakcji. „Osoba dążąca do dokonania optymalnego wyboru musi zostać zastąpiona przez arbitra, autsajdera, który stara się wypracować kompromisy pomiędzy sprzecznymi roszczeniami”²⁶¹. Ponadto wybór tej koncepcji, która mocno koreluje z teorią kosztów transakcyjnych, implikuje konieczność podejmowania decyzji kontraktowych z uwzględnieniem tych instytucji, które będą kształtowały realizację transakcji *ex post* procesu kontraktowania. W tym nurcie człowiek kontraktujący ma możliwość skorzystania z koncepcji zarządzania, której trudność – a jednocześnie zaleta – polega na tym, iż decyzje w procesie

²⁵⁸por. R.H. Coase, *The Problem of Social Cost...*, op. cit., s. 38–39.

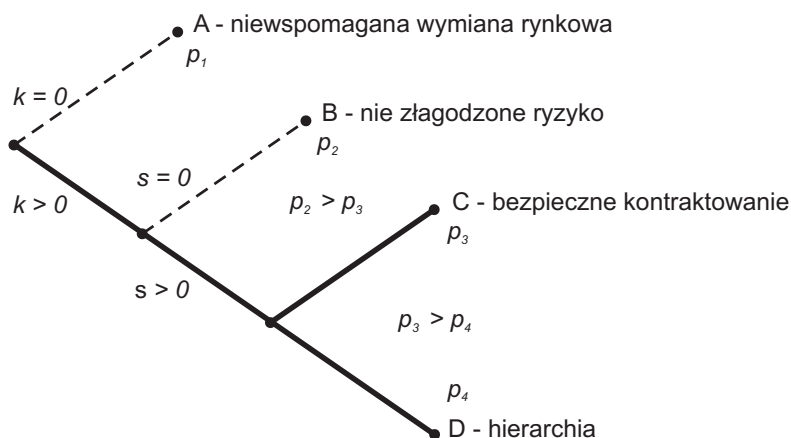
²⁵⁹O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 40.

²⁶⁰por. *Ibid.*, s. 41–42.

²⁶¹J.M. Buchanan, *A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory*, „American Economic Review”, 1975, nr 65, s. 229.

kontraktowania polegają z jednej strony na samodzielnym rozwiązywaniu konfliktów, z drugiej zaś dotyczą projektowania struktur zarządzania w taki sposób, aby wyprzedzały, uniemożliwiały zaistnienie lub minimalizowały skutki przyszłych sporów. Obok koncepcji zarządzania, człowiek kontraktujący ma możliwość projektowania kontraktów w zgodzie z zasadami mierzenia niejasności funkcjonowania lub cech dotyczących podaży przedmiotów kontraktowanych transakcji.

Powyżej, w bardzo ogólnych rozważaniach, zostały ukazane możliwe do wyboru koncepcje, mające na celu oszczędnościowe realizowanie procesu kontraktowania. W tym miejscu warto zatrzymać się jeszcze krótko nad samym już schematem kontraktowania O.E. Williamsona²⁶² (zob. rys. 1.6).



Rysunek 1.6: Prosty schemat kontraktowania, źródło: O.E. Williamson, *The New Institutional Economics...*, op. cit., s. 602

Wychodzi on z założenia, iż przedmiot transakcji może być dostarczony z wykorzystaniem technologii zwykłego ($k=0$) lub specjalnego ($k>0$) zastosowania, przy czym ta druga wymaga już

²⁶²por. O.E. Williamson, *The New Institutional Economics...*, op. cit., s. 595–613.

określonych inwestycji w specyficzne aktywa²⁶³. Przyjmując już ten oto pierwotny podział możliwych technologii, można stwierdzić, iż te – ogólnego zastosowania – będą odnosiły się jedynie do idealnych transakcji z punktu widzenia prawa i ekonomii w tym sensie, że nie będą one generowały uzależnienia się stron, obowiązującą ceną będzie cena rynkowa (p_1), a spory będą rozstrzygane przez sądy (węzeł A). Transakcje te można określić jako „wyraziste na wejściu dzięki jasnej umowie, wyraziste na wyjściu dzięki jasnym działaniom”²⁶⁴. Transakcje, które są już realizowane z wykorzystaniem technologii specjalistycznych, wymagają realizacji określonych inwestycji w aktywa specyficzne. Ta sytuacja generuje już określone ryzyko związane z takimi transakcjami, co z kolei jest bodźcem do zabezpieczania się przez strony. Transakcje, które będą wykorzystywały technologię specjalnego przeznaczenia ($k > 0$), a jednocześnie nie będą, z różnych względów, przewidywały uruchomienia procedur zabezpieczających ($s = 0$), zostały odniesione do węzła B. Najczęściej będą to kontrakty dotyczące transakcji niewielkich rozmiarów²⁶⁵. Węzeł C obrazuje te transakcje wymagające inwestycji w specyficzne aktywa, które określa się mianem transakcji bezpiecznych. Wynika to z faktu, iż nabywca przedkłada dostawcy odpowiednie zabezpieczenie ($s > 0$). Zabezpieczenie ochronne może być przedłożone w formie: uporządkowania bodźców zerwania kontraktu (opłaty za zerwanie, kary umowne); struktur zarządzania (dotyczy rozstrzygania ewentualnych przyszłych sporów) oraz regularności wymiany handlowej (wzmocnienie skłonności do ciągłości transakcji)²⁶⁶. Wprowadzenie do procesu kontraktowania odpowiedniej wielkości zabezpieczenia skutkuje także zmianą ceny równowagi. Cena transakcji bezpiecznych jest więc niższa niż transakcji, w których ryzyko nie

²⁶³por. O.E. Williamson, *The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract*, „Journal of Economic Perspectives”, 2002, t.16, nr 3, s. 182.

²⁶⁴I.R. Macneil, *The Many Futures of Contracts*, „South California Law Review”, 1974, nr 47, s. 738.

²⁶⁵por. O.E. Williamson, *The New Institutional Economics*. . . , op. cit., s. 604.

²⁶⁶por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne*. . . , op. cit., s. 46–47.

zostało złagodzone ($p_2 > p_3$). Transakcje, które zostały przedstawione na węźle D, mają podobną charakterystykę, jak te z węzła C, z jednym wyjątkiem. Wyróżniają się one jeszcze wyższym stopniem specyficzności aktywów, przez co zwiększa się poziom niepewności. Rodzi to konieczność zastosowania adaptacji kooperacyjnej na poziomie firmy²⁶⁷.

Przedstawiony tu zarys ogólnego schematu kontraktowania O.E. Williamsona ukazuje dynamikę zależności pomiędzy zastosowaną technologią, zabezpieczeniem kontraktowym oraz ceną równowagi. Wszystko to jest jednak w sposób istotowy zdeterminowane najróżniejszymi czynnikami i bodźcami, które tworzą sferę instytucjonalną procesów kontraktowania. W tym kontekście nie sposób nie zgodzić się z Hayekiem, który pisze, że „gdy zdolność rozpoznawcza ogólnej zasady, której towarzyszą dane atrybuty, zostaje osiągnięta w jednej dziedzinie, używać się będzie tej samej matrycy za każdym razem, gdy oznaki tych ogólnych atrybutów zostaną wywołane całkowicie odmiennymi czynnikami”²⁶⁸. Człowiek gospodarujący – bez względu na to, czy jest nim jednostka indywidualna, czy też przedstawiciel organizacji gospodarczej – w świetle powyższych rozważań, w nurcie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, posiada szereg możliwości osiągania swoich celów w sposób oszczędnościowy. Choć istnieje bardzo szerokie spektrum instytucjonalnych determinantów, które ograniczają jego działalność, a także kształtują otoczenie, w którym realizowane są procesy kontraktowania, to ów człowiek kontraktujący ma możliwość dostosowania swojej gospodarczej aktywności w taki sposób, aby osiągnięte rezultaty mogły nosić miano optymalnych.

²⁶⁷por. O.E. Williamson, *The Theory of the Firms...*, op. cit., s. 183–184.

²⁶⁸F.A. Hayek, *The Results of Human Action...*, op. cit., s. 50.

Rozdział 2

Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych

Inwestycje publiczne w każdej gospodarce krajowej stanowią ważny składnik produktu krajowego brutto (PKB). Podstawy tego faktu są bardzo różne i często sprowadzają się do przyjętej strategii i polityki gospodarczej danego rządu. Nie można także zaprzeczyć olbrzymiej użyteczności i ekonomicznej zasadności samych inwestycji pożytku publicznego. Podobnie jest także i w polskiej gospodarce, gdzie inwestycje publiczne stanowią ponad 20% ogółu inwestycji w gospodarce krajowej²⁶⁹. Inwestycje publiczne traktowane są także jako „instrument interwencji w ramach antycyklicznej polityki państwa. W tym ujęciu podkreśla się potrzebę wzrostu dynamiki inwestycji publicznych w warunkach spowolnienia gospodarczego diagnozowanego przez takie parametry, jak wskaźnik inflacji, wskaźnik bezrobocia, dynamika realnego PKB”²⁷⁰. Choć ekonomiczna neoklasyczna wydatki rządowe traktuje jako zmienne egzogeniczne w stosunku do wzrostu gospodarczego, to endogeniczne modele wzrostu zakładają, iż taki wpływ przedmiotowych wydatków jest możliwy²⁷¹. Z drugiej jednak strony coraz częściej ujawnia

²⁶⁹ por. M. Jeznach, red., *Środki trwałe w gospodarce narodowej w 2013 roku*, GUS, Warszawa 2014, s. 35.

²⁷⁰ M. Ziolo, *Makroekonomiczne zależności pomiędzy inwestycjami publicznymi a wzrostem gospodarczym, deficytem i długiem publicznym*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, t.11, nr 2, s. 525.

²⁷¹ por. M. Rot, *Hipoteza kapitału publicznego, czyli wpływ akumulacji kapi-*

niąją się różnego rodzaju problemy natury chociażby ekonomicznej czy prawnej, które inwestycje publiczne, a raczej sposób ich realizacji, stawiają w złym świetle. Złe praktyki polityki inwestycyjnej administracji państwowej, niska jakość usług i dóbr użyteczności publicznej czy nieosiągnane cele społeczne to tylko nieliczne przykłady nieracjonalnego zarządzania projektami publicznymi.

W dzisiejszej praktyce gospodarczej oraz w różnych środowiskach naukowych podejmowane są próby zmierzające do optymalizowania realizacji zadań użyteczności publicznej. Inwestycje te dotyczą kategorii związanej bezpośrednio z problemem kreowania nierównowagi budżetowej, a w konsekwencji długu publicznego. W związku z tym pojawia się dość istotne pytanie natury polityki gospodarczej. „Czy współczesne kraje stać na inwestycje publiczne, mając na względzie istniejące ograniczenia budżetowe i czy makroekonomiczne efekty inwestycji publicznych uzasadniają ich podejmowanie?”²⁷². Poszukuje się rozwiązań optymalizujących m.in. w zakresie: funkcjonowania infrastruktury w miastach²⁷³, zarządzania strategicznego kapitałem społecznym w administracji²⁷⁴, efektywności zarządzania finansami samorządowymi²⁷⁵, analizy kosztów i korzyści inwestycji publicznych²⁷⁶

talę publicznego na wzrost gospodarczy i produktywność, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoła Główna Handlowa”, 2008, nr 90, s. 104.

²⁷² M. Ziolo, *Makroekonomiczne zależności pomiędzy inwestycjami publicznymi a wzrostem gospodarczym, deficytem i długiem publicznym...*, op. cit., s. 523.

²⁷³ por. J. Adamski, *Kierunki optymalizacji funkcjonowania usług i infrastruktury kurczących się miast*, [w:] *Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2013, s. 137.

²⁷⁴ por. W. Mikułowski, *Wyzwania i paradoksy zarządzania strategicznego zasobami ludzkimi i kapitałem społecznym polskiej administracji*, „Problemy zarządzania, Wydział Zarządzania UW”, 2005, nr 4, s. 51–72.

²⁷⁵ por. B. Filipiak, *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, „Zeszyty Naukowe PTE”, 2011, nr 10, s. 223–236.

²⁷⁶ por. M. Płonka, *Wybrane problemy rachunku kosztów i korzyści społecznych podmiotów ekonomii społecznej*, „Ekonomia społeczna, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, 2008, nr 2, s. 26–34.

oraz jej społecznych aspektów²⁷⁷ czy społecznej wartości dodanej²⁷⁸. Te i wiele innych podejmowanych problemów naukowych zmierzają do zoptymalizowania realizacji inwestycji publicznych. W nurt ten także wpisuje się koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych (w skrócie: koncepcja OIP), która powstała na bazie doświadczenia biznesowego oraz teoretycznych rozważań naukowych autora. Koncepcja OIP stanowi propozycję do wdrożenia w procesie realizacji zadań publicznych w oparciu o logikę zarządzania procesowego popartą instytucjonalnymi determinantami sfery inwestycji publicznych.

2.1 Inwestycje publiczne dla dobra publicznego

U podstaw koncepcji optymalizacji inwestycji rządowych leżą same zadania użyteczności publicznej. Fakt ten jest elementem kluczowym dla koncepcji efektywnościowej, które swoje korzenie czerpie w jakiejś mierze z praktyki gospodarczej sektora prywatnego. Założenia do opracowania narzędzia racjonalizującego realizację celów publicznych bezsprzecznie leżą gdzieś w praktyce gospodarczej przedsiębiorstw prywatnych. To tam kwestia optymalizacji wydatków jest jednym z kluczowych elementów zarządzania²⁷⁹. Efektywność natomiast w aspekcie ekonomicznym jest traktowana jako wynik działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, będący stosunkiem osiągniętego efektu do poniesionych nakładów²⁸⁰. Takie właśnie podejście do zarządzania projektami inwestycyjnymi w kontekście koncepcji OIP będzie odnosiło się do inwestycji celów użyteczności społecznej. To właśnie tego rodzaju inwestycje są tutaj przedmiotem rozważań.

²⁷⁷ por. G. Lissowski, *Spoleczne aspekty analizy kosztów i korzyści*, „Decyzje”, 2015, nr 23, s. 47–69.

²⁷⁸ por. J. Głowacki, *Mierzenie społecznej wartości dodanej*, „Ekonomia społeczna, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, 2010, nr 1, s. 26–34.

²⁷⁹ por. P. Pabianiak, *Ocena efektywności projektów inwestycyjnych*, BizCOM, Szczecin 2015, s. 14–15.

²⁸⁰ por. A. Koliński, *Przegląd metod i technik oceny efektywności procesu produkcyjnego*, „Logistyka”, 2011, nr 5, s. 1084.

Logika ekonomicznej efektywności koncepcji optymalizującej jest przystawiona do realizacji zadań administracji publicznej na szczeblu rządowym i samorządowym. „Są to usługi świadczone obywatelom poprzez administrację publiczną. Obejmują one dobra publiczne, które powinny być dostępne dla wszystkich, bez wykluczenia kogokolwiek. (...) Usługi użyteczności publicznej mogą być realizowane bezpośrednio przez podmioty będące częścią sektora publicznego lub poprzez finansowanie podmiotów prywatnych zapewniających daną usługę”²⁸¹. Definicji zadań o charakterze użyteczności publicznej dostarczają nam także akty polskiego prawa. W ustawie o samorządzie gminnym czytamy, że zadaniami tymi są zadania własne gminy, których celem jest bieżące zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych²⁸². Z kolei ustawa o gospodarce komunalnej w pierwszych słowach mówi, iż „ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. [W ustępie drugim czytamy dalej, że] gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”²⁸³. Przy podejmowaniu decyzji strategicznych sprowadzających się do realizacji tychże zadań celem jest „wzrost dobrobytu społeczeństwa, przy czym przez społeczeństwo rozumie się w tym przypadku wszystkie osoby, których interesy brane są pod uwagę i na które ma wpływ podjęcie określonej decyzji. Trudność w zastosowaniu kryterium dobrobytu społecznego w tak ogólnej postaci polega na tym, że decyzje publiczne nieodłącznie wiążą się z nierównomiernym rozkładem korzyści i kosz-

²⁸¹ K. Cibor, *Usługi użyteczności publicznej a ekonomia społeczna*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2014, s. 3.

²⁸² por. Art. 9 ust. 4 *Ustawa o samorządzie gminnym*, 1990.

²⁸³ Art. 1 Sejm RP, *Ustawa o gospodarce komunalnej*, 1996.

tów między te wszystkie grupy, których dotyczą”²⁸⁴. Dla potrzeb definiowania koncepcji OIP, inwestycje publiczne można potraktować jako niezależne projekty biznesowe. Ich celem jest osiągnięcie określonego pożytku publicznego, który to jest możliwy do zrealizowania przy zaabsorbowaniu konkretnych kompetencji biznesowych. Tak definiowane zadania publiczne stają się przedmiotem praktyki menedżerskiej w rozumieniu zarządzania procesowego, gdzie projekty są definiowane jako „niepowtarzalne przedsięwzięcia o znacznej złożoności, są realizowane na podstawie sformalizowanych, opracowanych z góry – z wykorzystaniem wnikliwej analizy konkretnego przypadku – niepowtarzalnych, złożonych schematów działania”²⁸⁵.

Dla pewnej poprawności merytorycznej warto także podkreślić, iż głównym przedmiotem koncepcji OIP jest projekt, którego realizacja generuje wartość dodaną o charakterze użyteczności publicznej. W polskiej nomenklaturze w celu określenia takiego projektu używa się kilku określeń, które zależą od tego, jaka jednostka administracyjna realizuje określony projekt. Mamy zatem do czynienia z takimi określeniami jak: zadanie publiczne lub rządowe, inwestycje rządowe czy samorządowe, zadania użyteczności publicznej czy inwestycje Skarbu Państwa. Warto w tym miejscu wspomnieć, iż „cechą specyficzną dla administracji publicznej w Polsce jest dualizm jej struktury. Samorząd terytorialny jest częścią administracji publicznej, a także jej szczególną formą charakteryzującą się tym, że zadania publiczne wykonywane są samodzielnie. Jednakże samorząd wykonuje swoje zadania stosując te same środki prawne co administracja rządowa, w tym także środki władcze. Podstawowa różnica wynika z posiadania przez samorząd terytorialny odrębnej od państwa podmiotowości prawnej. W tym zakresie korzysta z ochrony sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne. W konsekwencji wytworzyła się dwutorowa administracja publiczna, w której strukturze wyodrębniamy ad-

²⁸⁴W.F. Samuelson i S.G. Marks, *Ekonomia menedżerska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 34.

²⁸⁵M. Trocki, *Nowoczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012, s. 44–45.

ministrację rządową oraz administrację samorządową sprawowaną w imieniu społeczności lokalnej i na jej odpowiedzialność”²⁸⁶. Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych dotyczy każdej części administracji publicznej i w związku z tym w niniejszej pracy będą wykorzystywane powyższe określenia zamiennie. Jedynym kryterium wyróżniającym przedmiotowe projekty od ogółu inwestycji w gospodarce jest ich publiczna użyteczność, która mocą odpowiednich przepisów prawa do realizacji jest scedowana na odpowiednie organy administracji państwowej. Dla potrzeb zdefiniowania koncepcji efektywnościowej można stwierdzić, iż jest to skutek takiej działalności, która związana jest w sposób bezpośredni lub pośredni z zarządzaniem państwa jako takiego oraz z uprawianiem polityki gospodarczej. W świetle powyższego można zatem powiedzieć, że koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych dotyczy tych projektów, które prowadzą do osiągnięcia celów użyteczności publicznej, z wykorzystaniem odpowiednich kompetencji przez organizacje administracji państwowej.

2.2 Państwo kreatorem dóbr publicznych

W kontekście poruszanego tu problemu dotyczącego zadań użyteczności publicznej państwo stawiane jest w roli swego kreatora dóbr publicznych, realizując swoje zadania na rzecz społeczeństwa. Koncepcja efektywnościowa jako narzędzie racjonalizacji osiągania celów publicznych stanowić więc powinna przedmiot zainteresowania właśnie państwa, a mówiąc precyzyjniej, administracji państwowej na każdym jej szczeblu. To właśnie państwo pozostaje głównym kreatorem wartości dodanej społeczeństwu. W katalogu różnych obowiązków administracji publicznej znajduje się m.in. tzw. „funkcja świadcząca, czyli świadczenia usług publicznych lub ich świadczenia za pośrednictwem instytucji świadczących, należących do sektora publicznego (przedsiębiorstw użyteczności publicznej i zakładów administracyjnych). Rozwój tej funkcji nastąpił wraz z ewolucją państwa kapitalistycznego. W ramach tej

²⁸⁶ *Ibid.*

funkcji organy administracji publicznej zaspokajają potrzeby społeczne, np. utrzymując szpitale, szkoły itp.”²⁸⁷. Na administracji publicznej ciąży więc obowiązek realizacji tychże inwestycji zgodnie z potrzebami lokalnych i krajowych społeczności. Społeczny charakter potrzeb, które są zaspokajane poprzez realizację określonych inwestycji, determinuje w sposób jednoznaczny podmiot realizujący. Bez względu na zakres przedmiotowy tychże potrzeb zadania te są scedowane do wykonania przez publiczną administrację²⁸⁸, która jest organem państwa kontraktującego.

W sposób naturalny definiuje nam się funkcja podmiotu realizującego projekty publiczne. Wynika to wszak z samej charakterystyki przedmiotowych zadań, których dotyczy koncepcja OIP. Wystarczy zatem stwierdzenie, że podmiotem realizującym inwestycje rządowe wg modelu optymalizacji inwestycji publicznych będą wszelkie organizacje, których zadaniem jest realizacja zadań użyteczności publicznej. W polskiej rzeczywistości legislacyjnej i gospodarczej będą to m.in. organy władzy, administracji i kontroli państwowej, samorząd terytorialny, organy wymiaru sprawiedliwości, przedsiębiorstwa państwowe – przynajmniej w jakiejś części swojej działalności operacyjnej – państwowe jednostki organizacyjne czy spółdzielnie państwowe²⁸⁹. W świetle powyższego można stwierdzić, iż podmiotami wdrażającymi koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych będą organizacje, które mocą przepisów prawa i/lub własnych statutów są zobligowane do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Charakter koncepcji OIP narzuca w sposób naturalny jeszcze jedną grupę podmiotów, która bierze udział w realizacji projektów publicznych. Są to prywatne przedsiębiorstwa, które posiadając odpowiednie kompetencje biznesowe, mocą własnych decyzji strategicznych wyrażają gotowość do realizacji zadań użyteczno-

²⁸⁷ Ibid., s. 12.

²⁸⁸ por. J. Ragnitz et al., *Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen*, Info Institut Niederlassung Dresden, Dresden 2013, s. 5.

²⁸⁹ por. M. Jeznach, *Środki trwałe w gospodarce narodowej w 2013 roku...*, op. cit., s. 13.

ści publicznych. W myśl zasady równości gospodarczej można by stwierdzić, iż partnerem prywatnym w realizacji projektów publicznych może być każda organizacja biznesowa. Biorąc jednak pod uwagę sam charakter zadań publicznych, grono potencjalnych partnerów zawęży się w sposób naturalny. Głównym kryterium „dopasowania” biznesowego czy operacyjnego jest oczywiście posiadanie kluczowych kompetencji przez podmiot prywatny. Przy czym kluczowe kompetencje są rozumiane tutaj jako wiedza i umiejętności przedsiębiorstwa generujące określoną przewagę konkurencyjną²⁹⁰. Jest także sprawą oczywistą, iż to organizacja publiczna może definiować kryteria konieczne do spełnienia przez potencjalnego partnera prywatnego, wynikające w sposób bezpośredni z charakterystyki samego już projektu publicznego. W tym miejscu należy jednak wyraźnie podkreślić, pomimo partycypacji podmiotów prywatnych w realizację usług publicznych, że to administracja państwowa pozostaje podmiotem, który realizuje inwestycje i świadczy usługi dla dobra i na rzecz społeczeństwa²⁹¹.

2.3 Od modelu *privatesourcingu* do koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych

W dobie gospodarczej globalizacji należy dostrzec możliwość racjonalizacji realizacji określonych projektów inwestycyjnych czy usług publicznych, które posiada w swoich kompetencjach administracja państwowa. W tym właśnie kierunku zorientowana jest koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych, która swoje korzenie posiada w modelu *privatesourcingu*, definiowanym jako jedna z form globalnego *sourcingu* dedykowanemu sektorowi publicznemu²⁹². W pierwotnej formie określone zadania użyteczności pu-

²⁹⁰ por. A. Mazurkiewicz i P. Frączek, *Kluczowe kompetencje a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, 2011, nr 20, s. 95.

²⁹¹ por. M. Małecka-Łyszek, *Pojęcia i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Problemy społeczne, polityczne i prawne, ZN UEK”, 2013, nr 921, s. 57.

²⁹² por. W. Bolkunow i A. Derkacz, *Privatesourcing, czyli partnerstwo publiczno-prywatne jako forma globalnego sourcingu...*, op. cit.

blicznej miały być delokalizowane jedynie po wektorze organizacyjnym. Natomiast przeniesienie realizacji tychże zadań po wektorze geograficznym²⁹³ nie było brane pod uwagę. W obecnej formie koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych dopuszcza możliwość realizacji zadań publicznych przez prywatne organizacje zagraniczne. Charakter jednak samych inwestycji rządowych wymusza tworzenie takich modeli realizacji inwestycji publicznych, aby ich faktyczna realizacja miała miejsce w kraju pochodzenia inwestora publicznego. Mówiąc językiem ekonomii instytucjonalnej, charakter inwestycji publicznych wymaga wpisywania ich w produkt krajowy brutto. Nie ma wszak możliwości kompletnej realizacji zadania użyteczności publicznej poza granicami gospodarki krajowej. Oczywiście dopuszcza się import pewnych elementów składowych projektu, lecz ich finalna realizacja musi być dokonana na rynku wewnętrznym. W świetle powyższego partnera prywatnego, wpisującego się w koncepcję optymalizacji inwestycji publicznych, można zdefiniować w następujący sposób. Jest to prywatna organizacja gospodarcza, która posiada odpowiednie kompetencje biznesowe oraz spełnia wymagania definiowane przez inwestora publicznego. Prywatny partner w oparciu o własne decyzje strategiczne będzie realizował projekty użyteczności publicznej według zasad koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych oraz warunków wynikających z charakteru określonego projektu publicznego w granicach gospodarki wewnętrznej inwestora publicznego.

2.3.1 Fundamenty koncepcji efektywnościowej

Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych za cel stawia sobie realizację projektów użyteczności publicznych w taki sposób, aby były one osiągane w sposób optymalny ekonomicznie. Jednym z kluczowych założeń optymalizujących ich realizację jest twierdzenie, że projekty te będą realizowane w sposób efektywniejszy

²⁹³ por. A. Zaorska, *Outsourcing i przenoszenie usług w dobie globalizacji oraz informatyzacji*, [w:] *Globalizacja usług. Outsourcing, Offshoring i Shared Services Ccenters*, WAiP, Warszawa 2008, s. 190–195.

przez spółki celowe²⁹⁴ lub prywatne organizacje gospodarcze²⁹⁵, które posiadają odpowiednie kompetencje oraz doświadczenia biznesowe w wymaganym zakresie. Nie ma tu jednak mowy o procesie prywatyzacji usług czy o wyprzedaży aktywów Skarbu Państwa realizujących określone zadania użyteczności publicznej. Koncepcja OIP zakłada pełny nadzór i utrzymanie własności nad projektami publicznymi realizowanymi jednak przez podmioty prywatne w odpowiedniej konfiguracji modeli biznesowych. Adaptowanie przez koncepcję optymalizacji inwestycji publicznych funkcjonujących w gospodarkach światowych zasad zarządzania procesowego oraz globalnego *sourcingu* do realizacji inwestycji publicznych może skutkować osiągnięciem podobnych korzyści. Praktyka gospodarcza poparta teorią NEI wskazuje, iż zastosowanie powyższych rozwiązań skutkuje m.in. obniżeniem bezpośrednich kosztów inwestycyjnych, co powoduje zwiększenie ich rentowności. Inwestor może prowadzić swoją działalność operacyjną zgodnie z własnymi kompetencjami biznesowymi. Rozwiązanie powyższe często skutkuje zwiększeniem wydajności realizacji samej przedmiotowej inwestycji, ale i także głównej działalności organizacji delegującej projekty na zewnątrz, które wymagają kompetencji przez nią nie posiadanych. To zaś generuje realne korzyści w postaci zwiększenia konkurencyjności rynkowej czy oddalenia problemu sezonowości produkcji lub świadczonych usług. Ważną korzyścią generowaną dzięki wykorzystaniu przytaczanych tutaj rozwiązań jest możliwość uproszczenia struktur organizacji²⁹⁶.

Zastosowanie jednak modeli globalnego *sourcingu* wiąże się także z pewnymi zagrożeniami. Warto tu wspomnieć chociażby

²⁹⁴ por. G.B. Gorton i N.S. Souleles, *Special Purpose Vehicles and Securitization*, [w:] *The Risks of Financial Institutions*, University of Chicago Press, Chicago 2007, s. 549–603.

²⁹⁵ por. R. Cieślak i B. Korbus, *Partnerstwo publiczno – prywatne: od pomysłu do wyboru partnera prywatnego*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014, s. 21–22.

²⁹⁶ por. Z.W. Puślecki, *Nowoczesne formy świadczenia usług w skali międzynarodowej. Wprowadzenie do problematyki*, [w:] *Globalizacja usług. Outsourcing, Offshoring i Shared Services Centers*, Wydawn. Naukowe INPiD UAM, Poznań 2008, s. 160–163.

o ryzyku utraty kontroli, uzależnieniu się zewnętrznym, częściowym ograniczeniu wpływu na jakość usług czy pojawieniu się ograniczeń strategicznych²⁹⁷. Powyższe pokazuje jednak, iż decyzje o zaangażowaniu się przedsiębiorstwa w przedstawione tu rozwiązania wymaga dokładnych analiz w oparciu o twarde argumenty natury zarządzania i ekonomii. Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych nie ucieka od tego problemu. Wręcz odwrotnie, umożliwia menedżerom organizacji rządowych podjęcie odpowiedniej decyzji strategicznej, która będzie zmierzała do realizacji projektów użyteczności publicznej w sposób ekonomicznie efektywniejszy.

Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych na pierwszym miejscu stawia zadania użyteczności publicznej. Wszystko, co dzieje się w obszarze koncepcji efektywnościowej, każdy jej etap, jest podporządkowany optymalizacji inwestycji publicznych. Ważnym w tym miejscu jest stwierdzenie, że zadania te są traktowane jako projekty w rozumieniu logiki zarządzania procesowego²⁹⁸. W ramach koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych będą one definiowane jako złożone i niepowtarzalne przedsięwzięcia, które skupiają w sobie szereg zorganizowanych działań zmierzających do realizacji celu użyteczności publicznej przez prywatną organizację zewnętrzną, posiadającą odpowiednie kompetencje biznesowe, w zamkniętym przedziale czasu²⁹⁹. W tym świetle można powiedzieć, że koncepcja OIP jest swego rodzaju poszukiwaniem przez organizacje państwowe właściwych kompetencji, za właściwe wynagrodzenie, z odpowiedniego źródła, we właściwej lokalizacji w celu optymalizacji realizacji zadań publicznych³⁰⁰.

²⁹⁷ por. Ibid., s. 163–164.

²⁹⁸ por. M. Trocki, B. Grucza, i K. Ogonek, *Zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2003, s. 13–30.

²⁹⁹ por. M. Trocki, *Nowoczesne zarządzanie projektami...*, op. cit., s. 19–27.

³⁰⁰ por. K. Rybiński, *Outsourcing i Offshoring usług. Siatka pojęć, trendy i bariery rozwojowe*, [w:] *Globalizacja usług. Outsourcing, Offshoring i Shared Services Centers*, Wydawn. Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007, s. 171.

2.3.2 Cechy oryginalności koncepcji efektywnościowej

Istnieją trzy główne cechy stanowiące oryginalność w realizacji inwestycji rządowych z wykorzystaniem koncepcji OIP. Pierwszą z nich jest sposób rozumienia i traktowania projektów rządowych. Owe projekty, które nazywa się często inwestycjami publicznymi, w powszechnej praktyce gospodarczej i teorii przedmiotu są traktowane jako procesy do tworzenia lub naprawy określonych aktywów celu publicznego. Inwestycje te mają więc na celu stworzenie nowego dobra publicznego, którego to osiągnięcie leży w interesie publicznym. Ustawowe zdefiniowanie celów publicznych można znaleźć chociażby w ustawie o gospodarce nieruchomościami³⁰¹ czy ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰², gdzie ustawodawca wprowadza pojęcie inwestycji celu publicznego. Takie jednak podejście do inwestycji jako procesu osiągania określonego celu jest dla potrzeb definiowania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych niewystarczające. Inwestycje publiczne będą zatem traktowane z perspektywy ekonomicznej, a nie narzędziowej, tylko jako proces do realizacji określonego celu. W podejściu wykorzystywanym w koncepcji OIP ważny jest zatem nie tylko osiągnięty cel pożytku publicznego, ale także sam proces do niego zmierzający i sposób w jaki ów cel jest osiągany. Można zatem powiedzieć, iż inwestycja publiczna, w rozumieniu efektywnościowym, będzie traktowana jako projekt gospodarczy czy ekonomiczny, związany z odpowiednim nakładem środków, którego celem jest realizacja celu użyteczności publicznej, możliwego do osiągnięcia przy zaabsorbowaniu odpowiednich kompetencji biznesowych optymalizujących proces ich realizacji. W koncepcji efektywnościowej odchodzimy całkowicie od przedmiotowego traktowania procesu osiągania celu publicznego na rzecz potraktowania go jako istotny podmiot modelu. Co więcej, sam proces osiągania celu staje się tu podmiotem optymalizacji i rozważań. Sposób

³⁰¹ por. Art. 6 Sejm RP, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, 1997.

³⁰² por. Sejm RP, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, 2003.

osiągania założonego celu i jego optymalizacja stanowi *ipso facto* najważniejszy element koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Oczywiście nie zapomina się tu o ważności samego celu publicznego, jednak w definiowaniu koncepcji OIP jest on w pewnym sensie egzogeniczny w stosunku do tutejszych rozważań.

Na drugim miejscu należy wspomnieć o sposobie podchodzenia do kosztów inwestycyjnych, co również charakteryzuje inwestycje publiczne w ujęciu efektywnościowym. Obecna praktyka gospodarza, w kontekście realizacji inwestycji pożytku publicznego, wartość tejże inwestycji określa mianem ceny. Ważnym dla definiowania koncepcji OIP jest więc odpowiednie zdefiniowanie pojęcia samej ceny. Ogólne podejście do inwestycji rządowych traktuje cenę jako „wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę”³⁰³. Taka definicja ceny jest wykorzystywana w praktyce gospodarczej dotyczącej realizacji inwestycji publicznych chociażby w oparciu o prawo zamówień publicznych³⁰⁴. Można zatem przyjąć, że wartość inwestycji rządowej jest określana wysokością ceny, którą publiczny zamawiający jest w stanie za nią zapłacić. Patrząc się z perspektywy kosztowej, możemy przyjąć, iż tak rozumiana cena jest traktowana jako dopuszczalny koszt wytworzenia dobra publicznego. Takie podejście do definiowania ceny w formułowaniu koncepcji optymalizacji inwestycji rządowych nie jest kompletne. Charakterystyka samej koncepcji OIP i jej celowości skupionej na optymalizacji realizacji zadań publicznych wymusza w pewnym sensie szersze podejście do definicji ceny. W tym celu, w dalszych częściach, zostanie wprowadzona nowa kategoria ceny użyteczności publicznej.

Trzecią cechą charakterystyczną koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych jest fakt, iż w logikę globalnego *sourcingu* wpisuje się projekty będące zadaniami sektora publicznego. Powyżej zostało już powiedziane, że koncepcja OIP jest pewnego rodzaju poszukiwaniem przez administrację rządową odpowiednich kom-

³⁰³ Art. 3 Sejm RP, *Ustawa o informowaniu o cenach towarów i usług*, 2014.

³⁰⁴ por. Sejm RP, *Ustawa Prawo zamówień publicznych*, 2004.

petencji, za właściwe wynagrodzenie, z odpowiedniego źródła, we właściwej lokalizacji w celu optymalizacji realizacji celów publicznych³⁰⁵. Takie definiowanie procesu optymalizacji wpisuje przedmiotową koncepcję w logikę globalnego *sourcingu*. Nie byłoby niczym nadzwyczajnym takie podejście strategiczne organizacji gospodarczych, gdyby nie charakter samego celu tychże zadań. Cały dorobek nauki i praktyki gospodarczej w zakresie globalnego *sourcingu* dotyczy wszak projektów i inwestycji sektora prywatnego³⁰⁶. Rodzaje usług, różnorakie kryteria determinujące zasadność praktyki globalnego *sourcingu*, podział transakcji i usług, metodologia dotarcia na rynki czy nawet różne modele rozwoju wymiany usług dotyczą w sposób oczywisty działalności organizacji sektora tylko i wyłącznie prywatnego³⁰⁷. Istnieją oczywiście różne podejścia w definiowaniu przedmiotu globalnego *sourcingu*, lecz dotyczą one tylko typologii sektorowej, która definiuje sektor produkcji rolniczej, sektor produkcji przemysłowej i przemysłu wydobywczego oraz sektor usług jako takich. Definicji tego trzeciego jest wiele i do dnia dzisiejszego toczą się debaty nad jej ostateczną formą. „Tym niemniej w odpowiedniej literaturze fachowej jakby nadal dominuje definicja autorstwa T.P. Hilla, która dosłownie brzmi następująco: usługę można określić jako zmianę warunków funkcjonowania osoby lub dobra będącego własnością określonego podmiotu gospodarczego, która ma miejsce wskutek działania innego podmiotu, pod warunkiem wszakże udzielenia na to pozwolenia w postaci odpowiedniego porozumienia tejże osoby lub tego drugiego podmiotu. Jest to definicja pojemna, logiczna i wewnętrznie spójna”³⁰⁸ lecz wciąż dotyczy podmiotów gospodarczych sektora prywatnego. W tę oto logikę globalnego *sourcingu* wpisane zostały usługi pożytku społecznego formułą koncepcji optymalizacji inwe-

³⁰⁵ por. K. Rybiński, *Outsourcing i Offshoring usług. Siatka pojęć, trendy i bariery rozwojowe*, op. cit., s. 171.

³⁰⁶ por. A. Wodecka-Hyjek, *Ewolucja koncepcji outsourcingu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, 2008, nr 775, s. 98–101.

³⁰⁷ por. J. Misala, *Międzynarodowa wymiana usług w świetle teorii*, [w:] *Globalizacja usług. Outsourcing, Offshoring i Shared Services Centers*, Wydawn. Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007, s. 15–30.

³⁰⁸ *Ibid.*, s. 14–15.

stycji publicznych. Jest to kolejna cecha charakterystyczna odróżniająca koncepcję OIP od innych form optymalizujących osiągnięcie celów publicznych. W świetle powyższego można powiedzieć, że koncepcja optymalizacji inwestycji rządowych będzie polegała na delokalizacji określonych zadań użyteczności społecznej w logice globalnego *sourcingu* w celu optymalizacji ich realizacji.

Traktowanie samego zadania celu społecznego i jego realizację jako inwestycje *stricte* gospodarcze, szerokie podejście do kwestii ceny w kategoriach kosztów rzeczywistych i potencjalnych oraz implikowanie publicznego charakteru inwestycji w logikę globalnego *sourcingu* stanowią łącznie trzy podstawowe wyróżniki koncepcji optymalizacji inwestycji rządowych. Łączne współistnienie powyższych trzech cech w jednej koncepcji sprawia wrażenie innowacyjnego podejścia do zarządzania i realizacji inwestycji pożytku publicznego. W tym miejscu, dla pewnego zebrania powyższych założeń koncepcyjnych, można przypomnieć definicję projektu publicznego. W ujęciu optymalizującym będzie on projektem gospodarczym bądź ekonomicznym, związanym z odpowiednimi nakładami środków, którego celem jest realizacja przez organizacje rządowe celu użyteczności publicznej, który to jest możliwy do osiągnięcia przy zaabsorbowaniu odpowiednich kompetencji biznesowych partnerów sektora prywatnego, optymalizujących proces ich realizacji.

2.3.3 Schemat koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych

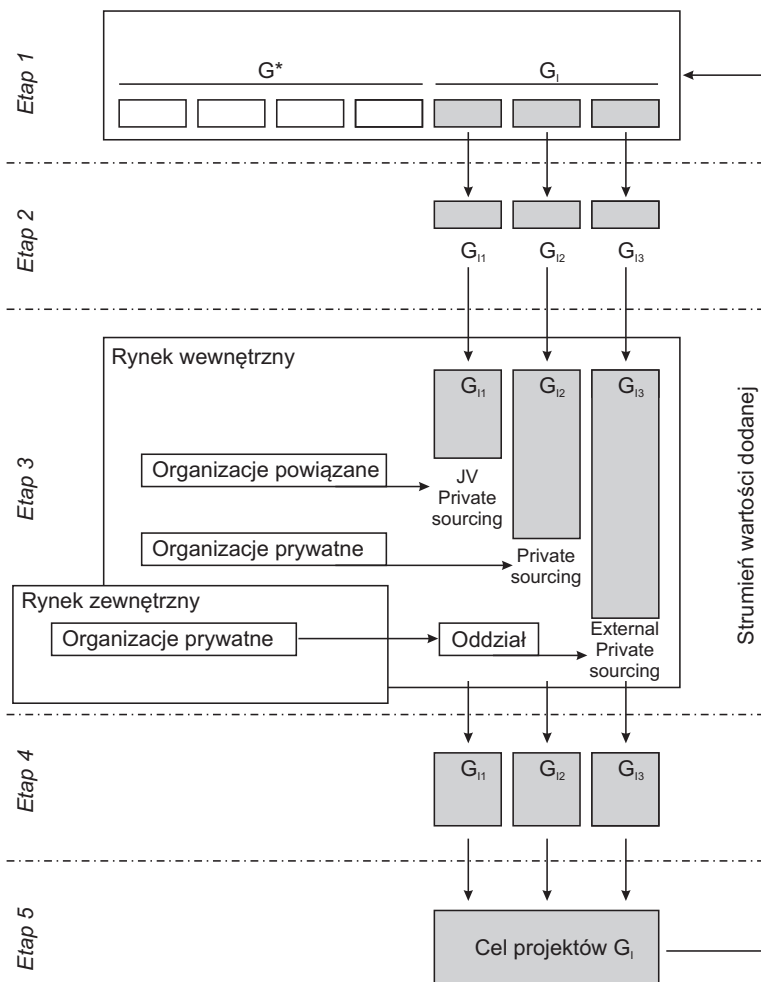
Inwestycje publiczne realizowane przez państwo dla dobra ogółu społeczeństwa są najistotniejszym elementem koncepcji optymalizującej. Każdy jej etap z osobna oraz komplementarna jego struktura ma na celu racjonalizację realizacji zadania użyteczności publicznej. Niniejsze rozważania w tym momencie wkraczają w fazę, której zadaniem jest prezentacja samej koncepcji optymalizacji inwestycji publicznej w perspektywie jej operacjonalizacji poprzez ukazanie praktycznych jej elementów. Struktura koncepcji OIP została opracowana w pięciu etapach, przy czym

traktować je należy w sposób komplementarny. Oznacza to, iż każdy kolejny etap jest logicznie uzasadniony swoim poprzednikiem i należy je traktować łącznie. Etapami koncepcji optymalizacji są więc: zarządzanie optymalizujące, inicjowanie, modelowanie, realizacja i proces zamknięcia. Podsumowaniem niniejszej części będzie próba zdefiniowania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych.

Etap pierwszy – zarządzanie optymalizujące

Koncepcję optymalizacji inwestycji publicznych można przedstawić za pomocą schematu składającego się z pięciu głównych etapów (zob. rys. 2.1). Pierwszy etap dotyczy strategicznego zarządzania wewnątrz organizacji publicznej. Bez względu na jej rodzaj i miejsce w systemie organizacji państwa każda z nich posiada szereg ustawowych zadań do realizacji, dla których zostały powołane. Na tym etapie powinna zatem mieć miejsce szczegółowa analiza tychże zadań w perspektywie logiki zarządzania w ujęciu procesowym³⁰⁹. Należy znaleźć odpowiedź na pytanie, które z zadań pozostających w kompetencjach poszczególnych organizacji rządowych do swojej realizacji wymaga właśnie odpowiednich kompetencji nieposiadanych przez tę organizację publiczną? Drugie istotne zadanie sprowadza się do analizy korzyści i zagrożeń wynikających z potencjalnego zastosowania koncepcji OIP do realizacji przedmiotowych inwestycji publicznych. Ta kwestia będzie szerzej omawiana w dalszej części rozdziału.

³⁰⁹por. M.J. Power, K.C. Desouza, i C. Bonifazi, *Outsourcing: podręcznik sprawdzonych praktyk*, MT Biznes, Warszawa 2008, s. 55–59.



Rysunek 2.1: Struktura koncepcji efektywnościowej, opracowanie własne

Warto jednak w tym miejscu przedstawić podstawowe korzyści i zagrożenia, których na bazie praktyki gospodarczej i teorii globalnego *sourcingu* można się spodziewać w realizacji projektów publicznych z wykorzystaniem koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Bez wątpienia główną korzyścią, której można się tu

spodziewać, będzie obniżenie bezpośrednich kosztów realizacji projektów rządowych³¹⁰. Twierdzenie to można analizować przynajmniej w dwóch głównych aspektach. Z jednej strony należy rozważać obniżenie kosztów bezpośrednich związanych z realizacją samego projektu publicznego. Organizacje prywatne dzięki własnemu doświadczeniu, posiadaniu odpowiednich kompetencji, dostępu do najnowszych rozwiązań technologicznych czy posiadaniu odpowiednich zasobów są w stanie zrealizować projekt, angażując mniejsze środki kapitałowe. Nie mniej ważne w tym kontekście jest również, iż takie przedsiębiorstwo prywatne, funkcjonując w danej branży, może nosić znamiona eksperta w zakresie określonych kompetencji biznesowych, co dodatkowo może ograniczyć koszty bezpośrednie realizacji zadania użyteczności publicznej. Z drugiej strony, redukcja kosztów realizacji projektów użyteczności publicznych może być rozważana z perspektywy posiadania, a raczej braku posiadania odpowiednich kompetencji przez państwo kontraktujące. Organizacja rządowa została powołana w określonym celu³¹¹. Dzisiejsza rzeczywistość społeczna i gospodarcza rodzi nowe potrzeby, które noszą znamiona użyteczności publicznej³¹². Ich realizacja, czy nawet same przygotowanie do realizacji i zarządzanie określonym procesem wymaga specjalistycznych kompetencji i doświadczenia. Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych umożliwi redukcję kosztów posiadania lub pozyskania kompetencji przez organizacje rządowe dzięki ich delokalizacji do partnerów prywatnych posiadających takie kompetencje, które często stanowią fundament ich głównej działalności operacyjnej. Korzyści obniżenia kosztów realizacji projektów publicznych generują kolejne benefity. Prywatne organizacje, które będą przyjmowały do realizacji zadania rządowe w ramach koncepcji opty-

³¹⁰por. B. Orliński, *Wpływ outsourcingu i offshoringu na konkurencyjność przedsiębiorstw w warunkach globalizacji*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, nr 1, s. 231.

³¹¹por. H. Izdebski i M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.

³¹²por. M. Rudnicki i M. Jabłoński, *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

malizacji inwestycji publicznych, dzięki własnym kompetencjom, doświadczeniu i specjalizacji będą w stanie zwiększyć rentowność samych projektów inwestycyjnych, zagwarantować wyższą jakość usług czy zwiększyć konkurencyjność projektu publicznego. Delegowanie poszczególnych zadań pożytku społecznego na partnerów prywatnych daje możliwość wyspecjalizowania się podmiotów publicznych zgodnie z posiadanymi kompetencjami, co z kolei może prowadzić do optymalizacji i zwiększenia efektywności realizacji głównych zadań, które ze swej natury nie mogą być delokalizowane na zewnątrz organizacji publicznej. Zastosowanie koncepcji OIP może także generować określone korzyści wynikające z płynnego dostosowania się do sezonowego charakteru niektórych zadań publicznych. Nie mniej ważną korzyścią będzie także możliwość uproszczenia struktur podmiotów publicznych dzięki właśnie delokalizacji określonych funkcji i zadań do zewnętrznych organizacji.

Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych jako mechanizm czy narzędzie bazujące w pewnej części na zasadach globalnego *sourcingu* powinna generować zatem podobne korzyści dla jednostek administracji rządowej. W głównej mierze można spodziewać się benefitów w postaci obniżenia kosztów, poprawy rentowności projektów publicznych, wyraźnej specjalizacji organizacji rządowych, dostępu do aktualnego *know-how* i kompetencji biznesowych, zwiększenia efektywności i konkurencyjności oraz uproszczenia struktur jednostek rządowych oraz redukcji problemu zarządzania organizacją³¹³. Dla pewnej jednak sprawiedliwości należy wspomnieć o zagrożeniach, które mogą wystąpić przy wdrażaniu koncepcji optymalizującego do realizacji zadań rządowych. Źle zorganizowany i zarządzany proces optymalizacji projektów publicznych może spowodować pojawienie się licznych wad. Na uwagę zasługuje tu niebezpieczeństwo utraty częściowej kontroli nad projektem, co może mieć miejsce w sytuacji chociażby zmian własnościowych, fuzji czy przejęć partnerów prywatnych w czasie realizacji projektu. Również zbyt silne i okraszone negatyw-

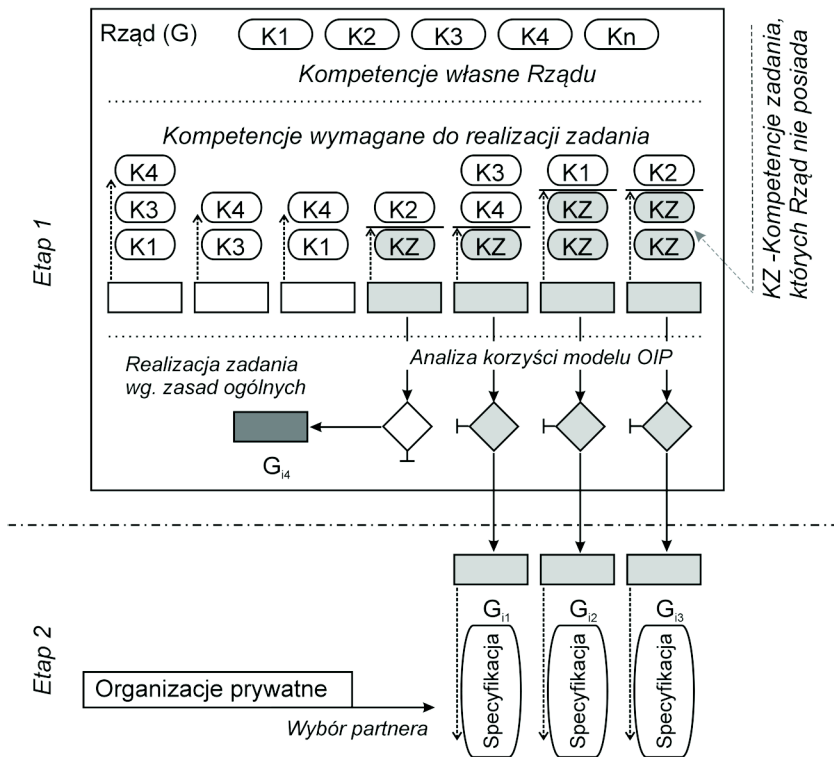
³¹³ por. Z.W. Puślecki, *Nowoczesne formy świadczenia usług w skali międzynarodowej. Wprowadzenie do problematyki*, op. cit., s. 160–163.

nym automatyzmem uzależnienie się od prywatnej organizacji zewnętrznej może stwarzać różnego rodzaju problemy i zagrożenia. Taka sytuacja może także rodzić niebezpieczeństwo utraty bezpośredniego wpływu na jakość realizowanych zadań publicznych. Delegowanie określonych funkcji poza organizację macierzystą może także powodować pewne ograniczenia w planowaniu strategicznym organizacji państwowej. Innym problemem związanym z zastosowaniem koncepcji OIP może być konieczność zwolnień pracowników³¹⁴. W świetle powyższego można powiedzieć, iż pierwszy etap koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych sprowadza się do analizy korzyści i zagrożeń dla poszczególnych zadań, które mogą być skierowane na ścieżkę delokalizacji oraz analizy posiadanych i wymaganych kompetencji. Są to zadania natury strategicznego zarządzania organizacją rządową i powinny być realizowane w sposób ciągły, a nie tylko w czasie przygotowywania i realizacji określonej inwestycji publicznej.

Etap drugi – inicjowanie

Drugi etap dynamicznej koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych jest bezpośrednią wypadkową poprzedniego. Na tym etapie dochodzi do wyboru określonych zadań użyteczności publicznej, kierowanych w oparciu o strategiczne decyzje menedżerów administracji publicznej do delokalizacji organizacyjnej oraz do wyboru partnera lub partnerów z sektora prywatnego (zob. rys. 2.2). Zadania publiczne przeznaczone do realizacji z wykorzystaniem koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych będą klasyfikowane jako inwestycyjne wydatki rządowe. Ta kwestia będzie szerzej omawiana w dalszej części rozdziału. W tym miejscu wystarczy zasygnalizować, że dla potrzeb ekonomicznego lokowania koncepcji OIP przyjmuje się, że ogół wydatków rządowych, jako jeden z elementów składowych produktu krajowego brutto (PKB), będzie definiowany jako suma wydatków rządowych nieinwestycyjnych oraz inwestycje rządowe realizowane wg przedmiotowej tu koncepcji.

³¹⁴ por. Ibid., s. 163–166.



Rysunek 2.2: Struktura koncepcji efektywnościowej, etapy 1 i 2, opracowanie własne

$$G = G^* + G_I \quad (2.1)$$

gdzie:

G – wydatki rządowe ogółem; G^* – wydatki rządowe nieinwestycyjne; G_I – inwestycyjne wydatki rządowe.

Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych będzie zatem dotyczyła tych wydatków rządowych, które są przeznaczone na realizację zadań publicznych możliwych do strategicznej delokalizacji organizacyjnej.

W drugim etapie mowa jest także o wyborze prywatnego partnera biznesowego. Zagadnienie to z całą pewnością może stanowić przedmiot odrębnych merytorycznych rozważań w różnych jego aspektach – co zresztą dzieje się dzisiaj także w środowiskach naukowych³¹⁵. Dla potrzeb prezentacji koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych wystarczającym będzie stwierdzenie, iż partnerem prywatnym realizującym zadania użyteczności publicznej może być każde przedsiębiorstwo posiadające odpowiednie kompetencje i doświadczenie biznesowe wynikające z charakteru danego projektu publicznego. Jest rzeczą oczywistą, że strona publiczna może, a nawet powinna generować dodatkowe kryteria wyboru. Powinny one jednak wynikać z rodzaju samego zadania publicznego³¹⁶.

Dwa pierwsze etapy koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych z perspektywy logiki zarządzania projektowego noszą znamiona fazy definiowania projektu. Mamy wszak tu do czynienia z działalnością *stricte* koncepcyjną wewnątrz organizacji rządowej, która zmierza do fundamentalnego definiowania konkretnego projektu publicznego. Aktywność strony rządowej sprowadza się na tym etapie do inicjowania projektu poprzez analizę korzyści i zagrożeń oraz wybór określonych funkcji przeznaczonych do organizacyjnej delokalizacji. Dla merytorycznego porządku należy dodać także, iż w pierwszych dwóch etapach zaangażowana jest przede wszystkim sama organizacja inicjująca realizację projektu rządowego wg koncepcji OIP oraz ewentualnie organizacje finansujące lub współfinansujące dany projekt, sami użytkownicy czy beneficjenci finalnej wartości dodanej czy też specjaliści z poszczególnych branż. Można zatem stwierdzić, że dwa pierwsze etapy koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych będą tożsame, w świetle teorii zarządzania projektowego, z fazą definiowania, która „ma charakter koncepcyjny, rozpoczyna ją zbieranie inicjatyw, czyli ogólnych pomysłów projektu, które następnie w procesie analizy, selekcji

³¹⁵por. B. Korbus, R. Cieślak, i D. Zalewski, *Raport rynku PPP*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013.

³¹⁶por. Ibid.

i konkretyzacji zostają przekształcone w definicję, a więc syntetyczny opis projektu”³¹⁷.

Etap trzeci – modelowanie

Trzecim etapem koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych będzie etap modelowania projektu (zob. rys. 2.1). Efektem pierwszego etapu było zdefiniowanie i przeanalizowanie określonych zadań, które decyzją strategiczną menedżerów organizacji państwowej zostały skierowane do realizacji z wykorzystaniem koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Zdefiniowane zostały także specyfikacje dla poszczególnych zadań i wybrani prywatni partnerzy, którzy w ich realizacji będą uczestniczyli. Efekty pierwszych etapów stanowią dane wejściowe dla kolejnych etapów koncepcji. Trzeci etap koncepcji OIP, określany mianem modelowania projektu, odpowiada na pytanie – jak wybrani prywatni partnerzy będą uczestniczyli w realizacji przedmiotowego projektu? Jest to fundamentalne pytanie trzeciego etapu koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Mogłoby się wydawać, iż odpowiedź jest na nie dość oczywista – zgodnie z zapisami umowy współpracy. Wydaje się jednak słusznym przedstawienie w tym miejscu cech charakterystycznych, które stają się wytycznymi w procesie modelowania projektu.

Koncepcja przewiduje trzy rodzaje delokalizacji funkcji w oparciu o wektor organizacyjny i wektor geograficzny. Jest to wynikiem implikacji zadań publicznych w logikę globalnego *sourcingu*. „Delokalizacja funkcji ekonomicznych może zostać skierowana w dwóch kierunkach. W pierwszej sytuacji funkcje ekonomiczne są przenoszone do przedsiębiorstw niepowiązanych w żaden sposób z macierzystą organizacją. Mamy tu do czynienia z procesem delokalizacji funkcji ekonomicznych poza macierzystą organizację do zewnętrznych przedsiębiorstw niepowiązanych na krajowym rynku. (...) Druga sytuacja ukazuje nam proces, w którym funkcje ekonomiczne są przekazywane do przedsiębiorstw zewnętrznych częściowo powiązanych z macierzystą organizacją.

³¹⁷ M. Trocki, *Nowoczesne zarządzanie projektami...*, op. cit., s. 72.

(...) [Na tym] etapie proces *sourcingu* został poddany w zasadzie tylko, i wyłącznie, delokalizacji po wektorze funkcji organizacyjnej. W [kolejnym] etapie procesu *sourcingu* wchodzimy już w przestrzeń globalną. Funkcja delokalizacji organizacyjnej zostanie wzbogacona funkcją delokalizacji geograficznej³¹⁸, która skutkuje zaangażowaniem przedsiębiorstw pochodzących z zewnętrznych gospodarek w stosunku do podmiotu delegującego swoje funkcje ekonomiczne. Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych, wpisując się w logikę globalnego *sourcingu*, daje zatem możliwość delokalizacji poszczególnych zadań na trzy strategiczne sposoby³¹⁹ (zob. rys. 2.1).

Pierwszy z nich dotyczy delegowania inwestycji rządowych do prywatnych przedsiębiorstw, które w jakiś sposób są powiązane z organizacją rządową. Bez trudu można stwierdzić, iż taka sytuacja ma miejsce w dzisiejszej rzeczywistości gospodarczej, gdzie cały szereg zadań pożytku społecznego jest realizowany przez spółki Skarbu Państwa bądź spółki celowe³²⁰. Nie jest to praktyka odosobniona w polskiej gospodarce, gdyż jest stosowana niemalże we wszystkich gospodarkach krajowych. Różnica tych rozwiązań od propozycji koncepcji OIP sprowadza się jednak do trzech kluczowych wyróżników, o których była mowa już wcześniej. Można więc powiedzieć, że delokalizacja określonych zadań użyteczności społecznej do przedsiębiorstw powiązanych z organizacją rządową, zgodnie z logiką koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych, będzie procesem zwanym *joint venture privatesourcing* (*JV-PRVS*). W tej sytuacji mamy do czynienia zatem w delokalizacją funkcji ekonomicznych po wektorze organizacji. Realizacja zadania publicznego została przekierowana do innej organizacji zewnętrznej, tutaj powiązanej w jakimś stopniu z organizacją macierzystą, w celu optymalizacji procesu jej realizacji, poprzez pozyskanie wy-

³¹⁸ W. Bołkunow i A. Derkacz, *Privatesourcing, czyli partnerstwo publiczno-prywatne jako forma globalnego sourcingu...*, op. cit., s. 21.

³¹⁹ por. K. Rybiński, *Outsourcing i Offshoring usług. Siatka pojęć, trendy i bariery rozwojowe*, op. cit., s. 171.

³²⁰ por. *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce. Raport*, Amerykańska Izba Handlowa, Warszawa 2002, s. 11–12.

maganych kompetencji, mocą strategicznej decyzji opartej na analizie korzyści i zagrożeń.

Inną formą delokalizacji zadań publicznych, również po wektorze organizacyjnym, będzie proces *privatesourcingu* (*PRVS*), który będzie polegał na delokalizacji projektów rządowych do prywatnych organizacji w zgodzie z modelowymi zasadami optymalizacji inwestycji publicznych. Różnica pomiędzy powyższymi dwoma procesami polega tylko i wyłącznie na elemencie zależności organizacyjnej pomiędzy organizacją rządową a podmiotami przyjmującymi zadanie celu społecznego do realizacji. Ta subtelna różnica może mieć jednak istotny wpływ na dalsze modelowania procesu realizacji przedmiotowych zadań, co jest powodem do rozdzielenia metodologicznego tychże właśnie procesów.

Trzecią wariacją koncepcji OIP będzie delokalizacja zadań publicznych jednocześnie po wektorze organizacyjnym i geograficznym. W takiej sytuacji zaistnieje proces zwany *external private-sourcing* (*EXT-PRVS*), który będzie polegał na delokalizacji zadań pożytku społecznego do zewnętrznych organizacyjnie podmiotów prywatnych z rynków zewnętrznych w ramach logiki koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Proces ten, ze względu na charakter samych projektów rządowych, wymaga doprecyzowania. Zostało już powiedziane, iż inwestycja publiczna, w rozumieniu optymalizacyjnym, będzie traktowana jako projekt gospodarczy czy ekonomiczny, związany z odpowiednim nakładem środków, którego celem jest realizacja celu użyteczności publicznej, możliwego do osiągnięcia przy zaabsorbowaniu odpowiednich kompetencji biznesowych od partnera prywatnego optymalizujących proces ich realizacji. W kontekście procesu *external private-sourcingu* należy zwrócić uwagę na dwa elementy powyższej definicji, a mianowicie na użyteczność publiczną i optymalizację procesu jej realizacji. Użyteczność publiczna delokalizowanego projektu po wektorze jednocześnie organizacyjnym i geograficznym nie może stracić na wartości. Wartością finalną przedmiotowego zadania będzie wygenerowana określona wartość dodana dla bezpośrednich beneficjentów projektu. Innymi słowy, korzyści wynikające z osiągnięcia celu publicznego bezwzględnie powinny być

dostępne dla społeczeństwa. Trudno sobie wyobrazić sytuację, iż realizacja projektu rządowego w procesie *external privatesourcingu* wygeneruje wartość dodaną zlokalizowaną w gospodarce zewnętrznej. W związku z tym logika koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych wymusza na tym procesie, w kontekście jednoczesnej delokalizacji organizacyjnej i geograficznej, aby cel publiczny był osiągnięty w gospodarce wewnętrznej. Determinuje to zatem na przedsiębiorstwach zewnętrznych (zagranicznych), żeby przynajmniej jakaś część ich działalności operacyjnej była ulokowana właśnie w gospodarce wewnętrznej. Koncepcja OIP nie ma na celu ingerowania w zarządzanie czy organizowanie przedsiębiorstw zagranicznych starających się pozyskać do realizacji zadania użyteczności społecznej. Wymusza jednak pewne warunki brzegowe, które swoją logikę i uzasadnienia posiadają w istocie samego zadania pożytku publicznego. W świetle powyższych uwag modelowych należy doprecyzować definicję tego procesu. Proces *external privatesourcing* będzie zatem polegał na delokalizacji zadań pożytku społecznego do zewnętrznych organizacyjnie podmiotów prywatnych z rynków zewnętrznych w celu osiągnięcia celu pożytku publicznego w granicach gospodarki wewnętrznej, w ramach logiki koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych.

Kierunki delokalizacji		Wektor organizacyjny	
		Organizacje powiązane	Organizacje niezależne
Wektor geograficzny	Rynek wewnętrzny	<i>Joint venture privatesourcing</i>	<i>Privatesourcing</i>
	Rynek zewnętrzny		<i>External privatesourcing</i>

Tabela 2.1: Kierunki delokalizacji w koncepcji efektywnościowej, opracowanie własne

Modelowanie projektu realizacji inwestycji rządowych jest więc możliwe na trzy różne sposoby ze względu na przyjęte wektory delokalizacji funkcji ekonomicznych – *JV privatesourcing*, *privatesourcing* i *external privatesourcing* (zob. tabela 2.1). Powyższa typolo-

logia nie wyczerpuje jednak zagadnienia związanego z modelowaniem procesu realizacji całego zadania publicznego. Dotyczy ona wszak tylko i wyłącznie przyjętej strategii delokalizacji projektów rządowych. Drugą, nie mniej ważną kwestią związaną z trzecim etapem koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych jest stworzenie konkretnego modelu zależności pomiędzy organizacją rządową a prywatnym partnerem (zob. rys. 2.1). Przedmiotowy model zależności jest rozumiany tu jako szereg szeroko rozumianych ustaleń, które definiują obowiązki i korzyści z nich wynikające dla każdej ze stron. Finalnie ustalenia te przybierają formę kontraktów. Można zatem powiedzieć, iż będą to warunki optymalizujące realizację celów społecznych, dotyczących każdej ze stron w ramach metodologii koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Kontrakt stanowi swoistą instytucję dla każdej ze stron, której przestrzeganie zagwarantuje osiągnięcie postawionego celu publicznego w sposób optymalny. Ważnym jest, aby warunki optymalizujące realizację projektu precyzowały podstawowe kwestie związane z każdym elementarnym procesem projektu w kontekście odpowiedzialności, zakresu realizacji i osiąganych profitów. Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych nie ma na celu wyznaczania konkretnych form współpracy pomiędzy organizacjami rządowymi i prywatnymi. Logika jednak przedmiotowej koncepcji generuje swoiste wytyczne do modelowania warunków optymalizujących realizację projektów celów użyteczności społecznej. Będą nimi w głównej mierze osiągnięcie celu publicznego w określonej jakości, w zdefiniowanym horyzoncie czasowym, w zgodzie z oczekiwaną funkcjonalnością i parametrami techniczno-technologicznymi oraz osadzonego w wymaganym aspekcie społecznym. Powyższe wytyczne mogą być poszerzone o kolejne, co może wynikać ze strategii danej organizacji rządowej bądź z charakterystyki samego zadania publicznego. Najważniejszą jednak kwestią dotyczącą modelowania warunków optymalizujących realizację projektów rządowych jest bezwzględny wymóg jej opracowania. W ten sposób zostaną zdefiniowane najważniejsze elementy składowe współpracy organizacji rządowych z prywatnymi podmiotami gospodarczymi w celu realizacji określonego projektu rządowego. Dla swoistego podsumowa-

nia procesu modelowania projektu można powiedzieć, iż etap ten sprowadza się do działalności planistycznej i organizacyjnej menedżerów organizacji rządowych mającej na celu zorganizowanie i zaplanowanie w miarę możliwości szczegółowo przyszłych procesów i procesów elementarnych projektu użyteczności publicznej we współpracy m.in. z prywatnymi partnerami biznesowymi³²¹.

Etap czwarty – realizacja

Kolejnym etapem formułowania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznej będzie faza bezpośredniej realizacji już projektu rządowego (zob. rys. 2.1). Sposób realizacji projektu i przebieg samej fazy realizacyjnej jest już tylko następstwem strategicznych decyzji etapu definiowania projektu oraz wypadkową etapu modelowania i przygotowania inwestycji celu publicznego. Praktyka gospodarcza w zakresie inwestycji publicznych wykonywanych przez podmioty sektora prywatnego pokazuje, iż istnieje wiele modeli realizacji tychże zadań. Wystarczy wspomnieć szeroki katalog modeli hybrydowych opartych na takich działaniach jak projektowanie, budowanie, zarządzanie, finansowanie czy utrzymanie własności przedmiotowej inwestycji³²². Koncepcja OIP nie ma jednak na celu definiowania kwestii związanych z zarządzaniem samej realizacji projektu. W tym momencie zaczynają już działać mechanizmy, które zostały zdefiniowane w poprzednich fazach formatowania modelowego. W świetle logiki zarządzania projektowego można powiedzieć, iż faza realizacji inwestycji publicznej charakteryzuje się funkcjonowaniem procesów związanych z bezpośrednią realizacją, kontrolą i koordynacją, które to zostały zdefiniowane wcześniej.

Etap piąty – zamknięcie

Ostatni etap koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych wiąże się z finalnym osiągnięciem celu publicznego w procesie jego realizacji (zob. rys. 2.1). Etap ten jest nazywany procesem za-

³²¹ por. M. Trocki, *Nowoczesne zarządzanie projektami...*, op. cit., s. 73.

³²² por. A. Pyka, *Hybrydowe modele PPP w warunkach gospodarki polskiej*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, nr 2, s. 326–328.

mknięcia, który jest rozumiany jako mechanizm wdrożenia, odbioru i rozliczenia projektu publicznego przez partnera prywatnego. Jest to proceder, który sprowadza się do wygenerowania finalnej wartości dodanej celu publicznego osiągniętego na drodze realizacji inwestycji rządowych z wykorzystaniem koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Sekwencja działań w ramach procesu zamknięcia jest także wypadkową charakteru samego celu publicznego, ale i również jest zdeterminowana poprzez odpowiednie warunki optymalizujące oraz przyjętą strategię menedżerów organizacji rządowych. W świetle logiki globalnego *sourcingu* można powiedzieć, iż proces ten polega na dostarczeniu³²³ dobra publicznego zdefiniowanej grupie beneficjentów, którą jest określona społeczność lokalna lub ogólnokrajowa. Charakter zadań użyteczności publicznych determinuje pewną typologię tego etapu. Mowa jest jednak o zadaniach publicznych, które mogą być usługami lub też określonymi środkami trwałymi (zob. tabela 2.2).

Ostatni etap koncepcji efektywnościowej jest oczywiście następstwem zapisów kontraktowych, które determinują rodzaj wdrażania finalnego dobra publicznego. W sytuacji zadań administracji publicznej, realizowanych z wykorzystaniem koncepcji optymalizującej, proces zamknięcia możliwy jest na dwa sposoby. W pierwszej sytuacji partner prywatny realizujący określone zadanie w sposób czasowy świadczy przedmiotowe usługi dla dobra publicznego, po czym po upływie określonego w kontrakcie czasu ich świadczenie przekazuje administracji publicznej. Taki model nosi nazwę hybrydowego wdrażania usług publicznych. Druga możliwość, nazwana mianem ciągłego wdrażania tychże usług, charakteryzuje się tym, iż to partner prywatny w sposób ciągły świadczy przedmiotowe usługi, a administracja publiczna pozostaje w pozycji organu kontrolnego. Zadania publiczne, które polegają natomiast na wytworzeniu określonego środka trwałego, np. budowli czy odcinka drogi, mogą być odbierane przez stronę publiczną na trzy różne sposoby. Jednorazowe wdrożenie środka trwałego polega

³²³por. A. Zaorska, *Outsourcing i przenoszenie usług w dobie globalizacji oraz informatyzacji*, op. cit., s. 194.

		Rodzaj zadania publicznego	
		Usługi	Środek trwały
Rodzaj wdrożenia	Jednorazowy		Przekazanie wykonanego zadania (wytworzonego środka trwałego) administracji publicznej
	Hybrydowy	Czasowe świadczenie usług przez partnera prywatnego i przejęcie ich po określonym czasie przez administrację publiczną	Czasowe administrowanie wytworzonym środkiem trwałym przez partnera prywatnego i przejęcie go po określonym czasie przez administrację publiczną
	Ciągły	Ciągłe świadczenie usług przez partnera prywatnego	Ciągłe administrowanie wytworzonym środkiem trwałym przez partnera prywatnego

Tabela 2.2: Rodzaje wdrażania finalnego dobra publicznego, opracowanie własne

na przekazaniu go administracji publicznej we władanie po zakończeniu jego realizacji, zgodnie z zapisami kontraktowymi. Możliwe jest jednak, iż określony środek trwały, będący dobrem publicznym, pozostaje na zdefiniowany w kontrakcie okres we władaniu partnera prywatnego, który w tym czasie nim administruje. Po tym okresie przedmiotowy środek trwały zostaje finalnie przekazany administracji publicznej. Taka sytuacja jest określana mianem hybrydowego wdrażania środka trwałego. Ostatnią formą przekazania osiągniętego dobra publicznego jest ciągle wdrażanie środka trwałego. Polega ona na tym, iż partner prywatny, który wytworzył określone dobro publiczne, w sposób ciągły nim

zarządza pod kontrolą administracji publicznej i przez to realizuje podstawowy cel inwestycji publicznej. W świetle powyższego przekazanie finalnego dobra społecznego będzie uzależnione od odpowiednich zapisów kontraktu, zdefiniowanych na etapie modelowania inwestycji publicznej. Warto w tym miejscu powiedzieć, iż sam sposób przekazania finalnego dobra publicznego nie jest procesem prostym, chociażby ze względów organizacyjnych. Proces ten powinien być więc w sposób odpowiedni i precyzyjny określony w kontrakcie definiującym sposób realizacji przedmiotowej inwestycji.

Definicja koncepcji efektywnościowej

Powyżej przedstawiona struktura koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych została zbudowana w oparciu o zasady globalnego *sourcingu* i wykorzystana do realizacji zadań użyteczności społecznej. Zadania użyteczności społecznej, administracja publiczna, logika globalnego *sourcingu* oraz cena użyteczności publicznej (omawiana będzie w dalszej części) stanowią kluczowe elementy koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Każdy z tych elementów z osobna został opatrzony odrębną definicją. W świetle powyższego można pokusić się o próbę zdefiniowania koncepcji efektywnościowej. Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych jest narzędziem służącym do ich racjonalizacji poprzez wykorzystanie logiki globalnego *sourcingu* oraz proces zarządzania oparty na cenie użyteczności publicznej. Tak zdefiniowana koncepcja efektywnościowa, zastosowana do realizacji zadań publicznych, może przynieść wymierne korzyści tak dla administracji państwowej, która jest odpowiedzialna za ich realizację, jak i dla samych beneficjentów dóbr publicznych. W poczet korzyści można zaliczyć przede wszystkim obniżenie bezpośrednich nakładów inwestycyjnych³²⁴, znaczną redukcję kosztów pośrednio związanych z realizacją określonego zadania oraz podniesienie jakości finalnego dobra publicznego, stanowiącego przedmiot inwestycji rządowej.

³²⁴ por. Z.W. Puślecki, *Nowoczesne formy świadczenia usług w skali międzynarodowej. Wprowadzenie do problematyki*, op. cit., s. 163.

2.4 Społeczna wartość dodana inwestycji publicznych

Inwestycje celu publicznego, stanowiąc główny przedmiot niniejszych rozważań, zostały zdefiniowane jako swoiste projekty biznesowe, których celem jest osiągnięcie określonego pożytku publicznego. W tym kontekście akcentuje się bardzo wyraźnie użyteczność owych zadań. Zostało już powiedziane m.in., iż ich realizacja spoczywa na administracji rządowej, powinny one zaspokajać określone potrzeby społeczne, a koncepcja efektywnościowa pozostaje narzędziem do racjonalizacji osiągania tychże celów. W tym miejscu podjęta będzie próba odpowiedzi na kolejne pytanie dotyczące znaczenia i wartości przedmiotowych inwestycji rządowych. Czym jest więc wartość zadań użyteczności społecznej i kto jest jej głównym beneficjentem? Odpowiedź na to pytanie pozwoli z jednej strony wzmocnić zasadność podejmowanego tu zagadnienia koncepcji optymalizacji inwestycji rządowych, z drugiej strony – ukaże i podkreśli fundament samych inwestycji publicznych.

W praktyce realizacji inwestycji publicznych bardzo często pojawia się określenie ‘opis przedmiotu zamówienia’. Element ten jest traktowany jako jeden z ważniejszych punktów w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia (w skrócie SIWZ). „Należyte sformułowanie opisu przedmiotu zamówienia jest najistotniejszą z punktu widzenia zamawiającego czynnością na etapie sporządzania SIWZ. Pozwala bowiem na prawidłowe oszacowanie wartości zamówienia oraz na wybór właściwej i najwygodniejszej z punktu widzenia zamawiającego procedury jego udzielenia. Co więcej, od sposobu, w jaki zamawiający opisze przedmiot zamówienia, zależy, czy zostanie mu dostarczony produkt, jakiego potrzebuje, lub czy zostanie na jego rzecz wykonana usługa lub roboty budowlane, które będą odpowiadały jego potrzebom”³²⁵. Wynika z tego jasno, co znajduje potwierdzenie w polskim prawie, iż przedmiot inwestycji publicznej jest opisywany z perspektywy

³²⁵T. Srokosz, red., *Jak dobrze napisać SIWZ. przewodnik praktyczny*, KSP Legal & Tax Advice, Warszawa 2014, s. 9.

cech technicznych i jakościowych³²⁶. Bardzo mocno podkreśla się konieczność spełniania określonych norm, standardów i zasad działania określonych środków trwałych czy świadczenia przedmiotowych usług. Stroną definiującą tutaj przedmiot inwestycji publicznych jest administracja państwowa. Fakt ten znajduje potwierdzenie w twierdzeniu, że „podstawowym kryterium uznania konkretnego zadania za zadanie publiczne powinno być ponoszenie odpowiedzialności za jego realizację przez administrację publiczną (czy to na szczeblu rządowym, czy samorządowym), nawet jeśli wykonawca sytuuje się poza strukturami administracji”³²⁷. Podmiotem odpowiedzialnym więc za samą realizację zadań publicznych oraz realizację zgodną z określonymi wymogami i standardami jest strona publiczna. Wynika to także w sposób bezpośredni z faktu celowości powołania i funkcjonowania administracji publicznej. To ona ma za zadanie m.in. świadczyć usługi publiczne w taki sposób, aby przynosiły one korzyści dla społeczeństwa. To na administracji państwowej ciąży obowiązek realizacji wszelkich zadań i inwestycji, które poprzez generowanie określonych nowych środków trwałych lub usług będą odpowiadały na realne potrzeby społeczności lokalnych czy ogólnokrajowych. Wynika z tego, iż to właśnie państwo w tym zakresie pełni funkcję świadcząca usługi społeczne w sposób bezpośredni lub za pośrednictwem innych organizacji świadczących, należących do sektora publicznego³²⁸. Efektywna jednak realizacja przedmiotowych tu inwestycji jest uzależniona w głównej mierze od zastosowania przez administrację publiczną nowoczesnych metod zarządzania oraz wdrożenia mechanizmów poprawy efektywności. To z kolei jest uwarunkowane precyzyjnym zdefiniowaniem celów zadania publicznego. W związku z tym przed rozpoczęciem takiej inwestycji powinny zostać postawione dwa zasadnicze pytania. Pierwsze z nich to: jaką potrzebę dane zadanie ma zaspokoić lub jaki problem rozwiązać? Drugie pytanie brzmi następująco: kto ma być bezpośrednim beneficjentem inwestycji

³²⁶ por. Art. 30 Sejm RP, „Ustawa Prawo zamówień publicznych”, op. cit.

³²⁷ M. Małecka-Łyszek, *Pojęcia i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 57.

³²⁸ por. J. Gierszewski, *Administracja publiczna. Skrypt.*, op. cit., s. 11–12.

publicznej?³²⁹ Z powyższego wynika kolejna istotna cecha zadań użyteczności publicznej. Dotyczy ona w sposób bezpośredni samej już użyteczności społecznej.

Projekty inwestycyjne, usługi społeczne, zadania publiczne – czy też mówiąc ogólniej – zbiorowe, ale i także indywidualne potrzeby człowieka, które wynikają ze wspólnego funkcjonowania w społeczeństwie, określane powyżej mianem projektów biznesowych administracji rządowej, mają na celu wygenerowanie określonej wartości dodanej w postaci osiągnięcia celu użyteczności publicznej³³⁰. Realizacja przedmiotowych zadań jest więc ukierunkowana w sposób bezpośredni na człowieka, a zrealizowanie tegoż zadania jest źródłem wartości dla społeczeństwa. W kontekście powyższego można stwierdzić, iż zadania publiczne mają na celu wygenerowanie określonej społecznej wartości dodanej. Określenie to, z natury przynależące do ekonomii społecznej, zostało w literaturze przedmiotu gruntownie zdefiniowane. W tym świetle można powiedzieć, iż społeczna wartość dodana rozumiana jest jako „dodatkový zysk stanowiący pozytywny rezultat (dla ludzi, środowiska, dla wspólnoty lub lokalnej gospodarki) wytworzony przez organizację w trakcie tworzenia produktów lub dostarczania usług, za które klient czy odbiorca płaci”³³¹. W sposób wyraźny definicja ta odnosi się do wartości i korzyści, które osiąga społeczność poprzez długofalowe działania administracji publicznej. Warto w tym miejscu wspomnieć, iż owe korzyści, które rekompensują poniesione nakłady na ich osiągnięcie, mogą być wyrażone w wielkościach pieniężnych, ale i także wartości te mogą

³²⁹ por. J. Duda et al., *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju infrastrukturalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004, s. 15–16.

³³⁰ por. S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 158.

³³¹ K. Krawczyk i D. Kwiecińska, *Audyt społeczny jako metoda oceny działalności przedsiębiorstw społecznych – na tle innych sposobów określania społecznej wartości dodanej*, [w:] *Wspieranie Ekonomii Społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, s. 94.

przybierać formę niematerialnych benefitów społecznych³³². Pierwsze z nich mogą dotyczyć chociażby zmniejszenia wydatków budżetowych poprzez inwestycje w energooszczędne oświetlenie uliczne czy osiąganie określonych wpływów do kasy administracji samorządowej dzięki inwestycji w zintegrowany system poboru opłat parkingowych. Druga grupa korzyści może dotyczyć zwiększenia poziomu zadowolenia społecznego poprzez realizację inwestycji w rozbudowę np. obywatelskich parków rozrywki czy rozbudowę nowoczesnych szkół, przedszkoli bądź ośrodków zdrowia. Bez względu jednak na przedstawiony tu podział społecznej wartości dodanej można mówić o pewnego rodzaju wspólnym ich mianowniku. Inwestycje publiczne, poprzez realizację celu użyteczności społecznej, tworzą publiczne dobro, które może być wykorzystywane przez ludzi tworzących określoną społeczność, i to bez znaczenia, czy mówimy o dobru publicznym, czy dobru użyteczności publicznej³³³. Dobro to będzie więc stanowiło realną wartość dla społeczeństwa, które powstanie poprzez realizację inwestycji pożytku publicznego. Społeczną wartość dodaną należy postrzegać jednak w szerokim horyzoncie. Choć dotyczy ona w sposób bezpośredni beneficjentów tworzących określoną społeczność, np. lokalną, to korzyści kryjące się pod sformułowaniem ‘społeczne’ można traktować nieco szerzej.

W kontekście analizy korzyści inwestycji publicznych coraz częściej można usłyszeć tezę, która mówi, iż „słowo ‘społeczne’ należałoby raczej zastąpić słowem ‘zewnętrzne’ (*externalities*), pojęcie ‘zewnętrzne’ dotyczy bowiem zarówno skutków środowiskowych, zdrowotnych, ekonomicznych i społecznych. Wymienione elementy przenikają się wzajemnie, a łączącym je spoiwem jest człowiek jako podmiot gospodarowania”³³⁴. W sformułowaniu więc, iż to inwestycje publiczne generują określoną społeczną wartość dodaną, należy widzieć szerokie spektrum benefitów. Oczywiście ostatecznym beneficjentem tychże wartości pozostaje wciąż człowiek, jednak skutki inwestycji użyteczności publicznej bezpośrednio mogą doty-

³³²por. J. Głowacki, *Mierzenie społecznej wartości dodanej...*, op. cit., s. 27.

³³³por. D. Kamerschen, R. McKenzie, i C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność” 1991, s. 27.

³³⁴G. Lissowski, *Społeczne aspekty analizy kosztów i korzyści...*, op. cit., s. 50.

czyć różnych obszarów społecznych i gospodarczych. W ekonomii, w kontekście przedsiębiorstwa, mówi się o otoczeniu instytucjonalnym, rozumianym jako system różnego rodzaju bodźców wpływających na działalność produktywną³³⁵. Przejmując tę analogię, można stwierdzić, iż wspomniane obszary społeczne i gospodarcze tworzą swoistą przestrzeń życiową każdego człowieka. W przestrzeń tej są implikowane inwestycje celu publicznego, z których finalnie korzysta zawsze człowiek. Wynika to z faktu, iż do zadań publicznych należy cały wachlarz różnego rodzaju dostaw, usług i robót budowlanych, wpisujących się w kompetencje administracji państwowej. Nie można także zapomnieć o takich zadaniach z zakresu działalności pożytku publicznego, tj. wspieranie sportu i kultury fizycznej, pomocy społecznej, działalności na rzecz osób niepełnosprawnych, promocji zdrowia, przeciwdziałania uzależnieniom, rozwoju turystyki, krajoznawstwa i kultury³³⁶. Społeczna wartość dodana, rozumiana w szerokim aspekcie, jest więc osiągnięta poprzez realizację usług świadczonych przez administrację państwową w interesie ogólnym o charakterze gospodarczym oraz pozagospodarczym. Należy dodać także, iż usługi te nie byłyby świadczone na rzecz społeczeństwa bez interwencji państwa lub świadczone byłyby na innych warunkach³³⁷.

Wartość zadań użyteczności publicznej, w kontekście powyższych rozważań, jest w sposób bezpośredni związana z realizacją zadań, które leżą w kompetencjach administracji państwowej. Charakter tychże zadań determinuje w sposób bezpośredni celowość i zasadność ich realizacji w oparciu o zdefiniowane potrzeby społeczne. Zbiorowe oraz indywidualne potrzeby człowieka, wynikające ze wspólnego funkcjonowania w społeczeństwie, zaspokojone określą polityką państwa, generują więc społeczną wartość

³³⁵por. M. Starnawska, *Przedsiębiorczość w kontekście otoczenia instytucjonalnego – refleksje*, „Master of Business Administration”, 2011, nr 1, s. 23.

³³⁶por. T. Schimanek, *Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych, czyli kompleksowe podejście uwzględniające aspekty społeczne*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2014, s. 8–9.

³³⁷por. K. Cibor, *Usługi użyteczności publicznej a ekonomia społeczna...*, op. cit., s. 4–5.

dodaną. Ta z kolei definiowana jest jako dodatkowy szeroko rozumiany zysk społeczny, stanowiący pozytywny rezultat działalności państwa, której beneficjentem jest człowiek jako podmiot gospodarowania.

2.5 Cena użyteczności publicznej

Zadania użyteczności publicznej wpisują się w działania państwa, które to polegają na „określaniu bieżących i perspektywicznych celów społeczno-gospodarczych oraz ich realizacji w oparciu o poznane prawa społeczno-ekonomiczne oraz za pomocą metod i środków wynikających z zasady racjonalnego gospodarowania”³³⁸. Działania tak zdefiniowane są określane mianem polityki gospodarczej państwa. W literaturze przedmiotu można spotkać jeszcze wiele innych określeń polityki gospodarczej. Inna definicja mówi, że polityka gospodarcza dotyczy całości środków państwowych, „które skierowane są na uporządkowanie życia gospodarczego i wpływanie na nie w myśl określonych celów”³³⁹. Jednocześnie próbuje ona „znaleźć odpowiedź na pytanie: co jest możliwe do zrealizowania i jak dadzą się zrealizować określone cele?”³⁴⁰. W kontekście rozważań dotyczących koncepcji efektywnościowej realizacji inwestycji publicznych można stwierdzić, iż zadania te wpisują się w politykę gospodarczą państwa jako przedmiot działań rządu zgodnie z ogólnogospodarczymi i ogólnospołecznymi celami³⁴¹. Wydatki przeznaczone więc na realizację określonych celów społeczno-gospodarczych przynależą do kategorii wydatków rządowych. To z kolei sprawia, iż wydatki te są ponoszone często w warunkach ograniczeń budżetowych. Skutkiem tego jest konieczność podejmowania strategicznych i politycznych wyborów związa-

³³⁸ K. Secomski, *Elementy polityki gospodarczej*, PWE, Warszawa 1972, s. 26.

³³⁹ U. Teichmann, *Wirtschaftspolitik*, Verlag Vahlen, München 1993, s. 346–347.

³⁴⁰ H. Bartling i F. Luzius, *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre: Einführung in die Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Verlag Vahlen, München 1993, s. 11.

³⁴¹ por. K. Piech, *Etymologiczna i sokratyczna definicja polityki gospodarczej*, „Polityka Gospodarcza”, 2001, nr 5–6, s. 247.

nych z alokacją środków publicznych³⁴², a to już dotyczy zjawiska określonego mianem politycznego cyklu koniunkturalnego³⁴³.

Powyższe osadzenie inwestycji publicznych w wydatkach rządowych związanych z polityką gospodarczą uzasadnia także racjonalne gospodarowanie finansami publicznymi przeznaczonymi na ich realizację. Optymalizacja zadań użyteczności publicznych dotyka więc wydatków i w tym kontekście wprowadzona zostanie nowa kategoria ceny użyteczności publicznej (w skrócie: CUP). Wydatki inwestycyjne znajdują się więc w kategorii wydatków rządowych przeznaczanych m.in. na zakup dóbr i usług³⁴⁴. W kontekście zagadnień związanych z koncepcją efektywnościową należy stwierdzić, iż ogół wydatków rządowych, jako jeden z elementów składowych produktu krajowego brutto (PKB), będzie definiowany jako suma wydatków rządowych nieinwestycyjnych oraz wydatki na inwestycje rządowe realizowane wg przedmiotowej tu koncepcji.

W ujęciu koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych ich cena będzie dotyczyła więc wielkości inwestycyjnych wydatków rządowych G_I . Istotny jest tu fakt, iż cena ta definiowana jest w sposób komplementarny i wychodzi daleko poza definicję bezpośrednich kosztów inwestycyjnych. Należy zwrócić uwagę na koszty związane z utrzymaniem i/lub pozyskaniem wymaganych kompetencji do realizacji określonego celu publicznego oraz na proces analizy potencjalnych korzyści i zagrożeń wynikających z implikacji koncepcji OIP. W tym świetle wprowadza się cztery główne składowe wartości ceny użyteczności publicznej, które dla potrzeb definiowania koncepcji OIP będą rozpatrywane z perspektywy kosztowej organizacji rządowej, będącej głównym inwesto-

³⁴² por. M. Ziolo, *Makroekonomiczne zależności pomiędzy inwestycjami publicznymi a wzrostem gospodarczym, deficytem i długiem publicznym...*, op. cit., s. 525.

³⁴³ por. K. Piech, *Polityczny cykl koniunkturalny w krajach o rozwiniętej demokracji*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce. Oceny i perspektywy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 334–336.

³⁴⁴ por. D.K.H. Begg, S. Fischer, i R. Dornbusch, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2007, s. 33–34.

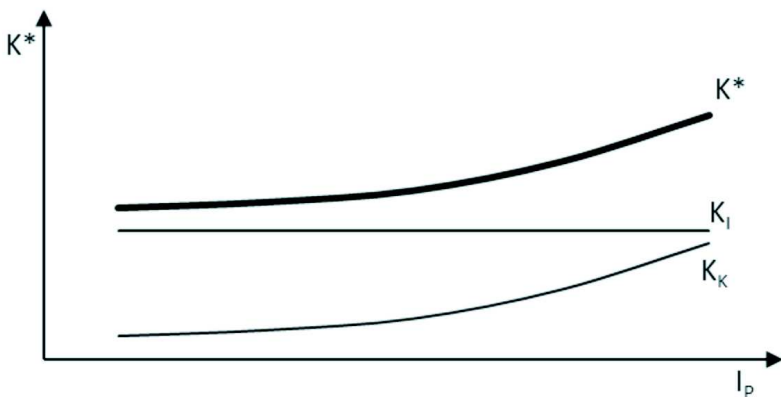
rem. Można więc powiedzieć, iż na cenę składają się koszty wartości rzeczywistych (K^*) oraz koszty wartości potencjalnych (XK).

$$CUP = K^* + XK \quad (2.2)$$

gdzie:

CUK – cena użyteczności publicznej

Koszty wartości rzeczywistych będą definiowane jako koszty, które będą poniesione przez organizację rządową w celu realizacji inwestycji celu publicznego bez względu na sposób ich realizacji. Jednym z kosztów wartości rzeczywistych, definiowanych w przytaczanych aktach prawnych powyżej, będzie cena określana tutaj mianem bezpośrednich kosztów inwestycyjnych (K_I). Drugą wartością składową kosztów wartości rzeczywistych będą koszty posiadania kompetencji (K_K). Są one definiowane jako koszty konieczne do poniesienia na rzecz utrzymania i/lub pozyskania określonych kompetencji wymaganych do realizacji określonych zadań publicznych. W głównej mierze będą to zatem koszty związane z zatrudnieniem wyspecjalizowanych pracowników oraz z utrzymaniem infrastruktury miejsc pracy.



Rysunek 2.3: Struktura kosztów rzeczywistych K^* , opracowanie własne

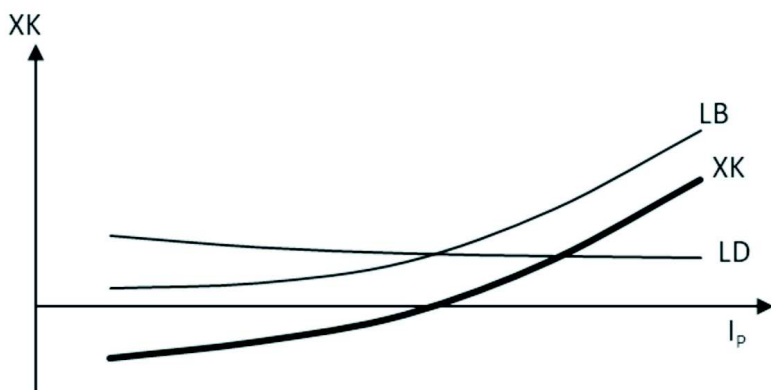
$$K^* = K_I + K_K \quad (2.3)$$

gdzie:

K^* – koszty wartości rzeczywistych, K_I – koszty bezpośrednie inwestycji, K_K – koszty posiadania kompetencji.

Strukturę kosztów rzeczywistych można przedstawić w formie graficznej (zob. rys. 2.3). Bezpośrednie koszty inwestycyjne (K_I) zostały przedstawione w formie prostej z tego względu, iż ich wielkość jest związana bezpośrednio z realizacją określonej inwestycji publicznej i są wypadkową kosztorysu opracowanego przez oferenta i wykonawcę. W związku z tym, w kontekście rozważań dotyczących koncepcji OIP, wielkości te są wartościami, na które administracja publiczna nie ma wpływu. Można więc je traktować jako egzogeniczne. Wartość kosztów posiadania kompetencji (K_K) przedstawiona została już jako krzywa rosnąca. Obrazuje ona sytuację, w której te koszty są związane z koniecznością utrzymywania obecnych i/lub pozyskania nowych zasobów wykorzystywanych przy realizacji inwestycji publicznych. Mowa jest tu o kapitale ludzkim, ale i o koniecznej infrastrukturze. Praktyka pokazuje, że wzrost tych nakładów jest ograniczony ich zapotrzebowaniem. Przyrost więc wielkości K_K rośnie wraz ze wzrostem ilości inwestycji publicznych. Krzywa K^* charakteryzuje się tym, iż przyrost jej wartości zwiększa się w miarę wzrostu kosztów posiadania kompetencji. Pojawia się tu pierwsza pewnego rodzaju nowość w podejściu do wartości ceny użyteczności publicznej. Cena w ujęciu ogólnym, można ją także nazwać ceną w ujęciu ustawowym, określa tylko i wyłącznie wolumen jednostek pieniężnych – jak określa nam prawo – przeznaczony na osiągnięcie celu publicznego. Nie ma tu mowy o kosztach związanych w sposób bezpośredni przecież z realizacją projektów publicznych, dotyczących zasobów wewnętrznych organizacji rządowych utrzymywanych lub pozyskiwanych tylko i wyłącznie dla realizacji tychże zadań. W myśl powyższego założenia można powiedzieć, iż koszty wartości rzeczywistych są sumą kosztów bezpośrednich inwestycji i kosztów posiadania kompetencji.

Drugą grupą kosztów w ujęciu optymalizującym są koszty wartości potencjalnych (XK). Należy je rozumieć jako koszty, które hipotetycznie będą do poniesienia w wyniku niewdrożenia do realizacji zadań publicznych koncepcji ich racjonalizacji. Założenie to jest związane w sposób bezpośredni z potencjalnymi korzyściami i zagrożeniami generowanymi implikacją koncepcji efektywnościowej w realizację przedmiotowych projektów gospodarczych. Powyżej zostały omówione już hipotetyczne benefity i niebezpieczeństwa związane z zastosowaniem koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. W tym miejscu zostają one sprowadzone już do potencjalnych wartości kosztowych. Zabieg ten jest zdeterminowany logiką formuły przedmiotowej koncepcji, co umożliwi stworzenie swobodnego narzędzia, będącego źródłem twardych danych analitycznych koniecznych do podejmowania strategicznej decyzji przez menedżerów organizacji rządowych. Wielkości te można przedstawić na wykresie jako strukturę kosztów wartości potencjalnych (zob. rys. 2.4).



Rysunek 2.4: Struktura kosztów wartości potencjalnych XK , opracowanie własne

Zobrazowane to zostało z wykorzystaniem krzywych kosztów

potencjalnych utraconych korzyści (*lost benefits* – LB) i kosztów potencjalnie utraconych zagrożeń (*lost dangers* – LD). Krzywa potencjalnie utraconych korzyści ukazuje wzrost tych wartości w miarę wzrostu inwestycji pożytku publicznego realizowanych bez wykorzystania koncepcji efektywnościowej. Podobnie interpretowana jest postać krzywej potencjalnie utraconych zagrożeń, z tą różnicą, iż jest to krzywa malejąca. Koszty wartości potencjalnych można przedstawić także w postaci algebraicznej. Będą one stanowiły różnicę kosztów potencjalnych utraconych korzyści (LB) i kosztów potencjalnych utraconych zagrożeń (LD).

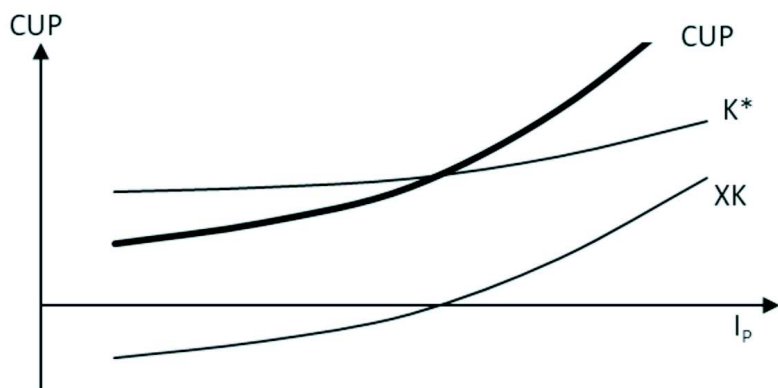
$$XK = LB - LD \quad (2.4)$$

gdzie: XK – koszty wartości potencjalnych, LB – koszty potencjalnie utraconych korzyści, LD – koszty potencjalnie utraconych zagrożeń.

Koszty potencjalnie utraconych korzyści będą wartością określającą przewidywaną korzyść, której się nie uzyska, nie wdrażając do realizacji zadania publicznego koncepcji efektywnościowej, wyrażoną w wielkości nominalnej. Można zatem powiedzieć, iż owe koszty są kosztami wynikającymi z nieosiągnięcia określonych korzyści usprawniających czy racjonalizujących osiągnięcie celu publicznego. Będą to więc koszty powstałe w skutek nieracjonalnego zarządzania administracją publiczną w zakresie projektów inwestycyjnych. Tak traktowana wartość nieosiągniętych benefitów (*lost benefits*) w ujęciu optymalizującym będzie traktowana jako potencjalna wartość kosztów inwestycji rządowych.

Drugim składnikiem kosztów wartości potencjalnych są koszty potencjalnie utraconych zagrożeń. Logika ich definiowania jest tożsama z powyższą, dotyczy jednak szeregu zagrożeń wynikających z wdrożenia koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych do realizacji zadań pożytku publicznego. Koszty potencjalnie utraconych zagrożeń będą więc definiowane jako wartość nominalna określająca nieosiągnięte zagrożenia implikacji koncepcji efektywnościowej. Przyjęta logika formułowania przedmiotowej koncepcji determinuje ujęcie nieosiągniętych zagrożeń (*lost dangers*) w pozycji

kosztowej. Jest jednak rzeczą oczywistą, iż nieosiągnięcie określonych niebezpieczeństw będzie wartością pozytywną w procesie realizacji projektów. W związku z tym koszty wartości potencjalnych będą proporcjonalnie odwrotne do kosztów potencjalnych utraconych zagrożeń. W świetle powyższego należy stwierdzić, że koszty wartości potencjalnych będą różnicą pomiędzy kosztami potencjalnych utraconych korzyści i kosztami potencjalnych utraconych zagrożeń. Wzrost zatem potencjalnych wartości utraconych korzyści będzie skutkował wzrostem kosztów wartości potencjalnych. Wzrost natomiast wartości kosztów potencjalnych utraconych zagrożeń będzie determinował zmniejszenie się kosztów wartości potencjalnych.



Rysunek 2.5: Struktura ceny użyteczności publicznej, opracowanie własne

Takie definiowanie pojęcia kosztów rzeczywistych i potencjalnych wyróżnia w sposób istotny pojęcie ceny użyteczności publicznej od ceny w rozumieniu obecnych jej definicji. W świetle powyższego można stwierdzić, iż wartość inwestycji użyteczności społecznej, w świetle logiki koncepcji efektywnościowej, będzie wyrażona ceną użyteczności publicznej, rozumianą jako suma kosz-

tów wartości rzeczywistych i kosztów wartości potencjalnych wyrażonych wzorem 2.2. Nominalna wartość inwestycji publicznych określona przez CUP ukazuje więc szersze spektrum kosztów związanych bezpośrednio i pośrednio z jej realizacją. Struktura ceny użyteczności publicznej może być także przedstawiona w postaci graficznej (zob. rys. 2.5). Krzywa CUP jest wypadkową krzywych kosztów rzeczywistych K^* i kosztów potencjalnych XK . Jest to także uzasadnione przedstawionymi powyżej wzorami algebraicznymi. Wynika z tego jeden zasadniczy fakt. Wielkość ceny użyteczności publicznej jest uzależniona w dużej mierze od kosztów, na które bezpośredni wpływ posiada administracja publiczna. Co więcej, wysokość tych kosztów jest determinowana poprzez działania tejże administracji i przyjętą strategię zarządzania projektami inwestycyjnymi. Takie podejście do kategorii kosztów związanych z realizacją zadań użyteczności publicznej tworzy przestrzeń do jej racjonalizacji i optymalizacji.

Cena użyteczności publicznej nie ma na celu sztucznego powiększania kosztów związanych z realizacją zadań użyteczności publicznej. Podejście to generuje jednak szeroki obraz kosztów bezpośrednich i pośrednich związanych z tym obszarem działalności administracji państwowej. Dodatkowo ukazuje obszar, w którym możliwa jest ich racjonalizacja. W świetle powyższego CUP można zdefiniować jako komplementarną wartość inwestycji publicznej generowaną poprzez działalność państwa w celu osiągnięcia określonego celu publicznego. Tak definiowana cena wyraża szerokie spektrum nakładów inwestycyjnych, które wyrażają się w bezpośrednich kosztach inwestycyjnych, kosztach posiadania kompetencji oraz kosztach wartości potencjalnych wynikających z polityki i strategii inwestycyjnej administracji publicznej.

Rozdział 3

Ekonomia Celów Publicznych

Zadania użyteczności publicznej nie mogą być traktowane jak cel sam w sobie. Co więcej, inwestycje te nie powinny być uzasadniane jedynie według kryteriów strategii utrzymania władzy politycznej czy politycznych cykli koniunkturalnych, które wydają się być dzisiaj jednym z istotowych elementów polityki gospodarczej³⁴⁵. Zadania pożytku publicznego powinny być odpowiedzią na potrzeby mające swoje źródło w społeczeństwie. Wydaje się rzeczą oczywistą, iż potrzeby te rodzą się w określonym kontekście i uwarunkowaniach. Te z kolei tworzą pewnego rodzaju otoczenie dla sektora usług publicznych. Można więc powiedzieć, iż popyt na realizację określonych inwestycji publicznych rodzi się w swoistych ramach instytucjonalnych, które kształtują działania i efekty gospodarcze³⁴⁶, determinują sposób tych działań i rozwój przedsiębiorstw stanowiąc swoiste makroregulatory rozwoju gospodarczego³⁴⁷, ale także wpływają na zachowania i aktywność człowieka w społeczeństwie. Owe ramy instytucjonalne w najnow-

³⁴⁵por. P. Pacześ, *Doświadczenia Polski w świetle teorii politycznego cyklu koniunkturalnego*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, 2011, nr 85, *Polityka gospodarcza w świetle kryzysowych doświadczeń*, s. 215–235.

³⁴⁶por. L. Balcerowicz, *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, SGH, Warszawa 1993.

³⁴⁷por. W. Czernasty i B. Czyżewski, *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce. Teoria, analiza i tendencje*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2007.

szej teorii ekonomii wykorzystuje się więc do wyjaśniania zdarzeń gospodarczych w świetle aspektów np. socjologicznych, co ubogaca analizę ekonomiczną w rozumieniu neoklasycznym³⁴⁸. W tym właśnie nurcie zostaje osadzona także Ekonomia Celów Publicznych (ECP), która badając „postępowanie człowieka jako stosunek między celami a ograniczonymi środkami, dającymi się stosować w różny sposób”³⁴⁹ dokonuje próby opisu zjawisk gospodarczych, którymi są zadania użyteczności publicznej.

3.1 Istota Ekonomii Celów Publicznych

Ekonomia Celów Publicznych bez wątplenia pełnymi garściami czerpie z dorobku myślowego Nowej Ekonomii Instytucjonalnej oraz stosuje metodologię deskryptywną zdefiniowaną przez J. Kają. W tym nurcie ECP przejmując definicję instytucji, które rozumiane są jako zbiór określonych norm i regulacji determinujących określone zachowania człowieka w społeczeństwie³⁵⁰, wpisując ją jednak w granice sektora usług publicznych. Trudno więc nie dostrzec olbrzymiego znaczenia tak rozumianych instytucji dla funkcjonowania i rozwoju zjawisk gospodarczych, określanych tu jako zadania użyteczności publicznej. „Nie ulega wątpliwości, że rozwój ten jest uwarunkowany w znacznej mierze jakością istniejącego w danym kraju systemu instytucjonalnego. Odpowiednie instytucje bowiem mogą stanowić gwarancję ciągłości procesów gospodarczych, zapewniając ochronę praw własności, stabilną politykę fiskalną i monetarną itp. Instytucje mogą również wspierać osiągnięcie celów społecznych przez kreowanie bodźców prowadzących do ich realizacji”³⁵¹. W tym świetle można powiedzieć, iż na otoczenie sektora usług publicznych w sposób istotny i zasadny mają wpływ mechanizmy rynkowe, instytucje nieformalne czy zwycza-

³⁴⁸por. R. Bartkowiak, *Współczesne teorie ekonomiczne*, „Rocznik Nauk Rolniczych”, 2010, t.97, nr 2, G, s. 23.

³⁴⁹A. Głapiński, *Meandry historii ekonomii. Między matematyką a poezją*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 24.

³⁵⁰por. D.C. North, *Institutions...*, op. cit., s. 3–5.

³⁵¹S. Rudolf, *Nowa Ekonomia Instytucjonalna...*, op. cit., s. 11.

jowe oraz instytucje formalne, instytucje społeczeństwa obywatelskiego, infrastruktura rynku, struktury zarządzania podmiotami rynkowymi czy mikroekonomiczne mechanizmy optymalnej alokacji nakładów³⁵².

Ekonomia Celów Publicznych obok neoinstytucjonalnego nurtu w analizowaniu sektora usług publicznych przyjmuje za swoją deskryptywną metodologię prowadzenia badań. Analiza literatury powyższego przedmiotu nasuwa pewien wniosek, który warto w tym miejscu przedstawić. Otóż geneza powstania tejże metodologii oraz jej swoisty rozwój można obserwować od początku lat 90. XX wieku w twórczości naukowej J. Kaji. W tym czasie powstało kilka głównych prac, w których ten wybitny ekonomista popularyzował metodologię deskryptywną. Na uwagę zasługują takie prace jak *Deskryptywne badania polsko-japońskie*³⁵³ (1990), *Zarys japońskiej ekonomii deskryptywnej*³⁵⁴ (1992), *Japońska ekonomia deskryptywna*³⁵⁵ (1992), *Ekonomia japońska i japońskie fenomeny gospodarcze*³⁵⁶ (1994), *Zarys polityki gospodarczej*³⁵⁷ (1994), *Eseje o japońskiej ekonomii i gospodarce*³⁵⁸ (1996), *Podejście metodologiczne w teorii polityki gospodarczej*³⁵⁹ (2006), *Geneza metodologii*

³⁵² por. J. Chotkowski, *Instytucje rynkowe i koszty transakcyjne – kluczowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Rocznik Nauk Rolniczych”, 2010, t.97, nr 2, G, s. 3–6.

³⁵³ J. Kaja, *Deskryptywne badania polsko-japońskie*, Instytut Cybernetyki i Zarządzania SGPiS, Warszawa 1990.

³⁵⁴ J. Kaja, *Zarys japońskiej ekonomii deskryptywnej*, Instytut Cybernetyki i Zarządzania SGPiS, Warszawa 1992.

³⁵⁵ J. Kaja, *Japońska ekonomia deskryptywna*, „Życie gospodarcze”, 1992, nr 50.

³⁵⁶ J. Kaja, *Ekonomia japońska i japońskie fenomeny gospodarcze*, Wydawnictwo Naukowe „Semper”, Warszawa 1994.

³⁵⁷ J. Kaja, *Zarys polityki gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1994.

³⁵⁸ J. Kaja, *Eseje o japońskiej ekonomii i gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe „Semper”, Warszawa 1996.

³⁵⁹ J. Kaja, *Podejścia metodologiczne w teorii polityki gospodarczej*, [w:] *Polityka społeczno-ekonomiczna w dobie przemian*, red. E. Kryńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006.

deskryptywnej³⁶⁰ (2009), *Gospodarka Japonii jako źródło inspiracji narodzin metodologii deskryptywnej. Ujęcie historyczne*³⁶¹ (2014), *Gospodarka Japonii jako źródło inspiracji narodzin metodologii deskryptywnej. Od czasu cudu gospodarczego do kryzysu*³⁶² (2014). Ostatnią pracą, którą można traktować jako swoistą kwintesencję i ostateczne zdefiniowanie metodologii deskryptywnej, jest dzieło powstałe pod koniec życia J. Kaji, zatytułowane *Eseje o Japonii i metodologii deskryptywnej*³⁶³, wydane w 2015 roku. To właśnie ta praca będzie stanowiła fundament odniesień w przedstawieniu tejże metodologii w odniesieniu do Ekonomii Celów Publicznych.

J. Kaja, uznawany za twórcę tejże metodologii, za kluczowe jej cechy podaje obiektywizm, wszechstronność, głęboką deskrypcję, głęboką retrospekcję, oznaczoność i profesjonalizm. Przy czym należy powiedzieć, iż „niewątpliwie za jedną z najważniejszych cech powodujących, że metodologia ta jest zdecydowanie odmienna od standardowej, trzeba uznać szeroko rozumiany obiektywizm”³⁶⁴. Owa kluczowa cecha badania deskryptywnego jest definiowana z perspektywy trzech różnych płaszczyzn. Mowa jest wszak o obiektywności samego przedmiotu badania, które polegać powinno na analizowaniu konkretnego zjawiska społeczno-gospodarczego. Owo zjawisko powinno być jednak traktowane jako element określonej rzeczywistości, a nie jako obraz ograniczony a *priori* zdefiniowanymi przez badacza hipotezami. W taki sposób został zdefiniowany pierwszy stopień obiektywizmu badawczego³⁶⁵. Drugą płaszczyzną, na której jest rozpatrywana powyż-

³⁶⁰J. Kaja, *Geneza metodologii deskryptywnej*, „Zarządzanie i Marketing”, 2009, nr 16.

³⁶¹J. Kaja, *Gospodarka Japonii jako źródło inspiracji narodzin metodologii deskryptywnej. Ujęcie historyczne*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, 2015, nr 137.

³⁶²J. Kaja, *Gospodarka Japonii jako źródło inspiracji narodzin metodologii deskryptywnej. Od czasu cudu gospodarczego do kryzysu*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, 2014, nr 139.

³⁶³J. Kaja, *Eseje o Japonii i metodologii deskryptywnej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.

³⁶⁴Ibid., s. 137.

³⁶⁵por. Ibid.

sza cecha badań naukowych, jest obiektywność naukowca. Związane jest to w sposób bezpośredni z koniecznością przestrzegania określonych zasad i norm gwarantujących neutralność w badaniach określonej rzeczywistości społeczno-gospodarczej przez naukowców. Warunek ten kształtuje drugi stopień obiektywizmu³⁶⁶. Trzecia płaszczyzna definiująca cechę badawczego obiektywizmu dotyczy obiektywności konkretnego już procesu badawczego. Ten najwyższy stopień obiektywności polega „na wykluczeniu założeń i hipotez jako punktu wyjścia podjęcia procesów badawczych, a także w trakcie prowadzenia zasadniczego badania”³⁶⁷.

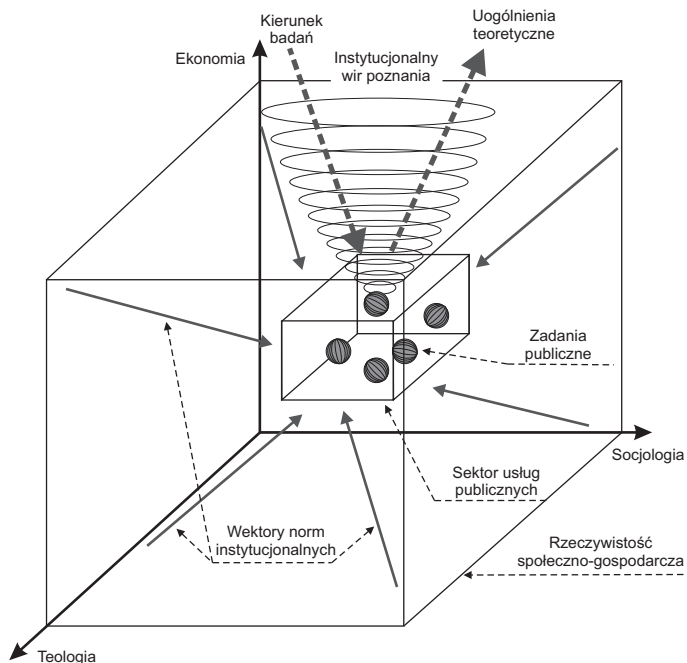
W kontekście rozważań nad Ekonomią Celów Publicznych wydają się znaczące twierdzenie J. Kaji, który obiektywizm przedmiotu badań deskryptywnych odnosi tylko i wyłącznie do relacji pomiędzy badaczem a zjawiskiem społeczno-gospodarczym. Twierdzi on, iż „obiektywność zjawisk społeczno-gospodarczych polega na tym, że kształtują się one w sposób całkowicie niezależny od ośrodków naukowych zajmujących się ich badaniem. Ośrodki, których zadaniem jest rozwijanie różnych dyscyplin nauk ekonomicznych, mogą prowadzić badania nad różnymi zjawiskami ekonomicznymi, mogą zajmować się ich identyfikacją i poddawać je analizom zmierzającym do tworzenia teorii na ich temat, ale nie mogą na nie wpływać”³⁶⁸. Płaszczyzna ta oraz dotyczący jej obiektywizm zjawisk społeczno-gospodarczych jest elementem, któremu twórca metodologii deskryptywnej poświęca stosunkowo dużo miejsca, uzasadniając tę właśnie cechę głównie w kontekście polityki gospodarczej³⁶⁹. Tak definiowany obiektywizm badanych zjawisk społeczno-gospodarczych jest oczywiście w pełni przyjmowany przez Ekonomię Celów Publicznych. W świetle jednak neo-instytucjonalnego jej fundamentu wydaje się zasadnym podjęcie problemu poszerzenia zakresu znaczeniowego tej definicji.

³⁶⁶por. Ibid.

³⁶⁷Ibid.

³⁶⁸Ibid., s. 138.

³⁶⁹por. Ibid., s. 138–142.



Rysunek 3.1: Metodologia deskryptywna w ujęciu ECP, opracowanie własne

Dla zobrazowania podejmowanego w tym miejscu zagadnienia można omawianą problematykę metodologii deskryptywnej w nurcie ECP przedstawić w formie graficznej (zob. rys. 3.1). Zjawiskiem społeczno-gospodarczym będzie więc w tym kontekście określone zadanie publiczne, które jest „zawieszane” w rzeczywistości określonej mianem sektora usług publicznych. Tenże z kolei stanowi jeden z elementów ogólnie postrzeganej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Jest ona przedstawiona na schemacie jako swoista pojemność możliwa do opisu przez nauki ekonomiczne, socjologiczne czy też teologiczne. Ta ostatnia nauka nie została tu bynajmniej wybrana ze względu na osobiste ustosunkowanie się autora do tej kwestii. Teologia jest tu traktowana jako nauka, która opisuje określoną rzeczywistość, wpływającą chociażby na proces

socjalizacji człowieka i społeczeństw jako całości³⁷⁰. Trudno odmówić wierze, bez względu na jej określenie, znaczącego wpływu na określone zachowania człowieka. Skoro tak, to w świetle – przyjętego tu za fundamentalny – nurtu neoinstytucjonalnej ekonomii można powiedzieć, iż uwarunkowania religijne stanowią jedno ze źródeł instytucjonalnych norm czy reguł kształtujących przestrzeń społeczno-gospodarczą. Takie uzasadnienie znajduje również oparcie w jednej z cech metodologii deskryptywnej, którą jest wszechstronność badań. „Polega ona na dążeniu do objęcia badań wszystkich zjawisk społeczno-gospodarczych składających się na dany obiekt ekonomiczny, a także wszelkich zjawisk, które są w jakikolwiek sposób związane z obiektem stanowiącym przedmiot badania”³⁷¹. Chcąc jednak pozostać w zgodzie z tą właśnie cechą badań deskryptywnych należy dodać, iż ujęcie rzeczywistości społeczno-gospodarczej w ramy nauk ekonomii, socjologii i teologii nie wyczerpuje pełnego katalogu źródeł norm instytucjonalnych. Może wszak się okazać, iż na określony przedmiot badania będą miały realny wpływ instytucjonalne wektory norm pochodzące z innych nauk społecznych, nauk ścisłych, przyrodniczych czy humanistycznych. Przykład zobrazowany na rys. 3.1 ma za zadanie jedynie pokazać wieloaspektowość źródeł instytucjonalnych wektorów norm i reguł, które mogą wpływać na dane zjawisko społeczno-gospodarcze będące przedmiotem badań deskryptywnych. Przyjęcie trzech nauk w przedstawionym schemacie metodologii deskryptywnej w nurcie Ekonomii Celów Publicznych oraz otwartość na inne spojrzenia opisujące określoną rzeczywistość społeczno-gospodarczą nie wynika wszak z próby jedynie nadania *a priori* badaniom charakteru interdyscyplinarnego. Takie podejście jest jednak skutkiem obserwacji rzeczywistości i zachodzących w niej zjawisk, które kształtują się pod wpływem różnych instytucjonalnych wektorów norm i zasad. „Tylko wszechstronne badania

³⁷⁰por. J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej...*, op. cit., s. 676–678, 894–895, 932.

³⁷¹J. Kaja, *Eseje... (2015)...*, op. cit., s. 142.

stwarzają szansę na wiarygodne wyjaśnienie przyczyn określonego funkcjonowania obiektów ekonomicznych”³⁷².

W świetle powyższego przedstawienia instytucjonalnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej można zaryzykować stwierdzenie, iż obiektywizm przedmiotu badań deskryptywnych odnoszony jedynie do relacji pomiędzy badaczem a zjawiskiem społeczno-gospodarczym może być niewystarczający. Jest on oczywiście słuszny i zasadny. Można traktować go jednak jako swojego rodzaju obiektywizm naukowy w kontekście określonego przedmiotu badań. W celu poszerzenia zakresu znaczeniowego pierwszego stopnia obiektywizmu można zaproponować w tym miejscu obiektywizm instytucjonalny odnoszący się jednak w sposób pośredni do zjawisk społeczno-gospodarczych *sensu largo*. Zgodnie z ekonomicznym nurtem neoinstytucjonalnym na każde zjawiska społeczno-gospodarcze wpływają określone instytucje, kształtując ich otoczenie oraz je same. Można więc powiedzieć, iż dane zjawisko społeczno-gospodarcze jest kształtowane przez te właśnie instytucje. W związku z tym obiektywne poznanie samego przedmiotu badań wymaga poznania wszelkich uwarunkowań, które go kształtują. Badanie deskryptywne zjawisk społeczno-gospodarczych może być więc prowadzone dodatkowo według podejścia właśnie obiektywizmu instytucjonalnego, które pozwoli na pełne poznanie kontekstu instytucjonalnego wpływającego na ostateczny kształt przedmiotu badań. Takie podejście do najważniejszej cechy badań deskryptywnych może stanowić podstawę do jej redefinicji. W świetle powyższego można stwierdzić, iż „obiektywność zjawisk społeczno-gospodarczych polega na tym, że kształtują się one w sposób całkowicie niezależny od ośrodków naukowych zajmujących się ich badaniem”³⁷³, a jednocześnie definiują się na skutek działania instytucjonalnych wektorów norm i reguł mających swe źródła w szeroko rozumianej rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Obok obiektywizmu i wszechstronności metodologia deskryp-

³⁷² Ibid., s. 143.

³⁷³ Ibid., s. 138.

tywna cechuje się innymi wyróżnikami stanowiącymi jej oryginalność i zasadność w stosowaniu także przez Ekonomię Celów Publicznych. Można się zatem pochylić w tym miejscu nad głębią deskrypcji. Ten element jest po części wypadkową dwóch poprzednich, lecz odnosi się już w sposób bezpośredni do samego sposobu przeprowadzania badań zjawisk społeczno-gospodarczych. Sięgając do podstaw definiowania tejże metodologii, można powiedzieć, iż „cecha ta polega na dążeniu do identyfikacji analizy maksymalnie detalicznych faktów w jakikolwiek sposób związanych z obiektami ekonomicznymi stanowiącymi przedmiot badań. Podporządkowanie badań zasadzie głębokości deskrypcji powoduje, że każde badanie prowadzone w konwencji deskryptywnej, nawet jeżeli dotyczy rzeczywistości globalnej, makroekonomicznej, obejmuje zasięgiem zjawiska o szeroko rozumianym charakterze mikroekonomicznym. Zjawiska tego rodzaju często mają bowiem istotny wpływ na funkcjonowanie wielu obiektów działających w makroskali lub też na poziomach pośrednich”³⁷⁴. Tak definiowana cecha głębokiej deskrypcji stanowi istotny atrybut wyróżniająca przedmiotową tu metodologię od metodologii tradycyjnej. Uzasadnienie jednak takiego podejścia do przedmiotu badań wydaje się zasadne także ze względu na przyjętą w rozważaniach nad ECP ekonomiczną orientacją neoinstytucjonalną. Zmierzając wszak do maksymalnie dokładnego opisu zjawiska społeczno-gospodarczego nie można ograniczać się jedynie do wybranych przez badacza – wspomnianych już przez J. Kaję – wybranych obszarów makro- czy mikroekonomicznych. Nie należy także *a priori* ograniczać procesu poznawczego zmierzającego do poznania istoty badanego zjawiska społeczno-gospodarczego o z góry określone ramy. Oczywiście można mówić o pewnego rodzaju poziomach głębokości badanej rzeczywistości. Istotne jednak jest to, iż owe poziomy badania będą *a posteriori* wynikały z poznanych faktów w trakcie badania przedmiotowej rzeczywistości. Takie uzasadnienie koha-bituje także z założeniami samej Ekonomii Celów Publicznych. Zjawiska, które stanowią przedmiot ECP, jak i każde inne zja-

³⁷⁴Ibid., s. 144.

wiska ekonomiczne, funkcjonują przecież w określonej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, o czym już powyżej była mowa. W świetle powyższego badania deskryptywne, bazując na omawianej w tym miejscu głębokiej deskrypcji, powinny przybierać postać swoistego instytucjonalnego wiru poznawczego (zob. rys. 3.1). Przyrodniczy charakter tego zjawiska oddaje dość dokładnie – oczywiście poprzez pewną analogię – istotę takiego badania. Zmierając więc do dokładnego poznania samego zjawiska ekonomicznego oraz jego uwarunkowań instytucjonalnych, należy kierować badania naukowe, począwszy od globalnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, poprzez analizę różnych wektorów instytucjonalnych norm i reguł aż po szczegółowe elementy samego przedmiotu badań wraz z jego bezpośrednim środowiskiem występowania. Można więc powiedzieć, iż badania deskryptywne „zasy-sają” wszelkie instytucjonalne determinanty, które w jakikolwiek sposób wpływają na istotę samego badanego zjawiska społeczno-gospodarczego. Tak rozumiany proces badania deskryptywnego, podkreślając jego cechę głębokiej deskrypcji, eliminuje zagrożenia powierzchowności badań lub ich bezzasadnych uogólnień³⁷⁵, niepozwalających na poznanie istotowych treści opisujących badane zjawisko.

Kolejną cechą kształtującą oryginalność metodologii deskryptywnej podawaną przez J. Kaję jest głębokość retrospekcji. Nie dotyczy ona jednak tylko i wyłącznie historycznej analizy danych empirycznych, która w ekonomii jest stosowana powszechnie jako metoda ustalania określonych faktów gospodarczych³⁷⁶. Retrospekcja w metodologii deskryptywnej „oznacza, że zjawiska identyfikowane na każdym poziomie są badane w ujęciu historycznym, co pozwala na ich analizę o charakterze dynamicznym. Takie rozwiązanie sprawia, że metodologia deskryptywna, oparta na wielowymiarowym podejściu do badania rzeczywistości, pozwala na uwzględnienie wielu różnorodnych czynników wpływających na kształtowanie tej

³⁷⁵por. Ibid., s. 145–146.

³⁷⁶por. D. Begg, S. Fischer, i R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2007, s. 62–64.

rzeczywistości”³⁷⁷. Cecha ta w pewien sposób dopełnia głębokość deskrypcji, która może wprowadzać – jeżeli byłaby stosowana na sposób autonomiczny – pewien element statycznej analizy rzeczywistości. Zjawiska społeczno-gospodarcze, także te, które stanowią główny przedmiot Ekonomii Celów Publicznych, w myśl nurtu neo-instytucjonalnego, w sposób istotny dotyczą jednak rzeczywistości społecznej. Chęć gruntownego poznania więc istoty badanych zjawisk powinna determinować także do analizy określonych instytucji, kształtujących się w wymiarze czasu. Uzasadnienie takiego podejścia – oprócz podawanego przez twórcę metodologii deskryptywnej – można się także doszukać w nauce o społeczeństwie, która mocno podkreśla historyczny proces socjalizacji człowieka i społeczeństwa. A. Comte już w swoim wykładzie o dynamice społecznej podkreśla olbrzymie znaczenie samego procesu ewolucji społeczeństwa, której nadaje charakter prawidłowości, a historyczne determinanty wpływają na kształtowanie się idealnego ładu społecznego. Ludzkość jako całość powinna być więc traktowana jako podmiot dziejów, w których uczestniczy³⁷⁸. Z kolei H. Spencer tworząc system socjologiczny, w kontekście zagadnień ewolucji społecznej, pisze o nieustannie zmieniającym się człowieku, który zachowując swoją naturę, kształtuje się w życiu społecznym, przyjmując nowe cechy, umożliwiające mu optymalne funkcjonowanie w społeczeństwie. „Zastane wpływy środowiskowe (...) które początkowo są niemal stałe, ulegają coraz poważniejszym zmianom pod działaniem rozwijającego się społeczeństwa”³⁷⁹. Przyjmując więc za zasadne postrzeganie przedmiotu badań deskryptywnych także z perspektywy historycznej, można powiedzieć, iż instytucje kształtujące rzeczywistość społeczno-gospodarczą nie należą do kategorii statycznych, lecz same podlegają nieustannemu modelowaniu. Można więc powiedzieć, za A. Giddensem, iż „struktura świata społecznego powinna być rozumiana (...) jako istniejąca nie inaczej jak tylko w działaniach jego uczestników, którzy wprawdzie muszą podporządkować się pewnym niezależnym od

³⁷⁷ J. Kaja, *Eseje...* (2015)..., op. cit., s. 148.

³⁷⁸ por. J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej...*, op. cit., s. 261–263.

³⁷⁹ Ibid., s. 303.

nich regułom, ale zarazem to od nich zależy, że te reguły są nadal stosowane i ulegają stopniowo takim lub innym przekształceniom. Reguły te nie egzystują bowiem samoistnie i są tym, czym są, wyłącznie dzięki ich ciągłemu stosowaniu w praktyce”³⁸⁰. W świetle powyższych socjologicznych uzasadnień dynamiki społeczeństwa oraz instytucji kształtujących społeczno-gospodarczą rzeczywistość trudno nie zgodzić się z zasadnością stosowania głębokiej retrospekcji w badaniach zmierzających do gruntownego poznania zjawisk funkcjonujących w społeczeństwie, a więc i w gospodarce. Stosowanie zasady głębokiej retrospekcji w badaniach w sposób istotny może więc zwiększyć poziom ich wiarygodności oraz procesu wnioskowania zmierzającego do teoretycznych uogólnień opisujących przedmiotowe zjawiska społeczno-gospodarcze.

Kolejna cecha metodologii deskryptywnej dotyczy przestrzeni semantycznej w badaniach naukowych. Właściwość ta jest określana mianem oznaczoności. Sięgając do jej źródeł, należy powiedzieć, iż owa oznaczoność „polega na dążeniu do maksymalnej precyzji pojęciowej stosowanej wobec opisywanych i analizowanych zjawisk. Zapewnienie przejrzystości wyników badania wymaga, aby każde zjawisko było w sposób jednoznaczny rozumiane, a więc musi być konkretnie zdefiniowane”³⁸¹. Cecha ta wydaje się oczywista i nie wymaga raczej wielosłownych uzasadnień. Trudno wszak wyobrazić sobie poważne i merytoryczne badania naukowe, które stosowałyby określenia, nazwy, przymioty, a tym bardziej neologizmy słowne cechujące się wieloznacznością, niejasnością, nieprecyzyznością czy nieokreślonością. Oczywiście cecha ta nie wymaga każdorazowego definiowania pojęć przyjętych za oczywiste i zrozumiałe, chociażby w określonym środowisku naukowym. Mogłoby to prowadzić do swoistego absurdu. Można więc tę cechę, a raczej jej przywołanie przez J. Kaję w katalogu właściwości określających deskryptywną metodologię, uznać za dydaktyczne przypomnienie fundamentalnych zasad badań. Stosując się więc do tej wytycznej, rozważania nad istotą Ekonomii Celów Publicznych będą w dal-

³⁸⁰ Ibid., s. 887.

³⁸¹ J. Kaja, *Eseje...* (2015)..., op. cit., s. 149.

szej części zmierzały do określenia i zdefiniowania kluczowych jej elementów, którymi są zadania użyteczności publicznej, optymalizacja instytucjonalna, cena użyteczności publicznej oraz wartość celu publicznego.

Katalog cech definiujących istotę i nowatorski charakter metodologii deskryptywnej opisanej przez J. Kaję zamyka właściwość, która podobnie jak i poprzednia – jak się wydaje – nie wymaga długich uzasadnień. Jest nią profesjonalizm badacza. Uzasadnienie stosowania zasady profesjonalizmu w badaniach deskryptywnych jej twórca osadza bardzo mocno w swoich doświadczeniach zdobytych we współpracy z Etsuo Yoshino. „Profesjonalizm w badaniach deskryptywnych – jak pisze J. Kaja – przejawia się m.in. w dbałości o niezawodność sprzętu używanego w trakcie badań”³⁸². W związku z powyższym, w rozważaniach nad istotą Ekonomii Celów Publicznych, nie pozostaje nic innego, jak w pokorze i zaufaniu doświadczeniu tego wybitnego ekonomisty przyjąć powyższą wskazówkę i stosować do analizy rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Badania deskryptywne, jak każde inne badania naukowe, finalnie zmierzają do sformułowania określonej teorii, opisującej logikę zdarzeń badanej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Można powiedzieć, iż jest to główny cel każdego naukowca, aby swoją pracę naukową zwieńczył powszechnie uznaną teorią. Uzyskanie odpowiedzi na pytanie kluczowe, które brzmi: *dłaczego*, stanowi więc fundament także badań deskryptywnych. „O ile jednak ekonomia tradycyjna za wartościowy wkład do nauki uznaje wyłącznie teorię, o tyle ekonomia oparta na metodologii deskryptywnej jako wartościowe traktuje wyniki badań rzeczywistości, nawet jeżeli nie są one zwieńczone teorią”³⁸³. Jest to wyraźny wyróżnik metodologii deskryptywnej, która ponad uniwersalną teorię stawia merytoryczny, kompletny, obiektywny i profesjonalny opis badanej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Postrzegając zjawiska ekonomiczne jako charakteryzujące się swoistą niepowtarzal-

³⁸²Ibid., s. 153.

³⁸³Ibid., s. 158.

nością czy unikalnością, ekonomia deskryptywna traktuje je jako przedmiot względnych teorii, które obrazują faktyczną rzeczywistość społeczno-gospodarczą. Wydaje się zasadne, iż takie właśnie podejście akcentuje wiarygodność opisu badanych zjawisk dokonanych na drodze opisanej przez J. Kaję w *Esejach o Japonii i metodologii deskryptywnej*. Badania oparte na metodologii deskryptywnej na piedestale stawiają zatem rzetelny opis badanej rzeczywistości, natomiast teoretyczne uogólnienia stanowią swoisty następnik, który może zaistnieć w przyszłości. „Cechy ujęcia deskryptywnego sprawiają, że w trakcie badań wycinka rzeczywistości dążymy do uzyskania maksymalnie szczegółowej wiedzy na temat wszystkich zjawisk składających się na ten wycinek. (...) Takie podejście sprawia, że efekty badań deskryptywnych nad rzeczywistością społeczno-gospodarczą są zdeterminowane przede wszystkim rzetelnością zbadanego wycinka tej rzeczywistości”³⁸⁴.

Ekonomia Celów Publicznych swój charakter będzie kształtowała z jednej strony na ekonomicznym podejściu neoinstytucjonalnym, z drugiej zaś na metodologii deskryptywnej, wzbogaconej obiektywizmem instytucjonalnym. Istnieje wszak wiele przesłanek, aby rzeczywistość sektora usług publicznych postrzegać z perspektywy właśnie metodologii deskryptywnej. Charakter samych zjawisk społeczno-gospodarczych, którymi w kontekście ECP są zadania użyteczności publicznej, niejako przymusza do zastosowania wytycznych przytaczanych przez J. Kaję. Obiektywizm badań, a w szczególności obiektywizm przedmiotu badania ubogacony obiektywizmem instytucjonalnym, umożliwia poznanie istoty zadań publicznych. Funkcjonują one wszak w otoczeniu, które wymaga dostrzegania szerokiego wachlarza uwarunkowań pochodzących z różnych instytucjonalnych wektorów norm i zasad. Ta mnogość determinantów finalnie kształtujących owe zjawiska społeczno-gospodarcze uzasadnia stosowanie takiego właśnie podejścia w poznawaniu ich natury. Ten sam wachlarz instytucji, które swoje źródło posiadają w szeroko rozumianej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, uzasadnia stosowanie zasady

³⁸⁴Ibid., s. 155.

wszechstronności badań. Ograniczenie się w obszarze czystej ekonomii mogłoby doprowadzić do niepełnego opisu przestrzeni instytucjonalnej, w której zadania użyteczności publicznej są „zawieszane”. Szereg uwarunkowań społecznych, teologicznych, psychologicznych, etycznych oraz instytucji natury ekonomicznej stanowią m.in. źródła instytucjonalnych wektorów norm i zasad wpływających na przedmiotowe tu zjawiska ekonomiczne. Uzasadnienie stosowania zasady głębokiej deskrypcji także odnosi się do powyższej przestrzeni instytucjonalnej. Chcąc w sposób rzetelny poznać naturę zadań publicznych, nie sposób zatrzymać się w badaniach na jednym z poziomów tejże przestrzeni, chociażby w obszarze makroekonomicznym. Wykorzystanie więc w badaniach instytucjonalnego wiru poznania wydaje się zasadne. Mocne osadzenie zadań użyteczności publicznych w sferze społecznej stanowi z kolei determinant do zastosowania w badaniach zasady głębokości retrospekcji. Nieustanne zmiany, fluktuacja czynników społecznych, ale także dynamika gospodarki na poziomie tak lokalnym, jak i globalnym, sprawiają, iż takie podejście do badania zadań użyteczności publicznych wydaje się bezsprzecznie zasadne. Cecha badań deskryptywnych określana przez jej twórcę mianem oznaczoności nie wymaga – jak się wydaje – wielosłownych uzasadnień. W nurt Ekonomii Celów Publicznych bezsprzecznie będzie się także i tę wytyczną stosowało, czego wyrazem jest dalsza część niniejszych rozważań.

Zanim jednak podjęta będzie próba oznaczenia kluczowych elementów ECP warto zatrzymać się nad inną, dość istotną w tym momencie kwestią. Powiedziane było, iż Ekonomia Celów Publicznych obok zakotwiczenia w ekonomicznym nurcie neoinstytucjonalnym pełnymi garściami czerpie z metodologii deskryptywnej. Powyższe opisy przedstawione były w kontekście badań naukowych zmierzających do rzetelnego poznania określonej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. W istocie jednak ECP wykorzystywać będzie ową metodologię na dwojaki sposób. Z jednej strony rolą Ekonomii Celów Publicznych będzie zbadanie, poznanie i opisanie zjawisk ekonomicznych, którymi są zadania użyteczności publicznej oraz otoczenia instytucjonalnego, które po wektorach in-

stytucjonalnych norm i zasad te zjawiska kształtują. Rozszerzając jednak perspektywę ECP na definiowaną w tej pracy koncepcję optymalizacji inwestycji publicznych należy powiedzieć, iż metodologia deskryptywna zostanie poddana próbie przekształcenia jej w pewnego rodzaju narzędzie wykorzystywane w procesie optymalizacji instytucjonalnej. Analiza twórczości J. Kaji traktującej o istocie metodologii deskryptywnej zrodziła pewną ideę, która może doprowadzić do tego, iż metodologia ta będzie swoistym fundamentem optymalizacji realizacji inwestycji publicznych. To zagadnienie będzie jednak szerzej omówione w dalszej części niniejszej pracy. Wracając jednak do istoty samej Ekonomii Celów Publicznych, podjęta będzie teraz próba rzetelnego oznaczenia kluczowych jej elementów, którymi są zadania użyteczności publicznej, optymalizacja instytucjonalna, cena użyteczności publicznej oraz wartość celu publicznego.

3.1.1 Zadania użyteczności publicznej (ZUP)

Ekonomia Celów Publicznych przyjmując w pełni deskryptywną metodologię poszerzoną o aspekty instytucjonalnego obiektywizmu, spogląda w kierunku sektora usług publicznych. Ten jest rozumiany z kolei jako określona sfera gospodarki, w której realizuje się usługi dóbr publicznych posiadające określoną wartość, celowość i zasadność społeczną³⁸⁵. Kierując się metodologicznym obiektywizmem i wszechstronnością, należy więc patrzeć się na tę rzeczywistość z szerokiej perspektywy, poszukując wszelkich warunkowań instytucjonalnych ją kształtujących. W tym celu należy więc stworzyć swoisty katalog kluczowych elementów Ekonomii Celów Publicznych, który będzie obrazem owej sfery instytucjonalnej. Dla pewnej uczciwości instytucjonalnej należy jednak wspomnieć, iż poniżej przedstawione elementy NECP nie mogą być traktowane jako zbiór zamknięty. Wynika to wszak z przyjętego podejścia metodologicznego oraz z chęci wszechstronnego postrze-

³⁸⁵por. B. Koźuch i A. Koźuch, red., *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, ISP UJ, Kraków 2011, Monografie i Studia ISP UJ w Krakowie, s. 33–36.

gania rzeczywistości gospodarczej dotyczącej sektora usług publicznych. Wieloletnie doświadczenia autora oraz obserwacja tego wycinka gospodarki pozwalają jednak na przedłożenie pierwotnej propozycji kluczowych wektorów instytucjonalnych norm i reguł kształtujących ową sferę instytucjonalną. Wydaje się uzasadnionym twierdzenie, iż jednym z najważniejszych elementów przedmiotowej tu rzeczywistości społeczno-gospodarczej będą same zadania użyteczności publicznej (ZUP).

Rozważania nad zadaniami użyteczności publicznej można rozpocząć od – jak się wydaje – kluczowego stwierdzenia. Zadania użyteczności publicznej, a precyzyjniej należałoby powiedzieć, inwestycje publiczne, nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie. Inwestycje samych w sobie nie należy więc traktować np. jako formy gry wyborczej, uprawiania polityki gospodarczej opartej na koniunkturalizmie politycznym czy celu zaspokajania ustawowych zobowiązań do realizacji zadań własnych administracji rządowej. Jest jednak rzeczą bezsporną, iż zadania te należy rozpatrywać z perspektywy także regulacji prawnych, czy nawet konstytucyjnych, oraz ich realizację lokować w szeroko rozumianej administracji publicznej, co powoduje ich styk z polityką³⁸⁶. Oczywiście jednak powinien być także fakt, iż to właśnie te zadania są zadaniami użyteczności publicznej, zadaniami dedykowanymi obywatelom oraz zadaniami generującymi określone dobra publiczne dostępne społeczeństwu³⁸⁷. Odnosząc te zadania bezpośrednio już do polityki gospodarczej, należy także dodać, iż stanowią one cele tejże właśnie polityki gospodarczej, uprawianej przez wybraną w demokratycznych wyborach władzę, realizującą swój plan ku satysfakcji wyborców czyli obywateli³⁸⁸. Chcąc zrozumieć istotę zadań publicznych, należy postrzegać je z perspektywy całej sfery instytucjonalnej, w której one powstają i funkcjonują. To tam właśnie znajdują się fundamentalne źródła, w których swoje początki

³⁸⁶ por. M. Małecka-Łyszek, *Pojęcia i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 58–67.

³⁸⁷ por. K. Cibor, *Usługi użyteczności publicznej a ekonomia społeczna...*, op. cit., s. 3.

³⁸⁸ por. J. Kaja, *Zarys polityki...*, op. cit., s. 10.

posiadają instytucjonalne wektory norm i zasad kształtujących ostateczny obraz tychże zadań, a co za tym idzie, także samych inwestycji celów publicznych. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele różno-aspektowych definicji przedmiotowego tu zjawiska społeczno-gospodarczego. Z perspektywy podmiotu odpowiedzialnego za ich realizację stwierdza się, że „podstawowym kryterium uznania konkretnego zadania za zadanie publiczne powinno być ponoszenie odpowiedzialności za jego realizację przez administrację publiczną (czy to na szczeblu rządowym, czy samorządowym), nawet jeśli wykonawca sytuuje się poza strukturami administracji”³⁸⁹. W kontekście unijnych regulacji dotyczących zadań użyteczności publicznej można spotkać się z określeniem usług świadczonych w interesie ogólnym (*services of general interest*), które definiowane są jako „usługi zarówno o charakterze gospodarczym, jak i niegospodarczym, które bez interwencji publicznej nie byłyby świadczone lub byłyby świadczone na innych warunkach (w zakresie jakości, bezpieczeństwa, przystępności cenowej, równego traktowania czy powszechności dostępu). (...) Usługi świadczone w interesie ogólnym obejmują szeroki zakres działań, poczynając od usług wielkiego przemysłu sieciowego, takich jak usługi energetyczne, telekomunikacyjne, transportowe, audiowizualne i pocztowe, aż po usługi w dziedzinie edukacji, zaopatrzenia w wodę, gospodarki odpadami, zdrowia i opieki socjalnej”³⁹⁰. Inna próba definiowania zadań publicznych odnosi się do zdolności realizowania interesu publicznego, który w kontekście nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) „pojmowany jest jako zgregowany interes członków społeczeństwa odzwierciedlony w interesach zwycięskiej koalicji [rządzącej – A.J.D.]. Z kolei w koncepcji służby publicznej (*New Public Service*) interes publiczny jest rezultatem dialogu społecznego i oznacza podzielane wartości oraz

³⁸⁹M. Małecka-Lyszek, *Pojęcia i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 57.

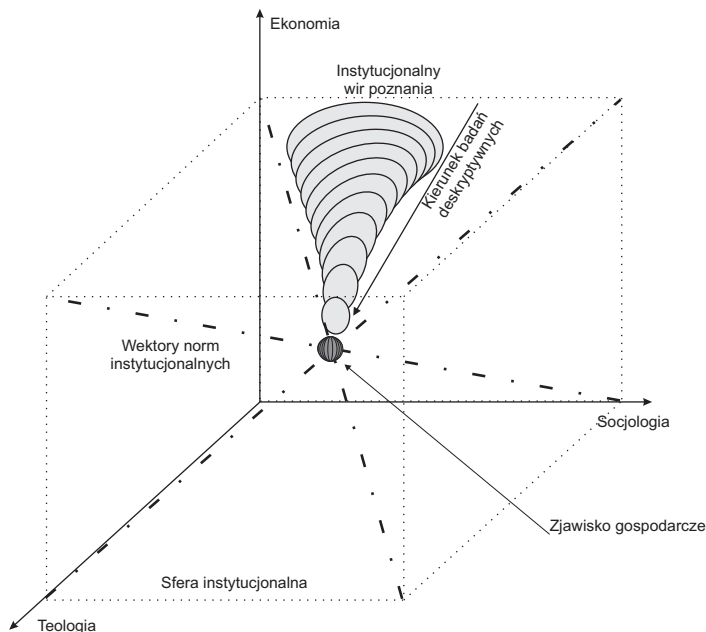
³⁹⁰K. Cibor, *Usługi użyteczności publicznej a ekonomia społeczna...*, op. cit., s. 5.

wspólne interesy obywateli”³⁹¹. Wieloaspektowość różnorodnych definicji rodzi jednak jeden zasadniczy wniosek. Bez względu na perspektywę postrzegania samych zadań publicznych, zawsze opierają się one w jakiś sposób na aspekcie człowieka-obywatela. Znamiennym jest także fakt samej mnogości właśnie owych perspektyw, z których przedmiotowe tu zjawiska społeczno-gospodarcze są definiowane. Można zatem na tej podstawie zaryzykować stwierdzenie, iż zadania użyteczności publicznej nie zostały do tej pory zdefiniowane w sposób optymalny. Na uzasadnienie powyższego można powiedzieć, iż nierzadko można spotkać w literaturze przedmiotu stwierdzenia, że zadania te nie są zdefiniowane w sposób ostateczny. Spotyka się także stwierdzenia wprost, które mówią, iż terminy „inwestycje publiczne” w literaturze przedmiotu nie są jednoznacznie i wystarczająco określone³⁹². W tym właśnie świetle oraz w kontekście metodologii deskryptywnej wydaje się uzasadnione podjęcie próby poznania istoty zadań użyteczności publicznych według zasad obiektywności, wszechstronności oraz głębokiej deskrypcji i retrospekcji.

Pierwszym krokiem, jaki należałoby poczynić, jest postrzeganie przedmiotowych tu zjawisk społeczno-gospodarczych właśnie z tejże mnogiej ilości perspektyw, którą można określić mianem sfery instytucjonalnej zadań użyteczności publicznych. Można wszak przyjąć za swoisty aksjomat, iż owe zadania powstają, trwają, ewoluują i są realizowane w granicach możliwych do zdefiniowania sferach np. społeczno-gospodarczych (zob. rys. 3.2). Opierając się na neoinstytucjonalnym nurcie w ekonomii, można powiedzieć, iż zjawiska ekonomiczne tworzą się, trwają, ale także i ewoluują według określonych instytucjonalnych zasad i norm. Z jednej strony instytucje te ograniczają owe zjawiska ekonomiczne, z drugiej natomiast są przez nie w pewnym zakresie

³⁹¹B. Kożuch i A. Kożuch, *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie...*, op. cit., s. 35.

³⁹²por. J. Ragnitz et al., *Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen...*, op. cit., s. 3 „Die Begriffe Infrastruktur und (öffentliche) Investitionen sind in der Literatur nicht mit einheitlichen Inhalten belegt”.



Rysunek 3.2: Sfera instytucjonalna zadań użyteczności publicznej (ZUP), opracowanie własne

kształtowane³⁹³. Postrzegając ZUP w tejsze instytucjonalnej retoryce, można powiedzieć, iż funkcjonują one w granicach zarysowanych przez instytucjonalne wektory norm i zasad. Poznanie zatem owych wektorów instytucjonalnych oraz ich źródeł tkwiących w sferze instytucjonalnej stanowić może pierwszy etap poznania przedmiotowych tu zjawisk społeczno-gospodarczych. Takie podejście jest tożsame z Nową Ekonomią Instytucjonalną, która „włączyła do modelu indywidualnego wyboru założenia o ograniczeniu instytucjonalnym. Jej badania [Nowej Ekonomii Instytucjonalnej – A.J.D.] nakierowane są na bardziej precyzyjne określenie wpływu

³⁹³por. D.C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, *op. cit.*, s. 3-4.

instytucji na procesy gospodarowania”³⁹⁴. Skoro owe instytucje wpływają na zachowania ludzkie oraz zadania użyteczności publicznej są dedykowane człowiekowi, to można się spodziewać, iż potrzeby ludzkie będą także się kształtowały siłą instytucjonalnych wektorów. W kontekście zaś zadań publicznych, potrzeby te będą kierowane do podmiotów mogących je zrealizować³⁹⁵. Owe potrzeby ludzkie kojarzone z interesem publicznym zaspokajane są poprzez świadczenia usług publicznych realizowanych przez administrację państwową³⁹⁶. Zgodnie z powyższym można powiedzieć, że początek zadań publicznych znajduje się w potrzebach ludzkich kształtowanych instytucjonalnymi wektorami, swoje źródła posiadającymi w szeroko rozumianej sferze instytucjonalnej. Odnosząc powyższe stwierdzenie do nurtu neoinstytucjonalnego, można powiedzieć, iż tak definiowany początek istnienia zadań użyteczności publicznych „próbuję uwzględnić zjawiska i problemy, które niesie ze sobą rozwój gospodarczy”³⁹⁷. W tym świetle można także dostrzegać zadania polityki gospodarczej, które można scharakteryzować m.in. jako: (1) analizowanie czynników instytucjonalnych funkcjonujących w gospodarce, (2) poznawanie relacji zachodzących pomiędzy nimi oraz przyczyn ich powstawania czy też (3) badanie istniejących reguł formalnych i nieformalnych oraz ich wpływ na gospodarkę³⁹⁸.

Optymalnie wszechstronne i obiektywne poznanie sfery instytucjonalnej zadań użyteczności publicznej pozwala na analizę samego już zjawiska społeczno-gospodarczego. Kierując się drogą instytucjonalnego wiru poznania, można się zagłębić w deskrypcję i retrospekcję przedmiotu badania. Znajomość sfery instytucjonalnej jest tu swoistym kluczem do poznania szczegółowych zasad

³⁹⁴S. Rudolf, *Nowa Ekonomia Instytucjonalna...*, op. cit., s. 11.

³⁹⁵por. M. Karlikowski, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego”, 2013, nr 27, s. 334–337.

³⁹⁶por. B. Koźuch i A. Koźuch, *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie...*, op. cit., s. 34–35.

³⁹⁷S. Rudolf, *Nowa Ekonomia Instytucjonalna...*, op. cit., s. 9.

³⁹⁸por. A. Horodecka, *Instytucjonalizm i podejście instytucjonalne do polityki gospodarczej*, „Polityka Gospodarcza”, 2001, nr 5–6, s. 138–140.

kształtujących najdrobniejsze detale opisujące konkretne zadanie publiczne. Także i na tym etapie poznania należy mieć oczywiście na uwadze wszelkie instytucjonalne wektory norm i zasad, chociażby w kontekście dynamiki sfery instytucjonalnej. Jednakże można powiedzieć, iż na tym już etapie, dochodząc do najgłębszych poziomów deskrypcji, poznać można istotę zjawiska ekonomicznego. Uzasadnieniem takiego podejścia w poznawaniu istoty zadań użyteczności publicznej może być stwierdzenie J. Kaji, który pisze, iż „tylko głębokie i wszechstronne badania mogą stanowić solidną podstawę pozwalającą na wyjaśnienie złożonej rzeczywistości”³⁹⁹. O złożoności zjawisk ekonomicznych, jakimi tutaj są zadania publiczne, może świadczyć chociażby fakt próby ich definiowania w różnych aspektach i kontekstach ekonomiczno-społecznych, ale także traktowanie ich – w kontekście już samych inwestycji publicznych – jako „nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie istniejących obiektów majątku trwałego”⁴⁰⁰ ponoszonych przez sektor publiczny. Za uzasadnienie złożoności przedmiotowych tu zjawisk ekonomicznych może posłużyć także ich odniesienie do zadań własnych chociażby samorządu gminnego, „którego zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, kultury, kultury fizycznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, lokalnego transportu zbiorowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, cmentarzy gminnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, zieleni gminnej, gospodarki terenami, ochrony środowiska, porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej”⁴⁰¹. W świetle powyższego można by zaryzykować stwierdzenie, że elementem wspólnym dla zadań użyteczności pu-

³⁹⁹J. Kaja, *Eseje... (2015)*..., op. cit., s. 146.

⁴⁰⁰M. Jeznach, *Środki trwałe w gospodarce narodowej w 2013 roku...*, op. cit., s. 7.

⁴⁰¹W. Wańkowicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, MSAP Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 57.

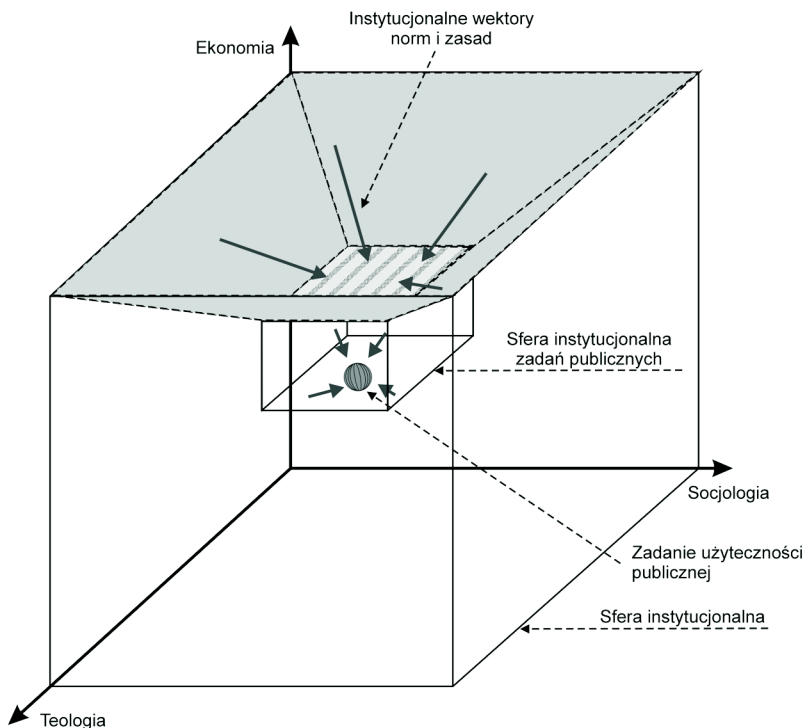
blicznych jest ich złożoność i instytucjonalna wieloaspektowość. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, iż poznanie takiej rzeczywistości w sposób szczegółowy jest bynajmniej trudne do osiągnięcia. Zastosowanie jednak w procesie poznawczym deskryptywnej metodologii, obrazowanej tu owym instytucjonalnym wirem poznania, pozwala na zbadanie tej właśnie rzeczywistości, ku której, na drodze głębokiej deskrypcji, zmierza proces poznania. Struktura sektora usług publicznych, podobnie jak i całej gospodarki, nie poddaje się na ogół prostej klasyfikacji dychotomicznej, a jej poznanie możliwe jest poprzez analizę określonych zjawisk społeczno-gospodarczych⁴⁰².

Powyższe rozważania prowadzą do zasadniczych wniosków, które pozwalają na opisanie istoty samych zadań użyteczności publicznej. Za swoisty aksjomat przyjmuje się twierdzenie, iż zadania te, jak każde inne zjawiska ekonomiczne, istnieją w określonej rzeczywistości, która została tu nazwana sferą instytucjonalną. Dla pewnego jej zobrazowania w tym opracowaniu przedstawione zostały schematy, które stanowią jedynie ułomną próbę pokazania wieloaspektowości źródeł instytucjonalnych wektorów norm i zasad kształtujących przedmiotowe tu zjawiska ekonomiczne. W przestrzeni trójwymiarowej przedstawiana jest sfera zagnieżdżona w aspektach ekonomicznych, socjologicznych i teologicznych. O ile – jak się wydaje – dwa pierwsze aspekty nie wymagają większego uzasadnienia, to ostatni może budzić pewne wątpliwości. Wybór teologii nie wynika jednak z upodobań autora. Wykorzystanie tejże nauki miało na celu jedynie podkreślenie, iż zjawiska ekonomiczne funkcjonują także w rzeczywistości dotyczącej transcendentnych aspektów ludzkiego funkcjonowania w społeczeństwie. Wszak sposób zachowania się ludzi wynika nie tylko z faktu ich fizycznego bytowania w określonej czasoprzestrzeni. Nasze podejście do rzeczywistości jest często – o ile nie zawsze – w jakimś stopniu zdeterminowane właśnie uwarunkowaniami stanowiącymi przedmiot nauki, jaką jest teologia, i to bez względu na wyznaniowe jej określenie. Odnosząc się jednak do cechy wszech-

⁴⁰²por. J. Kaja, *Eseje...* (2015)..., op. cit., s. 146.

stronności badań, należy powiedzieć, iż owe trzy wymiary nie zamykają katalogu perspektyw, z których można analizować same zadania użyteczności publicznej. Biorąc za podstawę chociażby formalno-prawny podział nauki w Polsce, można by stwierdzić, iż na każdej z osi sfery instytucjonalnej mogłyby się znaleźć oprócz ekonomii i socjologii także i nauki biologiczne, chemiczne, fizyczne, humanistyczne, leśne, matematyczne, medyczne, o Ziemi, prawne, rolnicze, techniczne czy wojskowe. Trudno wszak nie dostrzec w przedmiotach badań tychże nauk pewnych aspektów, które miałyby jakiś wpływ na określone zadania użyteczności publicznej. Czy chociażby potrzeba budowy oczyszczalni ścieków nie dotyka przestrzeni instytucjonalnych, opisywanych przez nauki biologiczne, chemiczne, o Ziemi, prawne, rolnicze czy techniczne, nie wspominając o oczywistych aspektach społeczno-ekonomicznych? Czy takich przykładów nie można mnożyć niemalże w nieskończoność? W tym świetle można więc zaryzykować inne stwierdzenie. Otóż fakt wieloaspektowości instytucjonalnej, kształtującej w sposób finalny określone zadanie użyteczności publicznej, można podciągnąć do rangi „instytucjonalnego aksjomatu”. Skoro tak, to niemożliwym jest poznanie istoty zadań użyteczności publicznej, analizując je jedynie w jakimś z góry zdefiniowanym fragmencie sfery instytucjonalnej.

Metodologiczne źródło poznania istoty zjawisk ekonomicznych, którymi w tych rozważaniach są zadania użyteczności publicznej, tkwi w zrozumieniu owych instytucjonalnych wektorów norm i zasad. To one obrazują w pewien sposób instytucjonalne „siły” kształtujące najpierw instytucjonalną sferę zadań publicznych, finalnie zaś definiują same zadania użyteczności publicznej (zob. rys. 3.3). Poniższy schemat w sposób bardzo ogólny próbuje zobrazować dynamikę powstawania owych zjawisk ekonomicznych, ukazując ten mechanizm tylko na wybranej części sfery instytucjonalnej. W pierwszej kolejności Ekonomia Celów Publicznych próbuje opisać te wszystkie instytucje, które kształtują sferę instytucjonalną zadań publicznych. Stosując nomenklaturę klasycznej ekonomii czy polityki gospodarczej, można powiedzieć w tym miejscu o sektorze usług publicznych. Ten oto jako jeden z elementów kra-



Rysunek 3.3: Źródła kształtowania zadań użyteczności publicznej, opracowanie własne

jowej gospodarki jest więc kształtowany właśnie owymi „siłami” instytucjonalnymi, tworząc swoiste środowisko dla powstania inwestycji publicznych. W sposób świadomy w tym miejscu zostało użyte sformułowanie ‘inwestycje’ w zamian za określenie ‘zadania’ publiczne. Zabieg ten ma na celu podkreślenie momentu, w którym pierwotnie definiują się określone potrzeby społeczne (precyzyjniej chyba należałoby użyć sformułowania ‘potrzeby instytucjonalne’, co podkreślałoby rzeczywiste ich źródło w sferze instytucjonalnej) noszące znamiona zadań publicznych. Potrzeby te zostają zaspokajane w procesie inwestycji publicznych, mających na celu wszak

ich realizację. Proces kształtowania się instytucjonalnej sfery zadań publicznych zmierza siłą instytucjonalnych wektorów norm i zasad do ostatecznego ukształtowania określonych już zadań użyteczności publicznej. Tak opisane instytucjonalne środowisko powstawania i kształtowania się zadań publicznych jest więc kluczem do zrozumienia ich istoty. Można w tym miejscu się pokusić o próbę zdefiniowania przedmiotowych tu zjawisk ekonomicznych. W nurcie Ekonomii Celów Publicznych zadaniami użyteczności publicznej będą więc zjawiska ekonomiczne kształtowane instytucjonalnymi wektorami norm i zasad. Ich specyfiką będzie natomiast instytucjonalne źródło potrzeb społecznych możliwych do zrealizowania jedynie przez administrację państwową dla ogółu społeczeństwa. Wydaje się uzasadnionym twierdzenie, że zadania publiczne swoją celowość posiadają w potrzebach zgłaszanych przez społeczeństwo w sposób bezpośredni lub pośredni. Charakter zaś owych zjawisk ekonomicznych determinuje podejmowanie inwestycji publicznych przez rząd, który odpowiednimi instytucjami prawnymi jest do tego zobowiązany. Takie oto rozumienie zadań użyteczności publicznych kształtuje w pewnym sensie pozostałe elementy kluczowe Ekonomii Celów Publicznych.

3.1.2 Optymalizacja instytucjonalna (OI)

Optymalizacja instytucjonalna stanowi kolejny element Ekonomii Celów Publicznych. Trudno go jednak rozpatrywać w oderwaniu od chociażby samych zadań użyteczności publicznych. O ile jednak powyższy rozdział dotyczył samego zjawiska ekonomicznego, tak rozważania nad optymalizacją instytucjonalną wchodzą w obszar zarządzania i organizowania procesu realizacji inwestycji publicznych. Stosunkowo często w literaturze przedmiotu można znaleźć takie sformułowania jak to, że „w Polsce istnieje wiele nieporozumień dotyczących zasad funkcjonowania sektora publicznego. Ich główne źródła to niedostateczny rozwój teorii usług publicznych oraz zarządzania publicznego jako naukowych podstaw prowadzenia spraw publicznych, a także niedostatki w ro-

zumieniu współczesnych tendencji rozwoju usług publicznych”⁴⁰³. W obecnej rzeczywistości gospodarczej dotyczącej instytucjonalnej sfery zadań publicznych, niejako w odpowiedzi na powyższą diagnozę, istnieje już wiele prób zmierzających do optymalizacji, głównie z perspektywy ekonomicznej, realizacji tychże właśnie zjawisk społeczno-gospodarczych. Z jednej strony próby racjonalizacji działań są osadzone w efektywności samej administracji publicznej rozumianej jako „zdolność do bieżącego przystosowania się do zmian w otoczeniu oraz produktywnego i oszczędnego wykorzystania posiadanych zasobów do realizacji przyjętej struktury celów”⁴⁰⁴. Z drugiej strony, istnieje wiele prac naukowych odnoszących się już bezpośrednio do realizacji samych inwestycji publicznych, w których akcentuje się efektywność ekonomiczną. W tym nurcie stosuje się m.in. narzędzie analizy ekonomicznej, której celem jest „ocena oczekiwanego wpływu projektu na obszar społeczno-gospodarczy, na który oddziaływać będzie projekt w okresie realizacji oraz po jej zakończeniu. W szczególności za pomocą analizy ekonomicznej dąży się do sprawdzenia, czy inwestycja jest uzasadniona z ogólnospołecznego punktu widzenia, nawet jeśli z czysto finansowego punktu widzenia pociąga za sobą koszty netto”⁴⁰⁵. Takie podejście do analizowania zasadności przeprowadzania określonych inwestycji publicznych wynika poniekąd z otoczenia instytucjonalnego, które należałoby w tym kontekście łączyć z mechanizmami unijnego współfinansowania tychże inwestycji. W tym świetle Polska została zobowiązana do zastosowania pewnego rodzaju rygoru finansowego, dotyczącego właśnie realizacji różnego rodzaju inwestycji publicznych dofinansowywanych z funduszy unijnych⁴⁰⁶. Wspomniane zewnętrzne uwarunkowania

⁴⁰³B. Kozuch i A. Kozuch, *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie...*, op. cit., s. 48–49.

⁴⁰⁴J. Gierszewski, *Administracja publiczna. Skrypt.*, op. cit., s. 61.

⁴⁰⁵Ernst & Young, red., *Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych w sektorze transportu. Niebieska księga*, Konsorcjum Scott Wilson, Arup, PM Group 2002, 49.

⁴⁰⁶por. T. Szot-Gabryś, *Rachunek kosztów i korzyści jako metoda oceny projektów inwestycyjnych w infrastrukturze społecznej*, „ZN UPH w Siedlcach”, 2012, nr 94, s. 99–102.

nie zamykają jednak katalogu prób poszukiwania narzędzi optymalizujących realizację zadań publicznych. Spotkać się można także z zagadnieniami analizy kosztów i korzyści dedykowanych administracji publicznej, realizującej przedmiotowe tu inwestycje. Analiza ta jest definiowana jako „zbiór technik stosowanych w ocenie efektywności wydatków państwowych i różnego rodzaju rozwiązań z zakresu polityki gospodarczej, szczególnie użytecznych w tych wszystkich przypadkach, w których zachodzi potrzeba zestawienia szeroko pojmowanych kosztów i korzyści pewnej operacji i w których nie jest wskazane stosowanie kryterium maksymalizacji zysku”⁴⁰⁷. Pojawiają się także prace podejmujące zagadnienia efektywności inwestycji celu publicznego, postrzegając je jednak z nieco szerszej perspektywy. Przykładem może być chociażby zagadnienie społecznych aspektów analizy kosztów i korzyści. Jej cechą charakterystyczną jest fakt, iż „uwzględnia ona społeczne koszty i społeczne korzyści, a nie tylko prywatne”⁴⁰⁸. Efektywność ekonomiczna zadań publicznych jest także poddawana próbie opisu językiem wskaźników ekonometrycznych. Taki sposób pomiaru oraz oceny ekonomicznej jest dość skomplikowany i wymaga wszechstronnego oglądu badanego zjawiska ekonomicznego. Takimi wskaźnikami są chociażby wskaźniki realizacji usług społecznych (wydajność, dostępność, skuteczność) oraz wskaźniki realizacji usług technicznych⁴⁰⁹. Innym narzędziem pomiaru efektywności inwestycji publicznych jest metoda Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), której „zadaniem jest poprawa sposobu funkcjonowania urzędu jednostki samorządu terytorialnego, a mówiąc dokładniej – poprawa jego zdolności do sprawnego wykonywania zadań publicznych. (...) Zasadnicza koncepcja PRI polega na uruchomieniu w urzędzie ciągłego, cyklicznego procesu

⁴⁰⁷ W. Kamiński, *Współczesna teoria dobrobytu*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1980, s. 235.

⁴⁰⁸ G. Lissowski, *Społeczne aspekty analizy kosztów i korzyści...*, op. cit., s. 51.

⁴⁰⁹ por. W. Wańkiewicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych...*, op. cit., s. 18–55.

doskonalenia funkcjonowania urzędu”⁴¹⁰. Przedstawione powyżej prace zmierzające do wypracowania odpowiednich narzędzi i metod optymalizacji realizacji inwestycji publicznych pokazują, iż zagadnienie to nie jest obojętne także i dla świata nauki. Zadania użyteczności publicznej stanowią niewątpliwie istotny element krajowej gospodarki, a działalność zmierzająca do ich racjonalizacji wydaje się uzasadniona. Istnieje jednak pewien wspólny mianownik tychże metod. Postrzegają one zadania publiczne z perspektywy efektywności ekonomicznej. „Stosowanie zasady ekonomiczności na ogół sprowadzane jest tylko do jednej jej postaci, a mianowicie do oszczędności”⁴¹¹.

Podejście do optymalizacji inwestycji publicznych w świetle Ekonomii Celów Publicznych znacząco odbiega od przedstawionego powyżej nurtu ekonomicznego, choć nie neguje jego zasadności. Kluczowym wyróżnikiem nowego podejścia do procesu racjonalizacji przedmiotowych zjawisk ekonomicznych będzie postrzeganie owej optymalizacji z perspektywy sfery instytucjonalnej. Dlatego dla pewnego porządku semantycznego, stosowane będzie określenie ‘optymalizacja instytucjonalna’, która będzie rozumiana jako optymalizacja w nurcie ECP. Same zadania użyteczności publicznej jako zjawiska ekonomiczne są osadzone w szeroko rozumianej sferze instytucjonalnej, a jednocześnie – patrząc z węższej perspektywy – w instytucjonalnej sferze zadań publicznych. Powiedziane było już wcześniej, iż owa sfera instytucjonalna kształtuje przedmiotowe zjawiska ekonomiczne siłą instytucjonalnych wektorów norm i zasad, ale także zjawiska te w jakimś stopniu tworzą także ową sferę instytucjonalną. Zadania publiczne, co zostało także już wcześniej uzasadnione, odnoszą się w sposób bezpośredni do konkretnego człowieka i społeczeństwa. W kontekście więc optymalizacji instytucjonalnej – dotycząc zagadnień Nowej Ekonomii Instytucjonalnej – warto w tym miejscu stwierdzić, iż rzeczywistość, w której istnieją przedmiotowe tu zjawiska eko-

⁴¹⁰J. Duda et al., *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju infrastrukturalnego...*, op. cit., s. 7.

⁴¹¹B. Koźuch i A. Koźuch, *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie...*, op. cit., s. 51.

nomiczne, podlega nieustannej ewolucji, która determinuje także sposób funkcjonowania społeczeństwa⁴¹². W tym świetle optymalizacja instytucjonalna powinna być ukierunkowana na obszary, które określają i kształtują same zadania użyteczności publicznej. Aspekt efektywności ekonomicznej stanowić więc będzie jedynie jeden z wielu elementów otoczenia instytucjonalnego. Dlatego właśnie w nurcie ECP jest on przyjmowany jako zasadny, lecz nie jako jedyny element optymalizacji instytucjonalnej.

Sama optymalizacja instytucjonalna może być postrzegana na dwóch różnych biegunach. Z jednej strony można ją analizować w nurcie deskryptywnego procesu poznania, z drugiej natomiast – będzie się odnosiła do zarządzania jednostkami administracji państwowej. Optymalizacja instytucjonalna, rozumiana jako proces poznania, odnosi się bezpośrednio do swoistej racjonalizacji samego badania zjawisk ekonomicznych. Za optymalny sposób analizy i opisu zadań użyteczności publicznych została już uznana – wcześniej obszernie opisana – metodologia deskryptywna. Na drugim biegunie, optymalizację instytucjonalną postrzega się z perspektywy procesu zarządzania, który „polega na zapewnieniu (świadomym stworzeniu) warunków, by organizacja działała zgodnie ze swymi założeniami, czyli realizowała swoją misję, osiągała zgodne z nią cele i zachowywała niezbędny poziom spójności, umożliwiając przetrwanie, czyli wyodrębnienie z otoczenia, i rozwój, czyli realizację misji i celów w przyszłości. Chodzi więc po pierwsze, o nadanie kursu organizacji a po drugie, by jak dobrze dowodzony okręt podążała wytoczonym kursem”⁴¹³. Otóż ów okręt publicznej administracji funkcjonuje w określonym kontekście instytucjonalnym. Konkretyzując jej funkcjonowanie na realizacji zadań użyteczności publicznej, w sposób jednoznaczny należy podkreślić fakt, iż organizacje te w dalszym ciągu zmierzają po bezkresie sfery instytucjonalnej. Zapewnienie więc odpowiednich warunków do realizacji kluczowych w tym obszarze celów będzie wychodziło – zachowując retorykę marynarską – poza

⁴¹²por. T. Veblen, *Teoria Klasy Próżniaczej...*, op. cit., s. 171–172.

⁴¹³A. Koźmiński i D. Jemielniak, *Zarządzanie od podstaw*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 16.

burty administracyjnego okrętu. „Powodzenie organizacji, mierzone stopniem realizacji zakładanej strategii rozwoju, zależy od umiejętności dynamicznego dostosowania organizacji do zmieniających się warunków otoczenia, przy czym ów proces dostosowania nie ma charakteru wyłącznie jednokierunkowego oddziaływania. Organizacje, będąc systemami otwartymi, nie postrzegają procesów w otoczeniu w kategoriach zjawisk, na które należy pasywnie reagować, ale dążąc do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej, podejmują aktywne działania nakierowane na zmianę warunków otoczenia”⁴¹⁴. Realizacja zatem zadań użyteczności publicznych przez administrację państwową jest zdeterminowana instytucjonalnymi uwarunkowaniami wewnętrznymi, ale i także zewnętrznymi. Powyższe stwierdzenie znajduje swoje uzasadnienie także w logicznej strukturze funkcji statusowej J. Searle’a. „Przedstawia się ona nadzwyczaj prosto: ‘X uznawane jest za Y w kontekście C’. (...) Pod zmienną X podstawiamy opisy pewnych faktów, przedmiotów bądź osób, pod zmienną Y nazwę faktu bądź obiektu instytucjonalnego, zaś pod zmienną C opis warunków, które muszą być spełnione, aby taka konstytucja mogła być uznana za ważną”⁴¹⁵. Ta logiczna struktura idealnie określa zadania użyteczności publicznej. Dostosowując ją do przedmiotu niniejszych rozważań, ową strukturę można by przedstawić w następujący sposób. Zjawiska ekonomiczne (zmienna X) pod wpływem potrzeb społecznych możliwych do realizacji jedynie przez administrację państwową stają się zadaniami użyteczności publicznej (zmienna Y), funkcjonując w szeroko rozumianej sferze instytucjonalnej i jednocześnie – postrzegając nieco wężej – w instytucjonalnej sferze zadań publicznych (zmienna C). W świetle powyższych sformułowań, optymalizacja instytucjonalna będzie kierowała się w stronę owej zmiennej C, która reprezentuje otoczenie instytucjonalne kształtujące zadania użyteczności publicznej. To w tej sferze należy więc szukać elementów racjonalizacji osiągnięcia celów publicznych przez administra-

⁴¹⁴S. Cyfert, G. Belz, i Ł. Wawrzynek, *Wpływ burzliwości otoczenia na efektywność procesów odnowy organizacyjnej*, „Organizacja i kierowanie”, 2014, nr 1A (159), s. 15.

⁴¹⁵K. Chrobak, *O faktach instytucjonalnych*, „Diametros”, 2011, nr 28, s. 26.

cję państwową. W proces optymalizacji instytucjonalnej, w nurcie Ekonomii Celów Publicznych, jako swoiste narzędzie procesu zarządzania, wpisuje się koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych, szeroko omówiony w poprzednim rozdziale. „Nawet w tym zmieniającym się szybko globalnym świecie, gdzie trudno cokolwiek przewidywać, pewne rzeczy są jednak pewne. Gospodarka taka jak polska powinna szukać swojej szansy na tworzeniu właściwego instytucjonalnie – jak to określa Peter F. Drucker – klimatu dla biznesu, rezygnując z próżnych wysiłków na rzecz tworzenia pogody w gospodarce”⁴¹⁶. Dlatego właśnie optymalizacja instytucjonalna jest nastawiona na tworzenie owego klimatu, z tym że nie dla biznesu prywatnego, lecz dla administracji państwowej, której jednym z zadań jest realizacja zadań użyteczności publicznych.

3.1.3 Cena użyteczności publicznej (CUP)

W ramach Ekonomii Celów Publicznych, obok samych zadań użyteczności publicznej oraz optymalizacji instytucjonalnej, można spotkać element zwany ceną użyteczności publicznej. W poprzednim rozdziale pojawił się już szeroki opis tego zagadnienia w kontekście koncepcji efektywnościowej. W tym miejscu należałoby jednak postrzegać CUP z perspektywy procesu poznawczego ECP. Cena użyteczności publicznej została wcześniej zdefiniowana jako komplementarna wartość inwestycji publicznej, generowanej przez działalność państwa w celu osiągnięcia określonego celu publicznego. Wpisując tę definicję w retorykę neoinstytucjonalizmu i przyjętą w tym opracowaniu narrację sfery instytucjonalnej, można powiedzieć, iż cena użyteczności publicznej dotyczy w sposób bezpośredni samych zjawisk ekonomicznych oraz jest kształtowana „siłą” dwóch wektorów instytucjonalnych. Jeden z nich swe źródło posiada w administracji państwowej, drugi – w samych zadaniach użyteczności publicznych. Finalna wielkość ceny będzie się wyrażała sumą owych dwóch składowych. Takie oto podejście do ceny inwestycji publicznych jest wyrazem szeroko-

⁴¹⁶A. Glapiński, *Obecny kryzys gospodarczy a nauka ekonomii*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, 2009, nr 94, s. 51.

aspektowego podejścia do tego zagadnienia. Cena jest postrzegana jako wielkość – najczęściej nominalna – którą jesteśmy w stanie ponieść za nabycie określonego dobra⁴¹⁷. Przenosząc to stwierdzenie na grunt zadań publicznych, można by powiedzieć, iż cena użyteczności publicznej będzie wyrażała tę wielkość nominalną, którą administracja państwowa będzie w stanie ponieść na realizację określonego zadania użyteczności publicznej. W jaki zatem sposób kształtuje się wielkość owej ceny użyteczności publicznej?

Poruszając się w procesie poznania w zgodzie z deskryptywną metodologią, należy postrzegać same zadania użyteczności publicznej z perspektywy szerokoaspektowej sfery instytucjonalnej. Warto w tym miejscu powiedzieć, iż jednym z elementów tejże właśnie sfery instytucjonalnej będą także uwarunkowania, które można nazwać wewnętrznymi normami samej już administracji państwowej. Ta wszak – jak zostało to już zdefiniowane – generuje ostateczną wartość zadania publicznego poprzez jego realizację. Można więc powiedzieć, iż fakt samego już tylko angażowania się w realizację określonej inwestycji publicznej pociąga za sobą powstanie określonych kosztów. Wydaje się zatem zasadnym, iż te oto koszty powinny wpisywać się w cenę użyteczności publicznej określonego zadania publicznego. Powyższe uzasadnienie znajduje swoje odwołanie w pojęciu ‘koszty wartości rzeczywiście’, który został zdefiniowany w poprzednim rozdziale. Postrzegając jednak element ceny w nurcie Ekonomii Celów Publicznych, można twierdzić, iż na jej wielkość mogą mieć wpływ także inne czynniki i uwarunkowania, które swe źródła będą miały w sferze instytucjonalnej, czy nawet w instytucjonalnej sferze zadań publicznych. Nietrudno wyobrazić sobie szereg różnego rodzaju kosztów generujących finalną wielkość ceny użyteczności publicznej, a niezwiązanych bezpośrednio samym zadaniem czy inwestycją publiczną. Wystarczy wspomnieć o kosztach związanych z przygotowaniem samej oferty, opracowaniem specyfikacji istotnych warunków technicznych, kampanią informacyjną, konsulta-

⁴¹⁷por. D. Begg, S. Fischer, i R. Dornbusch, *Mikroekonomia...*, op. cit., s. 110.

cjami społecznymi, różnego rodzaju badaniami i analizami, przygotowaniem prawnym, negocjacjami kontraktowymi itd. W świetle powyższego można powiedzieć, iż koszty stanowiące część ceny użyteczności publicznej, analizowane z perspektywy administracji państwowej, można odnieść do pojęcia kosztów transakcyjnych. Te są rozumiane wszak jako „część łącznych kosztów funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego, która obejmuje nakłady zasobów ponoszone w trakcie zawierania i realizacji wszystkich typów transakcji”⁴¹⁸. Trudno się nie zgodzić z obecnością różnych kategorii kosztów ponoszonych w trakcie właśnie zawierania i realizacji inwestycji publicznych. W świetle powyższego można zaryzykować stwierdzenie, iż dzisiejsze traktowanie ceny określającej wartość nominalną inwestycji publicznej z pominięciem powyższego jest bynajmniej mało odpowiedzialne. Na uzasadnienie powyższego można przytoczyć „analogię kosztów transakcyjnych do zjawiska tarcia w systemach fizycznych. Kosztów tych, podobnie jak tarcia, nie można zupełnie wyeliminować, można jednak je zmniejszyć”⁴¹⁹. Uświadomienie istnienia i poznania tychże kosztów pozwoli wszak na ich redukcję. Wpisując proces realizacji zadań użyteczności publicznych w mechanizm funkcjonowania firmy, możemy powiedzieć zatem, iż „koszt ten może być zredukowany, ale nie wyeliminowany, dzięki pojawieniu się specjalistów sprzedających takie informacje. Wydatki na negocjacje i zawarcie kontraktu na każdą transakcję wymiany, które mają miejsce na rynku, muszą także być brane pod uwagę”⁴²⁰. Takie oto właśnie traktowanie części składowej ceny użyteczności publicznej, analizowanej perspektywy administracji państwowej, z jednej strony znalazło uzasadnienie w Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, z drugiej – ba-

⁴¹⁸W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna: narodziny i rozwój*, Wydawnictwo Biura Badań Strategicznych Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji, Warszawa 2004, s. 142.

⁴¹⁹S. Rudolf, *Nowa Ekonomia Instytucjonalna...*, op. cit., s. 16.

⁴²⁰R. Coase, *The Nature of the Firm*, „Economica” 1937, t. 4, nr 16, ss. 390–391 „This cost may be reduced but it will not be eliminated by the emergence of specialists who will sell this information. The costs of negotiating and concluding a separate contract for each exchange transaction which takes place on a market must also be taken into account”.

zuje na wszechstronności deskryptywnej metodologii badań, która stanowi koherentny składnik Ekonomii Celów Publicznych.

Drugą składową ceny użyteczności publicznej będzie wartość, która odnosi się już bezpośrednio do samego zadania użyteczności publicznej. Podobnie jak w kontekście pierwszej składowej, tak i w tym wypadku nie należy postrzegać tej wielkości w oddzieleniu od szeroko rozumianego kontekstu instytucjonalnego. Wartość ta odnosząc się bezpośrednio do określonego zjawiska ekonomicznego, będzie swoistym nominalnym jego odzwierciedleniem. Dlatego właśnie określając tę cenę, należy zagłębić się w istotę samego zadania publicznego. Wyznaczenie określonej wartości tejże składowej pozostaje już domeną procesów związanych z chociażby kosztorysowaniem czy projektowaniem. W kontekście koncepcji optymalizacji powiedziane zostało także, iż wielkość bezpośrednich kosztów inwestycyjnych związanych z realizacją określonego zadania publicznego jest wypadkową kosztorysu opracowanego przez oferenta i/lub wykonawcę. W tym miejscu warto jednak podkreślić jeden zasadniczy element. Ów kosztorys, czy nawet projekt, bez względu na wszystko, powinien odzwierciedlać w pełni charakter, istotę i celowość samego zadania użyteczności publicznej. To opis i specyfika danego zjawiska ekonomicznego powinna być pierwotnym dokumentem, który będzie stanowił punkt wyjścia dla wszelkich następnych działań związanych z realizacją zadania publicznego. Dlatego właśnie tak ważnym jest odpowiednie zdefiniowanie samego celu pożytku społecznego, stanowiącego przedmiot inwestycji.

W kontekście Ekonomii Celów Publicznych opis elementu ceny użyteczności publicznej nie został powyższymi akapitami w pełni dopięty. Odnosząc się do opisu koncepcji efektywnościowej, właśnie w kontekście ceny, można dostrzec, iż pojawia się także określenie kosztów wartości potencjalnych. Swoista trzecia składowa CUP ma swoje źródła w osadzeniu zadań użyteczności publicznej w szeroko rozumianej sferze instytucjonalnej oraz w metodologii deskryptywnej stosowanej w ECP. Odnosi się ona jednak już do aspektu zarządzania inwestycjami publicznymi. Wartość ta została określona jako hipotetyczne koszty, wynikające z przy-

jęcia określonej strategii realizacji zadań publicznych. Można tę kategorię kosztów porównać w pewnym zakresie do kosztów alternatywnych, które znajdują swoje zastosowanie we współczesnym zarządzaniu przedsiębiorstwami. Koszt ten jest „związany z podjęciem konkretnej decyzji, jest mierzony wielkością utraconych korzyści, jakie mógłby przynieść najlepszy z alternatywnych wariantów działania. (...) Ocena wysokości kosztu alternatywnego w każdym przypadku zależy od punktu odniesienia, tj. określenia najlepszego alternatywnego wariantu działania”⁴²¹. Koszty wartości potencjalnych stosowanych w nurcie ECP, oprócz wartości utraconych korzyści, analizują także zagadnienia kosztów potencjalnie utraconych zagrożeń. Mowa jest o tym w poprzednim rozdziale. Szerokoaspektowe podejście do kosztów hipotetycznych ma na celu zachowanie zasady wszechstronności analizy i poznania określonych zjawisk ekonomicznych. Ograniczenie się jedynie do wysokości kosztów wytworzenia określonego środka trwałego nie daje pełnego obrazu ceny ponoszonej przez administrację publiczną. Wszechstronne postrzeganie ceny użyteczności publicznej jako elementu kształtowanego poprzez sferę instytucjonalną pozwala z jednej strony obiektywizować wielkość samej ceny, z drugiej zaś, pozwala dostrzec te obszary, które mogą wymagać racjonalizacji.

3.1.4 Wartość celu publicznego (WCP)

Wartość celu publicznego – jak się wydaje – jest już określona w samym zwrocie ‘zadanie użyteczności publicznej’. Przedmiotowe tu zjawiska ekonomiczne są definiowane jako „usługi świadczone obywatelom przez administrację publiczną. Obejmują one dobra publiczne, które powinny być dostępne dla wszystkich”⁴²². W innym miejscu można doszukać się stwierdzenia, że „do kategorii usług publicznych zaliczyć można tylko te usługi, które służą osiągnięciu celów wyższych, stanowiąc o być albo nie

⁴²¹W.F. Samuelson i S.G. Marks, *Ekonomia menedżerska...*, op. cit., s. 269.

⁴²²K. Cibor, *Usługi użyteczności publicznej a ekonomia społeczna...*, op. cit., s. 3.

być wspólnoty obywateli. Podstawowym kryterium, czy konkretne działania są usługą publiczną, jest służyć interesowi publicznemu”⁴²³. W kontekście natomiast fluktuacji gospodarczej można w literaturze przedmiotu odnaleźć stwierdzenie, iż „obserwując dokonującą się zmianę pozycji państwa, zauważyć można ilościowy przyrost zadań, których zaspokojenia domagają się obywatele”⁴²⁴. Olbrzymia większość definicji zadań publicznych akcentuje aspekt ich celowości, którą można określić jednym zwięzłym zwrotem: człowiek-obywatel. To właśnie ten człowiek-obywatel, funkcjonujący w określonym społeczeństwie, jest finalnym beneficjentem wszelkich usług, zadań i inwestycji publicznych. Skoro tak – a zostało to już wcześniej powiedziane – tenże właśnie człowiek-obywatel jest źródłem popytu na owe zjawiska ekonomiczne. Wchodząc w szerszy aspekt wartości celu publicznego, w świetle powyższego można by powiedzieć, iż jest ona zdeterminowana samymi potrzebami społeczeństwa, a ich osiągnięcie stanowi moment konsumpcji tejże wartości.

Przechodząc w rozważaniach nad WUP do nurtu Ekonomii Celów Publicznych, należy odnieść się do sfery instytucjonalnej. Powiedziane zostało już wcześniej, iż finalny kształt określonych zadań użyteczności publicznych jest zdeterminowany działającymi instytucjonalnymi wektorami norm i zasad. Ponadto stwierdzono, że źródłem popytu na te zadania są same społeczeństwa. Z tych faktów można wnioskować – zakładając pewien poziom racjonalności wyboru społecznego – że realizacja przez administrację państwową zgłaszanych zadań publicznych będzie generowała określoną wartość dodaną dla każdego obywatela. Zbiorowe oraz indywidualne potrzeby, wynikające ze wspólnego funkcjonowania w społeczeństwie, zaspokojone określoną polityką państwa, generują więc społeczną wartość dodaną. Może ona być rozumiana jako dodatkowy zysk społeczny, stanowiący pozytywny rezultat działalności państwa, której beneficjentem jest człowiek-obywatel.

⁴²³B. Koźuch i A. Koźuch, *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie...*, op. cit., s. 34.

⁴²⁴M. Małecka-Łyszek, *Pojęcia i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 58.

Traktowanie więc inwestycji publicznych jako cel sam w sobie wydaje się być, w świetle powyższych konstatacji, ucieczką od ich fundamentalnych podstaw. W powyższych rozważaniach, w kontekście zadań użyteczności publicznych, użyto dość mocnych sformułowań, mówiąc, iż inwestycji nie należy traktować jako formy gry wyborczej czy uprawiania polityki gospodarczej opartej na koniunkturalizmie politycznym. Należy w tym miejscu przyznać, iż realizacja zadań użyteczności publicznych jest mocno osadzona w aspekcie polityki gospodarczej oraz samej polityki jako takiej. Praktyka pokazuje, iż działania związane z polityką gospodarczą podlegają zdefiniowanym przez naukę cyklom koniunkturalizmu politycznego⁴²⁵ i w związku z tym nietrudno dostrzec płaszczyzny konfliktu pomiędzy ogólnospołecznym popytem na określone dobra a polityką gospodarczą realizowaną przez określoną siłę polityczną. W świetle nurtu Ekonomii Celów Publicznych oraz zdefiniowanej istoty samych zadań użyteczności publicznych należy stwierdzić, iż ich wartość tkwi w sposób immanentny w instytucjonalnej sferze, która owe zjawiska ekonomiczne ukształtowała. Chcąc więc poznać ową wartość celu publicznego, proces poznania należy kierować poprzez zrozumienie samych zjawisk ekonomicznych funkcjonujących w szeroko rozumianej sferze instytucjonalnej.

W pierwszych słowach niniejszego rozdziału zostało powiedziane, iż Ekonomia Celów Publicznych badając „postępowanie człowieka jako stosunek między celami a ograniczonymi środkami, dającymi się stosować w różny sposób”⁴²⁶, dokonuje próby opisanie zjawisk gospodarczych, którymi są zadania użyteczności publicznej. Rozważania powyższe dotyczyły w głównej mierze takich zagadnień jak metodologia deskryptywna, zadania użyteczności publicznej, optymalizacja instytucjonalna, cena użyteczności pu-

⁴²⁵por. M. Parlińska i M. Wielechowski, *Teoretyczne aspekty politycznego cyklu koniunkturalnego i budżetowego*, „Przegląd Zachodniopomorski”, 2014, t.1, nr 3, s. 47–50.

⁴²⁶A. Glapiński, *Meandry historii ekonomii. Między matematyką a poezją...*, op. cit., s. 24.

blicznej czy wartość celu publicznego. W tym miejscu wydaje się stosownym zebranie powyższych myśli i przedstawienia tego nurtu. Na wstępie warto by uzasadnić sam wybór nazwy. Choć to nie jest z całą pewnością najistotniejszy element poruszanego tu zagadnienia, to jednak przyjęta i stosowana nazwa zawiera w sobie najistotniejsze podstawy próby stworzenia owego nurtu w ekonomii. Nazwa ‘Ekonomia Celów Publicznych’ poprzez przyjęcie określenia ‘Ekonomia’ ma ukazywać, iż jednym z ważniejszych jej fundamentów są tezy stawiane przez Nową Ekonomię Instytucjonalną. Druga część nazwy omawianego tu nurtu sprowadza się do określenia ‘Celów Publicznych’. Fakt ten nie wymaga dłuższego uzasadnienia ponad stwierdzenie, iż przedmiotem i obszarem badań w tym nurcie pozostaje instytucjonalna sfera zadań publicznych. Reasumując uzasadnienie wykorzystania nazwy ‘Nowa Ekonomia Celów Publicznych’, można powiedzieć, że w ramach tego nurtu będą podejmowane badania zjawisk ekonomicznych wpisujących się w sektor zadań pożytku społecznego w kontekście Nowej Ekonomii Instytucjonalnej.

Z powyższego sformułowania wynika już dość jasno, co będzie przedmiotem zainteresowania omawianej tu ekonomii. Są nimi oczywiście zadania użyteczności publicznej oraz sektor gospodarki, dzisiaj zwany sektorem usług publicznych, który jednak w kontekście ECP będzie określany mianem instytucjonalnej sfery zadań publicznych. Zadania publiczne są w tym kontekście definiowane jako te zjawiska ekonomiczne, które swoją celowość i zasadność czerpią ze społecznej potrzeby, a ich osiągnięcie jest możliwe jedynie na drodze działalności administracji państwowej. Z kolei wspomniana instytucjonalna sfera zadań publicznych będzie stanowiła część szeroko rozumianej sfery instytucjonalnej, która w sposób bezpośredni dotyczy omawianych tu zjawisk ekonomicznych.

Przyjmując za fundament Nową Ekonomię Instytucjonalną, wykorzystując metodologię deskryptywną poszerzoną o aspekty instytucjonalnego obiektywizmu, Ekonomia Celów Publicznych zostaje więc osadzona w szeroko rozumianej sferze instytucjonalnej z perspektywy, której będzie zmierzała do poznania – może i w przyszłości do teoretycznych uogólnień – istoty omawianych tu

zjawisk ekonomicznych. W tym kontekście warto powiedzieć, iż instytucjonalny wir poznania ECP zmierzać powinien, począwszy od wszechstronnej analizy otoczenia, poprzez najskrytsze zakamarki instytucjonalnej sfery zadań publicznych, do samego sedna zadań użyteczności publicznych. Dla swoistego usystematyzowania owej wszechstronności analizy zostały zaproponowane cztery kluczowe obszary Ekonomii Celów Publicznych. To te elementy stanowią pewnego rodzaju szkielet opisu badanej rzeczywistości. W świetle Ekonomii Celów Publicznych, z wykorzystaniem instytucjonalnej metodologii deskryptywnej, poznając szeroko rozumianą rzeczywistość kształtującą przedmiotowe tu zjawiska ekonomiczne, możliwe może być opisanie i zdefiniowanie w sposób obiektywny, wszechstronny i jednocześnie szczegółowy zadań i inwestycji użytku publicznego oraz samej instytucjonalnej sfery tychże zjawisk ekonomicznych.

3.2 Oddziaływanie państwa na zjawiska gospodarcze

Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych, stanowiąc kluczowy element niniejszych rozważań, dotyka w sposób istotny polityki gospodarczej. Wszak realizacja inwestycji publicznych jest jedną z form świadomej działalności odpowiednich organów państwa. W związku z tym wydaje się zasadne omówienie także sposobu oddziaływania państwa na zjawiska gospodarcze. W tym celu, w oparciu o analizę literatury przedmiotu, została podjęta próba omówienia istoty polityki gospodarczej, postrzeganej z jednej strony jako praktykę, z drugiej strony, rozumianej jako teorię nauk ekonomicznych. Przedstawione zostały wybrane definicje polityki gospodarczej, ukazujące jej istotę i charakterystykę. W sposób szczególnie przedstawione zostało instytucjonalne ujęcie polityki gospodarczej, co znajduje uzasadnienie w pierwotnym tytule dysertacji doktorskiej i charakterze niniejszego opracowania. Wszak koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych jest przedstawiana tutaj w perspektywie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Dlatego instytucjonalne postrzeganie polityki gospodarczej jako

praktyki i nauki jest kluczowe dla dalszych rozważań, zmierzających do wyjaśnienia zasadności implementacji koncepcji optymalizującej realizację inwestycji publicznych do świadomej działalności państwa.

3.2.1 Istota polityki gospodarczej

Ekonomia Celów Publicznych chcąc podjąć próbę opisanie zjawisk społeczno-gospodarczych, którymi z definicji są zadania użyteczności publicznych, w sposób naturalny dotyka zagadnień ekonomii wpisywanych w politykę gospodarczą. To wszak pod tym pojęciem „należy rozumieć świadome oddziaływanie państwa na zjawiska gospodarcze za pomocą określonych narzędzi służących do osiągnięcia założonych celów”⁴²⁷. Dla pełnego jednak uzasadnienia osadzenia ECP w polityce gospodarczej warto dokonać ogólnego przeglądu definicji, które znaleźć można w literaturze przedmiotu. Pierwszą z nich może być już ta przytoczona powyżej, której autorem jest J. Kaja. Wynika z niej, iż kluczowymi elementami polityki gospodarczej są instytucja państwa jako jej podmiot, cele gospodarcze oraz narzędzia wykorzystywane przez państwo do ich realizacji. „Elementy te w konkretnych przypadkach mogą przybierać różne formy, ale zawsze stanowią integralną część polityki gospodarczej, rozpatrywanej jako określone zjawisko”⁴²⁸.

Warto w tym miejscu także przytoczyć definicję zawartą w *Leksykonie polityki gospodarczej*. Polityka ekonomiczna jest tam określana jako „świadoma działalność państwa, zmierzająca przez zmianę struktury materialnej i instytucjonalnej gospodarki narodowej za pomocą instrumentów przymusu polityczno-prawnego i ekonomicznego do osiągnięcia ściśle określonych publicznych celów społeczno-ekonomicznych”⁴²⁹. Definicja ta zakłada więc koegzystencję czterech kluczowych elementów tej polityki. Mowa jest wszak o samym jej podmiocie, którym jest państwo, oraz

⁴²⁷J. Kaja, *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, SGH, Warszawa 2014, IV, s. 13.

⁴²⁸Ibid.

⁴²⁹U. Kalina-Prasznica, red., *Leksykon polityki gospodarczej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 175.

o przedmiocie polityki gospodarczej. Ten z kolei jest określanym jako zamierzone zmiany w strukturze krajowej gospodarki. Kolejnym elementem jest sam mechanizm prowadzenia tejże polityki, na który składają się różnego rodzaju instrumenty przysługujące państwu. Ostatnim elementem, a w kontekście rozważań nad koncepcją optymalizacji inwestycji publicznych, można zaryzykować stwierdzenie, iż elementem kluczowym polityki gospodarczej są konkretne cele społeczno-ekonomiczne, które można tu przedstawić jako swoistą przesłankę czy motyw definiowanego tu działania państwa. Te zaś są określane jako „związane z podnoszeniem poziomu dobrobytu ekonomicznego społeczeństwa, głównie w sferze podziału dochodu narodowego, likwidacji nierówności, wyrównywania szans społeczno-ekonomicznych”⁴³⁰.

Inna definicja, wychodząc z funkcji państwa, podkreśla istotną rolę polityki gospodarczej w całym systemie politycznym. Jej podmiotem jest oczywiście władza państwowa, która poprzez centralne organy władzy oraz administrację państwową na każdym jej szczeblu realizuje polityczne założenia i cele. W tym kontekście „polityka gospodarcza wyraża się w świadomej działalności państwa polegającej na wyznaczaniu celów i zadań gospodarczych oraz na ustalaniu środków i metod ich realizacji, czyli – mówiąc inaczej – na powodowaniu realizacji zadań prowadzących do osiągnięcia ustalonych celów. Charakter polityki gospodarczej kształtuje się pod determinującym wpływem warunków społeczno-ustrojowych i techniczno-ekonomicznych. Oznacza to, że elementy składowe polityki gospodarczej (cele, zadania, środki i metody realizacji) zmieniają się wraz ze zmianą stosunków społeczno-ustrojowych. Stosunki te jednocześnie określają i są określane przez politykę gospodarczą”⁴³¹. Z definicji tej wynika, iż kluczowym elementem polityki gospodarczej są jej cele i zadania oraz środki i metody ich osiągania. W kontekście nurtu neoinstytucjonalnego, definicja ta jest jednak interesująca jeszcze z jednego powodu. Jej autorzy akcentują wpływ warunków społeczno-ustrojowych i techniczno-

⁴³⁰Ibid., s. 29.

⁴³¹W. Baka et al., *Planowanie gospodarki narodowej*, PWE, Warszawa 1975, s. 15.

ekonomicznych na charakter tejże polityki. Co więcej, mowa jest także o tym, iż owe warunki z jednej strony kształtują charakter polityki gospodarczej, a z drugiej – są przez nią kształtowane. Widać tu dość wyraźnie ideę instytucji, stanowiącą jeden z fundamentów Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Stwierdzenie, iż „każdy system społeczny i każdy etap rozwoju społeczno-gospodarczego odznacza się odrębną polityką gospodarczą”⁴³², można traktować jako swoiste odniesienie autorów tej definicji – świadome lub też nie – do istoty neoinstytucjonalizmu.

Kolejna definicja polityki gospodarczej odnosi ją do systemu społeczno-ekonomicznego państwa, w którym gospodarka krajowa jest swoistym układem o celowym działaniu. W tym świetle polityka gospodarcza jest rozumiana jako „świadoma i celowa działalność państwa polegająca na kształtowaniu, na podstawie praw ekonomicznych, racjonalnego przebiegu procesów społeczno-ekonomicznych”⁴³³. Ta definicja podkreśla z kolei aspekt celowości działań państwa, które poprzez swoją politykę gospodarczą wpływa na zachowanie i funkcjonowanie skomplikowanego systemu gospodarki narodowej. W kontekście rozważań nad koncepcją efektywnościową, interesujące wydaje się stwierdzenie o racjonalności przebiegów procesów społeczno-ekonomicznych. Te, jako przedmiot polityki gospodarczej, są modelowane pracą ludzi (polityków) świadomych skutków swojej działalności i odpowiedzialności za jej finalne efekty. Świadomość tejże działalności jest z kolei rozumiana w taki sposób, że jest ona (działalność polityczna) rozpoznana i przemyślana z perspektywy jej słuszności i zasadności⁴³⁴.

Inną dość ogólną definicję polityki gospodarczej, co można uznać za jej atut, podał H. Ćwikliński. Otóż ów poziom jej ogólności daje możliwość zastosowania opisu polityki gospodarczej do szerokiego wachlarza najróżniejszych systemów gospodarczych, tj. transgraniczne organizacje gospodarcze i polityczno-ekonomiczne, gospodarki narodowe, regionalne czy gminne, korporacje między-

⁴³²Ibid., s. 17.

⁴³³Z. Bosiakowski, A. Sławiński, i B. Woźniak, *Polityka ekonomiczna*, PWN, Warszawa 1988, s. 10.

⁴³⁴por. Ibid., s. 11.

narodowe, przedsiębiorstwa czy nawet określone branże gospodarki krajowej. Na tak wysokim poziomie ogólności „polityka gospodarcza polega na określeniu celów danego systemu gospodarczego oraz stosowaniu metod, środków i sposobów (czyli odpowiedniego zbioru procesów regulacyjnych) prowadzących do osiągnięcia tych celów, zgodnie z regułami nauk ekonomicznych”⁴³⁵. Przyjmując jednak założenie, iż politykę gospodarczą należy traktować w kontekście systemu gospodarki narodowej konkretnego państwa, można przytoczyć definicję sformułowaną przez B. Winiarskiego. Polityka gospodarcza będzie zatem oznaczała tu „oddziaływanie władz państwowych na gospodarkę narodową – na jej dynamikę i strukturę, na stosunki ekonomiczne w państwie oraz na jego relacje gospodarcze z zagranicą”⁴³⁶. Definicja ta nabiera pełnego znaczenia w powiązaniu z jej autorską interpretacją. Otóż owo oddziaływanie władz państwowych jest postrzegane w perspektywie także sposobu powoływania, samej struktury, kompetencji i odpowiedzialności organów państwowych. Kluczowym jest założenie, iż wszelkie decyzje związane z gospodarowaniem państwowym powinny być dokonywane w zgodzie z zasadami dobra wspólnego, celowości, racjonalnego działania (oszczędnego w środkach i rozsądnego w skali) oraz niezbędnych i rozsądnych ograniczeń swobód obywateli i przedsiębiorców⁴³⁷.

W kontekście strategii rozwoju państwa oraz uwarunkowań i celów interwencjonizmu w gospodarkę A. Karpiński podaje własną definicję polityki gospodarczej. Według niego, pod pojęciem polityka gospodarcza należy rozumieć całokształt „sposobów i środków oddziaływania państwa na tempo, strukturę i kierunki rozwoju gospodarki z punktu widzenia przyjętych celów, na podstawie analizy uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych oraz wiedzy na temat możliwych do zastosowania dla realizacji tych celów – określonych środków i mechanizmów ekono-

⁴³⁵H. Ćwikliński, red., *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, IV, s. 22.

⁴³⁶B. Winiarski, red., *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1992, s. 12.

⁴³⁷por. *Ibid.*, s. 12–13.

micznych”⁴³⁸. To kolejna definicja, która obok podmiotu polityki gospodarczej i jej celów kładzie wyraźny nacisk na uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, a tutaj dodatkowo na analizę tychże uwarunkowań. Można zatem z powyższego wywnioskować, iż cele polityki gospodarczej oraz sposoby i środki działania są przyjmowane przez polityków na podstawie właśnie owej analizy warunków wewnętrznych i zewnętrznych. Wyraźnie powyższe stwierdzenie koreluje z teorią instytucji stanowiącą fundament neoinstytucjonalizmu. Przyjmując także za kontekst, dla powyższej definicji, strategię długofalowego rozwoju gospodarki narodowej, można zaryzykować stwierdzenie, iż polityka gospodarcza jest sztuką dokonywania wyboru⁴³⁹ w warunkach instytucjonalnej sfery, kształtującej zjawiska⁴⁴⁰ będące jej (polityki gospodarczej) przedmiotem zainteresowań. Sam fakt dokonywania wyborów określonych celów do realizacji przez politykę gospodarczą, ale i także sposobów i środków koniecznych do ich osiągnięcia można przyjąć za podstawę innej definicji przedstawionej przez tego samego autora. Wynika z niej, iż „polityka gospodarcza to aktywne oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze i społeczne poprzez formułowanie celów, środków ich realizacji, priorytetów i kształtowanie sprzyjających jej postaw jednostkowych i społecznych”⁴⁴¹. W świetle powyższych definicji A. Karpińskiego można powiedzieć, iż polityka gospodarcza m.in. zmierza do określenia celów społeczno-gospodarczych w oparciu o analizę uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych kształtujących zjawiska gospodarki.

Kolejna definicja warta uwagi traktuje politykę gospodarczą jako praktykę i działanie, a takowa może być dopiero jej wyznacznikiem jako nauki. Przechodząc proces prób definiowania polityki gospodarczej z różnych perspektyw i w rozlicznych kontekstach, ostatecznie S. Kurowski stwierdza, iż „jest to działanie państwa

⁴³⁸A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Wydawnictwo PAN, Warszawa 1992, s. 41.

⁴³⁹por. *Ibid.*, s. 40.

⁴⁴⁰por. J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 21–22.

⁴⁴¹A. Karpiński, *Co warto wiedzieć o polityce gospodarczej rządów*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „ORGMAZ”, Warszawa 1997, s. 35.

określające cele gospodarcze i środki ich realizacji oraz organizujące te środki w procesie gospodarowania w sytuacji, gdy państwo jest ograniczone w tym działaniu przez inne podmioty gospodarcze, wobec których nie ma pełnej dyspozycji, oraz gdy działanie to dokonuje się przez wybór celów alternatywnych (...) i ograniczonych środków substytucyjnych”⁴⁴². Swoistym *novum* zawartym w tej definicji jest kwestia gospodarowania państwa w warunkach ograniczonych możliwości działania oraz ograniczonych środków. Sięgając do źródeł powyższej definicji, można znaleźć uzasadnienie powyższego. Otóż kwestia związana z ograniczonością działania wynika z faktu, iż polityka gospodarcza stanowi element składowy systemu politycznego, w którym współistnieją różne podmioty uprawiające politykę, często o rozbieżnych celach, także i gospodarczych. Z kolei charakter działań państwa w warunkach ograniczonych środków substytucyjnych i alternatywnych celów dotyczy zagadnienia wyborów i samego uprawiania polityki w zakresie gospodarki. Rzecz dotyczy procesu wyboru określonych celów przeznaczonych do realizacji z wykorzystaniem zasobów zdalnych także do realizacji innych zadań⁴⁴³. Działalność niebędąca więc, w sposób jednoznaczny, zdeterminowana jednym celem, będzie polityką gospodarczą opartą o polityczne wybory strategiczne.

Poza powyższymi definicjami polityki gospodarczej, w literaturze przedmiotu można znaleźć wiele innych prób jej dookreślenia. Będą to m.in. definicje przedstawione poniżej:

- (wg O. Lange) „polityka ekonomiczna polega na wykorzystaniu praw ekonomicznych do osiągnięcia zamierzonych celów. (...) Sposób działania polityki ekonomicznej polega na wprowadzeniu do rzeczywistości przyczyn, które zgodnie z prawami ekonomicznymi wywołują skutki stanowiące cel polityki ekonomicznej. Polityka ekonomiczna stawia sobie pewne cele, które zamierza realizować i posługuje się pewnymi środkami, które służą do realizacji tych celów. Aby te

⁴⁴²S. Kurowski, *Polityka gospodarcza PRL. Ujęcie modelowe. Cele, zasady metody. Analiza krytyczna*, Editions Spotkania, Warszawa 1990, s. 13.

⁴⁴³por. *Ibid.*, s. 12–13.

cele osiągnąć, polityka ekonomiczna musi posłużyć się środkami, które są przyczynami, wywołującymi zamierzone cele jako skutki. Wymaga to znajomości praw ekonomicznych oraz ich stosowanie”⁴⁴⁴;

- (wg M. Nasiłowskiego) „polityka gospodarcza to działalność państwa lub innego organu publicznego, zmierzająca do osiągnięcia konkretnych celów społeczno-ekonomicznych w ściśle określonych warunkach i określonym horyzoncie czasu”⁴⁴⁵;
- (wg K. Niemczyckiego) „polityką ekonomiczną państwa nazywamy ingerencję rządu w procesy produkcji i podziału wytworzonych dóbr oraz konsumpcji”⁴⁴⁶;
- (wg T. Orłowskiego) polityka gospodarcza „jest to działanie państwa lub innego organu publicznego, zmierzające do osiągnięcia konkretnych celów społeczno-ekonomicznych w określonych warunkach i w określonym czasie. Elementami polityki gospodarczej są: polityka fiskalna (skarbową), dochodowa, pieniężna, kształtowanie rynku pracy (bezrobocie) itp. W sferze polityki gospodarczej odbywa się rozgrywanie interesów różnych sił społecznych i orientacji politycznych”⁴⁴⁷;
- (wg B. Prandeckiej) „polityka ekonomiczna jest nauką o umiejętności kierowania oraz sterowania procesami i zjawiskami gospodarczymi, a formułując to bardziej ogólnie, o umiejętnościach oddziaływania na bieg spraw gospodarczych w odpowiednim kierunku. Zarówno zakres tego oddziaływania, jak i jego kierunki (cele) oraz metody i środki

⁴⁴⁴O. Lange, *Ekonomia polityczna...*, op. cit., s. 129.

⁴⁴⁵M. Nasiłowski, *Systemy rynkowe. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2006, VI, s. 23.

⁴⁴⁶K. Niemczycki, *Ekonomia*, Wydawnictwo BWSBiI im. J. Tyszkiewicza, Bielsko-Biała 2000, s. 286.

⁴⁴⁷T. Orłowski, *Nowy leksykon ekonomiczny*, Oficyna Wydawnicza GrafPunkt, Warszawa 1998, s. 36.

musza się relatywizować zależnie od uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych danej gospodarki”⁴⁴⁸;

Powyższy katalog definicji polityki gospodarczej nie zamyka pełnego jej spektrum dostępnego w literaturze przedmiotu⁴⁴⁹. Stanowi jedynie wybrany wrywek mnogości prób dookreślenia zjawisk, którymi zajmuje się właśnie polityka gospodarcza. Z powyższego można wnioskować, iż istnieje wielkie zainteresowanie tą problematyką na gruncie szeroko rozumianej ekonomii. Z drugiej jednak strony dostrzega się swoisty brak jednoznacznej i powszechnie uznanej definicji polityki ekonomicznej. Istnieją jednak próby stworzenia takiej oto definicji, która spinałaby w sobie wszystkie akcentowane elementy polityki gospodarczej. Jedną z takich prób jest jej sokratyczna definicja, która postrzega ją z jednej strony w kontekście zjawiska, praktyki czy działalności, z drugiej natomiast – jako teorię opisującą ową aktywność państwa. W tym nurcie polityka gospodarcza jako praktyka i aktywność podmiotów państwa, jest definiowana jako „świadome oddziaływanie jej podmiotów na gospodarkę za pomocą określonych narzędzi i środków, służące do osiągnięcia założonych przez jej podmioty celów w oparciu o prawa ekonomiczne, w ramach określonych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych”⁴⁵⁰. Z tak dookreślonej sokratycznej definicji polityki gospodarczej wynika szereg jej kluczowych elementów. Jej podmiotem bez wątplenia pozostaje państwo, a przedmiotem gospodarka krajowa. Wspólnym natomiast oznaczeniem celu polityki gospodarczej pozostaje osiąganie strategicznych zamierzeń z wykorzystaniem odpowiednich instrumentów prawnych i reguł ekonomicznych jako jej (polityki gospodarczej) narzędzi. Nie bez znaczenia dla działalności gospodarczej państwa są uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, które ją kształtują i ograniczają⁴⁵¹. Sokratyczna definicja polityki gospodarczej traktuje ją także jako

⁴⁴⁸B. Prandecka, red., *Wybrane zagadnienia polityki społeczno-gospodarczej*, INE PAN, Warszawa 1984, *Studia Ekonomiczne* 6, s. 13.

⁴⁴⁹por. A. Fajferek, red., *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, s. 9–15.

⁴⁵⁰K. Piech, *Etymologiczna i sokratyczna definicja polityki gospodarczej...*, op. cit., s. 254.

⁴⁵¹por. Ibid., s. 253–254.

dyscyplinę naukową. W tym nurcie polityka gospodarcza jest rozumiana jako „dyscyplina naukowa, której celem jest opisanie i wyjaśnienie jej przedmiotu, którym jest praktyka polityki gospodarczej, przez m.in. jej teoretyków przy dostępnych danych, informacjach oraz metodologii”⁴⁵². Z tak opracowanej definicji można także wysupłać kluczowe elementy polityki gospodarczej traktowanej jako teoria. Tym razem jej podmiotem będą teoretycy przedmiotu oraz makroekonomiści, a przedmiotem zainteresowania naukowego będzie sama już działalność polityki gospodarczej. Cel zdefiniowany będzie natomiast jako sam opis, systematyzacja oraz eksplikacja działalności gospodarczej państwa, który jest możliwy do osiągnięcia z wykorzystaniem charakterystycznych narzędzi, tj. opis jakościowy i ilościowy czy też analiza statyczna, a także narzędzia ekonometryczne przy zastosowaniu metodologii nauk społecznych. Uwarunkowania także odgrywają tu istotne znaczenie, są jednak dostrzegane w dostępności informacji, ograniczeniach badacza czy poziomie rozwoju samej polityki gospodarczej⁴⁵³. Dla pewnego podsumowania sokratycznej próby zdefiniowania polityki gospodarczej można powiedzieć, iż jest to – z jednej strony – dyscyplina naukowa, której celem jest objaśnienie sztuki prowadzenia polityki gospodarczej (jako praktyki) przez teoretyków i makroekonomistów przy dostępnych informacjach i metodologii. Owa sztuka prowadzenia polityki gospodarczej jest zaś rozumiana jako działalność państwa na gospodarkę z wykorzystaniem określonych narzędzi, w wiadomych uwarunkowaniach, umożliwiających osiągnięcie celów⁴⁵⁴. Cele zaś, same w sobie, są przyszłym stanem określonej rzeczywistości, zjawisk, procesów czy rezultatów działań także w sferze społeczno-gospodarczej. Są one doskonałym odbiciem rezultatu działalności, które swoje źródło posiada w ludzkich potrzebach i wspólnych interesach społecznych⁴⁵⁵.

Powyżej przedstawione definicje polityki gospodarczej wymagają – jak się wydaje – jeszcze jednego komentarza. Można za-

⁴⁵²Ibid., s. 253.

⁴⁵³por. Ibid., s. 253–254.

⁴⁵⁴por. A. Horodecka, *Instytucjonalizm...*, op. cit., s. 116.

⁴⁵⁵por. W. Grzywacz, *Polityka społeczno-gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, PTE, Szczecin 2003, s. 115.

uważyć swoiste rozróżnienie w definiowanym jej podmiocie. Z jednej strony podmiotem jest praktyka realizowana przez polityków, z drugiej zaś mowa jest o zagadnieniach teoretycznych tejże polityki. Polityka gospodarcza więc, która postrzegana jest jako owa praktyka osiągania określonych celów przez władze państwowe, jest konkretnym zjawiskiem, które egzystuje w szeroko rozumianej przestrzeni społecznej. Z kolei owo zjawisko stanowiąc przedmiot polityki gospodarczej sprawia, iż postrzega się ją jak dyscyplinę naukową. Z powyższego wynika bardzo wyraźne rozróżnienie w sposobie postrzegania istoty omawianej tu polityki gospodarczej, którą należy rozumieć jako (1) samodzielne zjawisko oraz (2) dyscyplinę naukową⁴⁵⁶. Takie dychotomiczne rozróżnienie polityki gospodarczej jest istotne także dla niniejszych rozważań nad koncepcją optymalizacji inwestycji publicznych oraz Ekonomią Celów Publicznych. W tym miejscu jednak na politykę gospodarczą będzie się patrzyło jak na określone zjawisko, którą należy rozumieć jako „świadome oddziaływanie państwa na zjawiska gospodarcze za pomocą określonych narzędzi służących do osiągnięcia założonych celów”⁴⁵⁷. Poznanie więc istoty omawianej tu polityki traktowanej jako owo zjawisko społeczne w pewnym sensie wymusza poznanie i określenie takich elementów, jak państwo stanowiące jej podmiot oraz cele i narzędzia tejże praktycznej polityki gospodarczej. Należy jednak w tym miejscu wyjaśnić jedną kwestię. Otóż próba przedstawienia istoty polityki gospodarczej jako społecznego zjawiska będzie koncentrowała się jedynie w granicach określonego państwa. Uwaga ta wynika stąd, iż o polityce ekonomicznej można także mówić w kontekście chociażby procesu globalizacji. W literaturze przedmiotu można wszak spotkać zagadnienia, które np. polską politykę gospodarczą osadzają w zagadnieniach integracji z Unią Europejską czy wspomnianą już globalizacją⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶por. J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 13–40.

⁴⁵⁷Ibid., s. 13.

⁴⁵⁸por. M. Gorynia, *Internacjonalizacja gospodarki a polityka gospodarcza w warunkach integracji i globalizacji*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, 2002, t.1, nr 930, s. 237–252 W artykule zaprezentowano kierunkowe zalecenia dla polityki gospodarczej, uwzględniające trzy najważ-

W innym miejscu skutki globalizacji definiuje się jako swoiste determinanty ewolucji ekonomii rozwoju gospodarczego⁴⁵⁹. W tym świetle politykę gospodarczą można więc traktować jako zjawisko o zasięgu ponadpaństwowym. Pomimo jej wielkiego znaczenia w dzisiejszym świecie, określanym często globalną wioską⁴⁶⁰, nie będzie ona (polityka gospodarcza o zasięgu ponadpaństwowym) stanowiła przedmiotu obecnych tu rozważań, które koncentrują się nad istotą polityki gospodarczej w ujęciu krajowym.

Jednym z kluczowych elementów zjawiska polityki gospodarczej jest jego podmiot – państwo. Nie wchodząc w genezę i historyczne role państwa, można powiedzieć, iż jest ono ciągle kształtującą się organizacją współczesnych społeczeństw, charakteryzującą się wysokim stopniem zorganizowania. Kluczowym jest jednak fakt, iż fundamentem każdego państwa jest człowiek jako istota społeczna, która dąży do zaspokajania swoich potrzeb, także materialnych czy ekonomicznych, łącząc się w tym celu z innymi ludźmi, tworząc różne grupy sformalizowane i niesformalizowane⁴⁶¹. „Jeszcze w końcu XX wieku nastąpił swoisty powrót państwa jako głównego inicjatora procesów rozwoju. Stało się jasne, że stabilne struktury państwowe są warunkiem koniecznym prawidłowego funkcjonowania gospodarki i rozwoju społecznego”⁴⁶². W tym właśnie czasie zarysowała się interesująca interpretacja państwa, godna

niejsze uwarunkowania, od których uzależniona jest perspektywna sytuacja gospodarki polskiej. Te uwarunkowania to: dokończenie transformacji, integracja z Unią Europejską, globalizacja.

⁴⁵⁹por. R. Piasecki, *Ewolucja ekonomii rozwoju a globalizacja*, „Ekonomista”, 2002, nr 2, s. 217–234 Autor przedstawia ewolucję ekonomii rozwoju w kolejnych dekadach XX wieku – jej kryzys w latach 80., zwycięstwo neoliberalów oraz zagadnienia związane z pojawieniem się globalizacji i skuteczności konsensusu waszyngtońskiego.

⁴⁶⁰por. M. Guzek i J. Biskup, *Współczesne stadium kapitalizmu a liberalizm gospodarczy*, „Myśl ekonomiczna i polityczna”, 2013, nr 2(41), s. 21–24.

⁴⁶¹por. J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, KUL, Lublin 2004, s. 14.

⁴⁶²K. Jędrzejowska, *Redefinicja roli państwa w ekonomii rozwoju*, [w:] *Współczesne problemy ekonomiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne a praktyka gospodarcza.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013, Studia Ekonomiczne, s. 39.

wspomnienia w tym miejscu. Znana jest pod pojęciem teorii państwa dobrobytu. Według jej zwolenników, państwo jest instytucją, które powinno dbać o dobro każdego obywatela i całego społeczeństwa. Działalność więc państwa w zakresie polityki gospodarczej wyrażać powinna się w dbaniu o interes całego społeczeństwa⁴⁶³. W ujęciu normatywistycznym natomiast państwo jest postrzegane wyłącznie jako określony porządek prawny, który powstał na danym terytorium⁴⁶⁴. Pomimo wielu prób definiowania podmiotu polityki gospodarczej nie ukształtowała się jedna uniwersalna definicja. Można zatem przyjąć na potrzeby niniejszego opracowania, iż państwo stanowi „taką organizację społeczeństwa, która zajmuje określone terytorium, dysponuje organami władzy i funkcjonuje w ramach ustalonego systemu prawnego”⁴⁶⁵. W świetle powyższego można więc wnioskować, iż państwo jako podmiot zjawiska zwanego polityką gospodarczą, poprzez swoje określone organy władzy państwowej, realizuje gospodarcze cele w interesie społeczeństwa. Wspomniane tu państwowe organy władzy ustawodawczej i wykonawczej posiadają wszelkie narzędzia do tego, aby definiować istotne cele gospodarcze oraz poprzez odpowiednie decyzje zmierzać do ich realizacji.

Drugim kluczowym elementem polityki gospodarczej postrzeganej jako zjawisko społeczne są jej cele, które są pożądane przez społeczeństwo oraz uznane przez organy państwowe za konieczne. O celu samym w sobie można mówić, iż „jest idealnym wyobrażeniem wyniku działania wywodzącym się z potrzeb ludzkich i interesów społecznych. Jest to antycypowany stan, cenny i pożądany dla działającego podmiotu władzy (decydenta, sprawcy), który wyznacza kierunek i sposób funkcjonowania, aby spowodować zaistnienie lub utrzymanie pożądanego stanu”⁴⁶⁶. W kontekście jednak polityki gospodarczej tak rozumiany cel należy ulokować w grani-

⁴⁶³por. W. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, Allen & Unwin, London 1944.

⁴⁶⁴por. H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, The Lawbook Exchange, Cambridge 1945.

⁴⁶⁵J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 15.

⁴⁶⁶W. Grzywacz, *Polityka społeczno-gospodarcza...*, op. cit., s. 115.

cach aparatu władzy będącego jej podmiotem. Można zatem przytoczyć w tym miejscu dookreślenie celu, który będzie celem właśnie polityki gospodarczej. I tak przedmiot rozważań tego akapitu można potraktować jako instrument określający obszar interwencjonizmu państwowego w szeroko rozumiane procesy zachodzące w gospodarce. Mowa jest o celach generalnych, tj. chociażby działania zmierzające do zachowania suwerenności narodowej, sprawiedliwości czy postępie społeczno-gospodarczym, ale także o celach ustrojowo-systemowych, do których można zaliczyć dla przykładu ochronę stabilności gospodarczej, społecznej i politycznej. „W państwach o mocnej pozycji politycznej i rozwiniętej gospodarce cele te są często motorem napędowym rozwoju ekonomicznego (...), a ich cechą charakterystyczną jest konkurencyjność wobec innych celów, na przykład społecznych”⁴⁶⁷.

W sposób naturalny niemalże polityka gospodarcza dotyczy więc państwa, które jest jej – wydawać się może – jedynym podmiotem. Istnieją jednak działania obserwowane w obszarze gospodarek, głównie transnarodowych czy nawet globalnych, które w sposób realny wpływają na gospodarkę z podobnym skutkiem co państwa prowadzące polityki gospodarcze. Działania te są realizowane przez nowe siły, które pojawiły się pod koniec XX wieku, a które określa się mianem korporacji transnarodowych i organizacji międzynarodowych. „Ich postępowanie nie spełnia wiążanego z polityką gospodarczą państwa i milcząco przyjmowanego postulatu działania w imię dobra publicznego, co oznacza, że polityka gospodarcza może być wyznaczona bezpośrednio przez interes prywatny czy grupowy, co jest całkowicie nowym zjawiskiem, zarówno teoretycznie, jak i praktycznie”⁴⁶⁸. Taka charakterystyka działań wpływających na zmianę struktury gospodarek krajowych wyklucza je z rozważań nad samą polityką gospodarczą oraz jej celami w niniejszym opracowaniu. Fakt istnienia jednak owych sił oraz ich realność ekonomiczna pokazuje, iż zjawiska gospodarcze coraz częściej wykraczają poza granice rynków krajowych, generując w ten

⁴⁶⁷U. Kalina-Prasznic, *Leksykon polityki gospodarczej...*, op. cit., s. 29.

⁴⁶⁸Ibid., s. 176.

sposób nowe uwarunkowania – można zaryzykować stwierdzenie – globalne dla definiowania, realizowania i osiągnięcia celów publicznych.

Pozostając jednak w obszarze praktycznej polityki gospodarczej uprawianej przez państwo, można stwierdzić, iż jego działalność rozwija się w kierunku troski o dobro ogółu społeczeństwa, to zaś ma jemu (społeczeństwu) zapewnić coraz lepsze warunki życia⁴⁶⁹. Sam fakt przypisania jednak polityki gospodarczej państwu generuje pewnego rodzaju wieloznaczność określania jej celów. „Pod pojęciem celów polityki gospodarczej można rozumieć zjawiska społeczne i gospodarcze, pożądane z punktu widzenia najwyższych organów władzy państwowej. Rozumiane w taki sposób cele polityki gospodarczej, podobnie jak instytucja państwa, są kategorią historyczną, gdyż zmieniają się w czasie, w miarę ewolucji typu państwa. Jednocześnie cele te, nawet w tym samym czasie, mogą być różne w poszczególnych państwach”⁴⁷⁰. Owa mnogość celów wynika przede wszystkim z typu i formy samego państwa oraz z charakterystyki określonego społeczeństwa. Demokratyczne struktury państwa umożliwiają społeczeństwu, poprzez mechanizmy wyborów (prezydenckich, parlamentarnych czy samorządowych), wpływanie na finalne definiowanie i wartościowanie poszczególnych celów gospodarczych, które stanowią odzwierciedlenie ich (społeczeństwa) potrzeb. Realizacja tak kształtowanych celów nie jest jednoznaczna i prosta z powodu chociażby niehomogeniczności społeczeństw. Byłoby chyba abstrakcją takie wyobrażenie, iż organy państwowe są w stanie zrealizować cele, nawet tylko i wyłącznie w obszarze polityki gospodarczej, zaspokajające wszystkie grupy społeczne.

Na cele polityki gospodarczej, analizowanej z perspektywy praktyki gospodarczej, można także patrzeć się z perspektywy pożądaných stanów ekonomicznych. W literaturze przedmiotu w tym

⁴⁶⁹por. S. Jankiewicz, J. Tarajkowski, i M. Urbaniak, *Wybrane zagadnienia polityki gospodarczej. Pojęcia, cele, podstawy polityki budżetowej i pieniężnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, Materiały dydaktyczne Akademii Ekonomicznej w Poznaniu 144, s. 23–24.

⁴⁷⁰J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 16.

kontekście można spotkać pewnego rodzaju katalog celów, którymi są dobrobyt oraz postęp, sprawiedliwość, bezpieczeństwo czy swoboda w postępowaniu⁴⁷¹. Spośród wymienionych celów, dobrobyt jest traktowany jako cel wyższego rzędu, który „wiąże się w znacznym stopniu ze znalezieniem najwłaściwszego sposobu podejścia do kształtowania wzrostu i rozwoju gospodarczego, jak też podejścia do wytworzonego już produktu rozumianego jako sposób przejmowania jego części i dzielenia jej na inwestycje oraz tzw. konsumpcję społeczną”⁴⁷². Pozostałe cztery wymienione cele (postęp, sprawiedliwość, bezpieczeństwo i swoboda) stanowią grupę celów społeczno-gospodarczych, które jednak ze względu na stosunkowo wysoki stopień abstrakcyjności są powiązane z celami polityczno-gospodarczymi. Osiągnięcie więc głównego celu, jakim jest pożądana jakość życia, możliwe jest poprzez pewnego rodzaju operacjonalizację celów społeczno-politycznych i polityczno-gospodarczych, pomiędzy którymi zachodzi cały szereg najróżniejszych relacji⁴⁷³. Ów mechanizm konkretyzowania ogólnych celów polityki gospodarczej prowadzi do określenia bardzo konkretnych celów operacyjnych. W zakresie wzrostu gospodarczego identyfikuje się takie cele, jak wzrost w ujęciu ilościowym czy jakościowym, wspieranie konkurencji czy procesy prywatyzacji. W ramach sprawiedliwego podziału mowa jest o celach związanych z ograniczeniem rozpiętości dochodów, wsparciem określonych gałęzi gospodarki czy gwarantowaniem przez państwo dostępu do określonych dóbr publicznych. Stabilizacja gospodarcza jest natomiast powiązana z takimi celami operacyjnymi, jak zmniejszenie bezrobocia, stabilizacja cenowa czy równowaga bilansu płatniczego⁴⁷⁴. Można więc powiedzieć, iż główny cel polityki gospodarczej, którym jest maksymalizacja dobrobytu określonego społeczeństwa, jest reali-

⁴⁷¹por. B. Dicke, *Bedarfsprognosen und Wirtschaftsrechnung für Erhaltungsinvestitionen der Verkehrinfrastruktur*, Verkers-Verlag J. Fischer, Düsseldorf 1988, s. 44.

⁴⁷²R. Czaplewski, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, I, s. 26-27.

⁴⁷³por. R. Frey, *Wirtschaft, Staat und Wohlfahrt*, Verlag Helbring & Lichtenhahn, Basel-Frankfurt a.M. 1990, VI, s. 114.

⁴⁷⁴por. R. Czaplewski, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 29.

zowany finalnie poprzez osiągnięcie jasno sprecyzowanych i konkretnych celów operacyjnych. Te ostatnie, będąc w logiczny sposób poukładane w poszczególne cele polityczno-gospodarcze, są przydzielane do wykonania poszczególnym organom władzy państwowej na poziomie centralnym i lokalnym⁴⁷⁵. Z powyższych rozważań nad celami polityki gospodarczej można wyciągnąć pewnego rodzaju dość istotny wniosek. Otóż cele polityki gospodarczej, jakkolwiek by ich nie definiować i opisywać w różnych aspektach, sprowadzają się do kategorii celów społecznych. Te z kolei można definiować jako społeczne zapotrzebowanie na określone dobra czy też usługi wartościowe i konieczne w danym momencie rozwoju gospodarczego określonego społeczeństwa⁴⁷⁶.

Poznanie istoty polityki gospodarczej, obok analizy jej celów i podmiotu, determinuje także omówienie przynajmniej w ogólnym zarysie zagadnień związanych z narzędziami tejże polityki. Jest rzeczą oczywistą, iż przez narzędzia polityki gospodarczej rozumie się z reguły wszelkiego rodzaju sposoby oddziaływania na gospodarkę, które zmierzają do osiągnięcia jej (polityki gospodarczej) celów. Postrzegając jednak samą politykę gospodarczą jako określone i obiektywnie istniejące zjawisko, za jedno z ważniejszych narzędzi tejże polityki gospodarczej należy uznać zatem podmioty zajmujące się jej prowadzeniem. „Struktura podmiotów polityki gospodarczej oraz zakres ich kompetencji w państwach współczesnego typu zawsze zależy od przyjętych w danym państwie rozwiązań konstytucyjnych. (...) W zależności od zapisów konstytucyjnych, podmiotami polityki gospodarczej mogą być takie instytucje, jak np. urząd prezydenta lub kanclerza, parlament, premier, rząd, bank centralny i wiele różnych agencji rządowych”⁴⁷⁷. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż z tymi organami państwowymi – mówiąc precyzyjniej, z ich działalnością – związani są zawsze ludzie, którzy w oparciu o swoją wiedzę, doświadczenie, intuicję,

⁴⁷⁵por. D. Kamerschen, R. McKenzie, i C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 184–185, 958–959.

⁴⁷⁶por. J. Kaja, *Cele społeczne w systemie gospodarczym*, SGPiS, Warszawa 1984.

⁴⁷⁷J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 19.

ale także bardzo często w duchu swoich przekonań, również politycznych, podejmują takie, a nie inne decyzje związane z realizacją polityki gospodarczej państwa. To właśnie dlatego, chcąc poznać istotę polityki gospodarczej, do katalogu jej narzędzi należy wpisać konkretne instytucje działające w państwie.

Takie oto traktowanie instytucji państwowych jako narzędzi polityki gospodarczej jest zgodne z ich definicją. W literaturze przedmiotu można znaleźć stwierdzenie, iż instrumenty polityki gospodarczej określane są jako zmienne spełniające trzy kluczowe warunki. Pierwszy z nich mówi, iż to politycy nadają i definiują określoną wartość narzędzia polityki gospodarczej. Zgodnie z drugim warunkiem owa wartość instrumentu ma bezpośredni wpływ na cele polityki gospodarczej. Ostatni warunek mówi natomiast, iż wpływ tejże zmiennej na przyjęte cele musi być możliwy do odróżnienia od innych determinantów⁴⁷⁸. W duchu tak rozumianych narzędzi polityki gospodarczej, na określonym poziomie ogólności, można powiedzieć, iż do ich katalogu zaliczyć należy wszelkiego rodzaju decyzje podejmowane przez przedstawicieli władzy państwowej, różne akty normatywne, czy chociażby centralnie kształtowane parametry regulacyjne. Ważne jest, aby w tym miejscu podkreślić, iż „polityka gospodarcza jest procesem podejmowania decyzji rzutujących na przyszłą rzeczywistość w sferze zjawisk gospodarczych. Decyzje te z reguły mają charakter świadomy i celowy, w związku z czym zawsze muszą być podejmowane na podstawie określonych przesłanek. Dlatego do narzędzi polityki gospodarczej trzeba zaliczyć również techniki podejmowania decyzji”⁴⁷⁹, którymi będą teorie ekonomiczne, procesy prognostyczne czy też plany i programy gospodarcze. Obok powyższego przedstawionego podejścia do narzędzi polityki gospodarczej w literaturze przedmiotu można spotkać wiele innych jej definicji. Na potrzeby jednak powyższego opracowania wystarczy dla pewnego podsumowania powiedzieć, iż instrumentami polityki gospodarczej „są kategorie i stosunki ekonomiczne, wykorzystywane w celu

⁴⁷⁸por. N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002, s. 22.

⁴⁷⁹J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 20.

wpływu na decyzje i kierunki działalności podmiotów gospodarczych, aby osiągnąć najbardziej efektywny i społeczny rozwój. (...) Gospodarka rynkowa, której działanie oparte jest na przewadze mechanizmów samoregulacji, wymaga ukształtowania ładu społeczno-gospodarczego, określającego stosowne relacje między społeczeństwem, gospodarką i państwem”⁴⁸⁰.

Mówiąc o polityce gospodarczej jako świadomym oddziaływaniu podmiotów państwowych na szeroko rozumianą gospodarkę, jej rozwój czy strukturę oraz na relacje jakie w niej zachodzą, zmierzając jednocześnie do osiągania określonych celów społecznych⁴⁸¹, nie można zapomnieć o jej kluczowych właściwościach. Na uwagę zasługują tutaj: obiektywność, historyczny charakter oraz jej (polityki gospodarczej) niehomogeniczność. Pierwsza właściwość, uznawana czasami za kontrowersyjną, odnosi się do środowiska teoretyków, którzy analizują i badają politykę gospodarczą jako zjawisko społeczne. Mówi ona, iż tak rozumiana polityka gospodarcza winna kształtować się w sposób absolutnie niezależny od tego środowiska i jego przedstawicieli. Nie sposób jednak pozostać obiektywnym badaczem zjawisk gospodarczych, na które posiada się jakikolwiek wpływ, pełniąc takie czy inne funkcje w organach władzy odpowiedzialnych za prowadzenia polityki gospodarczej⁴⁸². Warto także wspomnieć, iż polityka gospodarcza traktowana jako zjawisko posiada charakter historyczny. Oznacza to, iż podlega ona ciągłym zmianom i przemianom pod wpływem najróżniejszych czynników, które w tym miejscu można uznać za instytucje w rozumieniu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej⁴⁸³. W tym świetle politykę gospodarczą należy traktować jako proces, który z jednej strony jest kształtowany określonymi determinantami, z drugiej natomiast, sama stanowi siłę kształtującą rzeczywistość społeczno-gospodarczą. Warto także wspomnieć o jeszcze

⁴⁸⁰A. Fajferek, *Polityka ekonomiczna...*, op. cit., s. 25.

⁴⁸¹por. R. Kisiel i R. Marks-Bielska, red., *Polityka gospodarcza. Zagadnienia wybrane*, Expol, P. Rybiński, J. Dąbek, sp. j., Olsztyn 2013, s. 14.

⁴⁸²por. J. Kaja, *Polityka gospodarcza jako zjawisko obiektywne*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, 2003, nr 36, s. 81–85.

⁴⁸³por. J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 21.

jednej właściwości polityki gospodarczej, którą jest jej różnorodność. Cecha ta wynika z faktu, iż polityka gospodarcza jest nierozłącznie związana z państwem⁴⁸⁴. Owa niehomogeniczność, jak się wydaje, jest oczywista chociażby z tego względu, iż nie ma na świecie dwóch takich samych państw uprawiających politykę gospodarczą – chociażby ze względu na różnorodność jej celów czy narzędzi wykorzystywanych do ich realizacji. W świetle powyższych rozważań można dla krótkiego podsumowania powiedzieć, iż polityka gospodarcza stanowi swoisty sposób sprawowania władzy w nowoczesnym systemie gospodarczym zmierzającym do osiągnięcia celów społecznych⁴⁸⁵.

3.2.2 Instytucjonalne ujęcie polityki gospodarczej

Powyższe rozważania politykę gospodarczą traktowały jako określone zjawisko, które dotyczyło świadomej działalności podmiotów na gospodarkę z wykorzystaniem określonych narzędzi, zmierzające do osiągnięcia wyznaczonych celów społecznych. Polityka gospodarcza była więc traktowana jako praktyka dotycząca przestrzeni gospodarki państwowej. W tym miejscu, dla pewnego rodzaju dopełnienia obrazu przedmiotu rozważań, ta sama polityka gospodarcza zostanie przedstawiona jako teoria. Mowa więc będzie o dyscyplinie naukowej, „której celem jest opisanie i wyjaśnienie jej przedmiotu, którym jest praktyka polityki gospodarczej, przez jej teoretyków przy dostępnych informacjach (danych) oraz metodologii”⁴⁸⁶. Z definicji tej wynika w sposób dość oczywisty, iż kluczowym elementem takiego jej ujęcia jest obiektywny przedmiot zainteresowań naukowych. Tak jak każda inna nauka, polityka ekonomiczna skupia się na poznaniu tych zjawisk, które dotyczą przestrzeni gospodarczej⁴⁸⁷. W tym miejscu można by przytoczyć dość bogate rozważania na temat jej genezy czy kwestii związanej z pytaniem o zasadność traktowania polityki gospodar-

⁴⁸⁴por. Ibid.

⁴⁸⁵por. A. Fajferk, *Polityka ekonomiczna...*, op. cit., s. 10.

⁴⁸⁶A. Horodecka, *Instytucjonalizm...*, op. cit., s. 116.

⁴⁸⁷por. J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 28.

czej jako dziedziny ekonomicznej⁴⁸⁸. Nie jest to jednak przedmiotem tego opracowania. Przyjęto swoiste założenie, że tak właśnie jest. Zjawisko, które jest świadomym oddziaływaniem państwa na gospodarkę narodową, staje się więc obiektywnym przedmiotem rozważań naukowych. Istotnym w tym miejscu jest jednak stwierdzenie, że „teoria polityki gospodarczej jest jedną z tych dyscyplin nauk ekonomicznych, która musi być rozwijana w sposób adekwatny do warunków każdego państwa. W tej dziedzinie brak jest bowiem uniwersalnych teorii, które mogłyby być przenoszone na dowolną gospodarkę”⁴⁸⁹.

Traktowanie teorii polityki gospodarczej jako nauki ekonomicznej wymaga jednocześnie metodologicznego podejścia do badań naukowych. Istnieją dwie główne koncepcje metodologiczne, które są wykorzystywane w naukach ekonomicznych: normatywna i pozytywna. Wspólnym ich mianownikiem jest bez wątpienia sam przedmiot badań, którym jest praktyka polityki gospodarczej. Podejścia te są dość powszechnie stosowane i mają długą tradycję, także w obszarze nauk ekonomicznych. Z tego powodu zostaną one w tym miejscu omówione bardzo ogólnie. Podejście normatywne charakteryzuje się tym, iż poszukuje odpowiedzi na zasadnicze pytanie: jak powinno być? Owo kluczowe pytanie jest często uzupełniane o inne pytania, tj. co jest najkorzystniejsze, co należy zrobić oraz kto to ma zrobić. Przyjęcie takiej koncepcji sprawia, iż teoria polityki gospodarczej może stać sposobem osiągania celu, który będzie egzogeniczny do samego jej przedmiotu⁴⁹⁰. Przyjęcie normatywnego podejścia do metodologii w teorii polityki gospodarczej skutkuje tym, iż „jej zadaniem jest określenie właściwych narzędzi ekonomicznych, za pomocą których nastąpić powinno osiągnięcie (przez państwo) celu nadrzędnego. Narzędzia powyższe powinny skorygować działania czynników sprawczych wymiarów określonego zjawiska, czyli wywołać pożądaną reakcję podmiotów rynkowych”⁴⁹¹. Podejście takie staje się więc w pewnym sensie

⁴⁸⁸por. A. Horodecka, *Instytucjonalizm...*, op. cit., s. 115–116.

⁴⁸⁹J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 33.

⁴⁹⁰por. A. Horodecka, *Instytucjonalizm...*, op. cit., s. 118.

⁴⁹¹A. Lipowski, *Z metodologii nauk ekonomicznych. Struktura logiczna uję-*

drogą do realizacji celu gospodarczego, który nie zawsze musi być obiektywny. Wynikać to może z pokusy podporządkowania przez badaczy procesu badawczego określonej koncepcji ekonomicznej, gospodarczej czy nawet politycznej. Za wadę normatywnego podejścia do teorii polityki gospodarczej podaje się także często fakt, iż jej zwolennicy rozważania naukowe budują na przyjętych a *priori* założeniach, odległych często od gospodarczej rzeczywistości. Ponadto „wątpliwość budzi logika podejścia normatywnego, zgodnie z którą najpierw buduje się pewien pożądany model gospodarki, a następnie usiłuje się rzeczywistość dopasować do przyjętego modelu”⁴⁹².

Obok normatywnego podejścia do teorii polityki gospodarczej w literaturze przedmiotu wymienia się często podejście pozytywne. Koncepcja ta, w zakresie teorii polityki gospodarczej, sprowadza się w głównej mierze do próby formułowania uniwersalnych modeli gospodarczych czy ekonomicznych a nawet encyklopedycznych teorii budowanych na fundamencie subiektywnych założeń. Kluczowym jest jednak fakt, iż początkiem procesu poznawczego jest obserwacja rzeczywistości społeczno-gospodarczej⁴⁹³. Pozytywne podejście do teorii polityki gospodarczej poszukuje więc odpowiedzi na pytanie o faktyczny stan zjawisk gospodarczych w danym czasie (jak jest?). „Postrzegając empiryczne zjawisko występujące w gospodarce konkretnej, przedstawiciel tego ujęcia polityki gospodarczej też je uogólnia, aby zbadać je w gospodarce abstrakcyjnej. Zatem również jego celem jest wykrycie praw rządzących wymiarami wybranego zjawiska (zjawisk) w oparciu o model teoretyczny ich czynników sprawczych, w którym twierdzenia mają charakter orzekająco-warunkowy”⁴⁹⁴. Stosowanie omawianego podejścia do teorii polityki gospodarczej wymaga bezwzględnie zacho-

cia pozytywnego i normatywnego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2011, nr 2, s. 203.

⁴⁹²J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 35.

⁴⁹³por. J.J. Tomidajewicz, *Czynniki zmienności modeli polityki gospodarczej*, „Polityka Gospodarcza”, 1999, nr 2, s. 165.

⁴⁹⁴A. Lipowski, *Z metodologii nauk ekonomicznych. Struktura logiczna ujęcia pozytywnego i normatywnego...*, op. cit., s. 204.

wania odpowiedniego poziomu obiektywizmu w procesie obserwacji rzeczywistości gospodarczej. Stosunkowo często jednak spotyka się w praktyce, iż w tym zakresie dochodzi do znacznych uproszczeń, wynikających z przyjmowanych a *priori* założeń badawczych. Z jednej strony ułatwia to budowanie uniwersalnych teorii, z drugiej jednak, owe teorie okazują się oderwane od rzeczywistości, przez co stają się nie w pełni wiarygodne. „Choć zatem podejście pozytywne jest znacznie trudniejsze od normatywnego, to jednak wykazuje ono znaczną przewagę nad ujęciem normatywnym, które często oparte jest na nierealistycznych założeniach i wymyślonych modelach. Oparte na takich wysublimowanych założeniach teorie cechuje często duża sugestywność, ale nie tłumaczą one rzeczywistości, która nie spełnia sztucznych założeń i nie daje się nagiąć do normatywnych iluzji”⁴⁹⁵.

Powyżej powiedziane było, iż w naukach ekonomicznych istnieją dwa główne podejścia metodologiczne: normatywne i pozytywne. W tym miejscu należy jednak przytoczyć trzecią koncepcję, która jak się wydaje, jest optymalna z punktu widzenia omawianej tutaj teorii polityki gospodarczej, stanowiąc alternatywę dla powyższych koncepcji metodologicznych. Mowa jest o deskryptywnej metodologii badań. Była ona szeroko omawiana już wcześniej w tym opracowaniu. W tym miejscu wystarczy, iż przytoczone będą jej główne zasady. Podejście deskryptywne do teorii polityki gospodarczej będzie więc charakteryzowało się obiektywizmem, wszechstronnością, głęboką deskrypcją i retrospekcją, oznaczonością oraz profesjonalizmem⁴⁹⁶. Spośród tych cech za najważniejszą uznaje się obiektywizm, który „nie sprowadza się jednak wyłącznie do tradycyjnego obiektywizmu (...). W przypadku podejścia deskryptywnego obiektywizm ma znacznie głębsze znaczenie, gdyż polega na unikaniu założeń badawczych. (...) Założenia i hipotezy w takim podejściu pojawiają się zatem dopiero w końcowych fazach badań, a tezy stanowią uwieńczenie badania”⁴⁹⁷. Instytucjonalne podejście do polityki gospodarczej, które za kluczowe uznaje

⁴⁹⁵ J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 36.

⁴⁹⁶ por. J. Kaja, *Eseje...* (2015)..., op. cit., s. 137–154.

⁴⁹⁷ J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 37.

determinujące gospodarkę instytucje, najbliższe jest więc deskryptywnej metodologii badań ekonomicznych. Wszak według jej założeń proces badawczy sprowadza się do poznawania poszczególnych elementów zjawiska polityki gospodarczej i prowadzi do wyjaśniania relacji w nim zachodzących. Na tej podstawie kształtowana jest dopiero teoria w stylu: X uznawane jest za Y w warunkach C⁴⁹⁸.

Instytucjonalne podejście do polityki gospodarczej bazuje na jej fundamencie, którym są instytucje⁴⁹⁹. Pojęcie to zrodziło się w kontekście procesu selektywnej adaptacji w połowie XX wieku. T. Veblen, który zainicjował nurt instytucjonalny, pisał, iż „instytucje społeczne są nie tylko wynikiem procesu selekcji i adaptacji, który kształtuje postawy i skłonności – wyznaczają one jednocześnie sposób życia i stosunki między ludźmi i dlatego są same z kolei istotnymi czynnikami selekcji. Przemiany instytucji powodują dalszą selekcję jednostek o najbardziej odpowiednim wyposażeniu oraz dalszą adaptację charakteru i obyczajów jednostek do zmieniającego się – dzięki przemianom instytucji – środowiska”⁵⁰⁰. D. North z kolei w pierwszych słowach swojej pracy pt. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* stwierdza, iż „instytucje są to zasady gry w społeczeństwie, lub bardziej formalnie, są to stworzone przez ludzi ograniczenia, które kształtują ludzkie interakcje”⁵⁰¹. Od czasów T. Veblena i D.C. Northa rozwój myśli ekonomicznej przyniósł wiele nowych i bardziej kontekstowych definicji instytucji, których autorami byli m.in. R. Coase, O. Williamson, E. Ostrom czy chociażby G. M. Hodgson⁵⁰². Zagadnienia instytucjonalizmu, a w szczególności Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, zostały przedstawione we wcześniejszym rozdziale niniej-

⁴⁹⁸por. A. Horodecka, *Instytucjonalizm...*, op. cit., s. 119.

⁴⁹⁹por. Z. Staniek, *Czynnik instytucjonalny w różnych nurtach teorii ekonomicznej*, „Kwartalnik historii myśli ekonomicznej”, 2006, nr 2–3, s. 5.

⁵⁰⁰T. Veblen, *Teoria Klasy Próżniaczej...*, op. cit., s. 169.

⁵⁰¹D.C. North, *Institutions...*, op. cit., s. 3 „Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction”.

⁵⁰²por. W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)...*, op. cit., s. 28–44.

szego opracowania. W kontekście jednak instytucjonalnego podejścia do polityki gospodarczej warto zauważyć, iż kategoria instytucji stworzona przez T. Veblena została uznana także w przedmiotowym tu obszarze badań nad gospodarką. Instytucje rozumiane jako określone reguły gry są traktowane jako determinanty zjawisk gospodarczych. „Uwzględnienie instytucji kieruje tym samym badaniem na otoczenie społeczne człowieka, czyli na obszary, na które neoklasyczna ekonomia z założenia nie wkracza, ograniczając się do zachowań jednostki nastawionych na maksymalną użyteczność”⁵⁰³. Tym samym instytucjom przypisuje się także we współczesnej myśli ekonomicznej swoiste funkcje prowadzące do minimalizowania poziomu niepewności ludzkich zachowań⁵⁰⁴, a nawet znaczenie w kształtowaniu efektywności gospodarowania i dostosowania się do zachodzących zmian⁵⁰⁵, także w obszarze polityki gospodarczej traktowanej jako praktyka. Coraz częściej w literaturze przedmiotu instytucje i podejście instytucjonalne spotyka się w odniesieniu do sprawowania władzy i polityki gospodarczej jako takiej. Za przykład mogą posłużyć chociażby prace J. Svenssona,⁵⁰⁶ G.W. Coxa i M.D. McCubbinsa,⁵⁰⁷ G. Kołodki⁵⁰⁸ czy H.J. Chang⁵⁰⁹. W świetle powyższego można zaryzykować stwierdzenie, iż Nowa Ekonomia Instytucjonalna, podejście instytucjo-

⁵⁰³por. P. Dziekański i M.A. Leśniewski, *Elementy teorii rozwoju gospodarczego w Nowej Ekonomii Instytucjonalnej*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, 2012, nr 3(20), s. 89.

⁵⁰⁴por. M. Wosiek, *Instytucjonalne uwarunkowania konkurencyjności jednostek terytorialnych*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, 2009, nr 14, s. 172–173.

⁵⁰⁵por. J. Chotkowski, *Instytucje rynkowe i koszty transakcyjne...*, op. cit., s. 102–103.

⁵⁰⁶por. J. Svensson, *The institutional economics of foreign aid*, „Swedish Economic Policy Review”, 2006, nr 13, s. 115–137.

⁵⁰⁷por. G.W. Cox i M.D. McCubbins, *Political Structure and Economic Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes*, Department of Political Science University of California, San Diego 1997.

⁵⁰⁸por. G.W. Kołodko, *Institutions, Policies and Economic Development*, zaprezentowano na WIDER Thinking Ahead: The Future of Development Economics UNU-WIDER, Warsaw 2005.

⁵⁰⁹por. H.-J. Chang, *Institutions and economic development: theory, policy and history*, „Journal of Institutional Economics”, 2011, nr 7.

nalne (w szczególności neoinstytucjonalne) oraz deskryptywne podejście do badania instytucji może doprowadzić do zrozumienia zjawisk zachodzących w obszarze naukowych zainteresowań teorii polityki gospodarczej oraz w polityce gospodarczej jako praktyce⁵¹⁰.

Z powyższych akapitów wynika, iż instytucje stanowią kluczowy element polityki gospodarczej rozpatrywanej w ujęciu instytucjonalnym, bez względu na to, czy traktujemy ją jako określone zjawisko czy teorię naukową. Literatura przedmiotu podaje także szereg różnych typologii instytucji. Mowa jest m.in. o podziale na instytucje formalne i nieformalne⁵¹¹, istnieją instytucje ekonomiczne, kulturowe, obrzędowe, polityczne i religijne⁵¹² czy chociażby dychotomiczny podział na instytucje endogeniczne i egzogeniczne⁵¹³. Obserwacja rzeczywistości gospodarczej z perspektywy polityki gospodarczej podpowiada jeszcze jeden – jak się wydaje, dość interesujący – podział sił kreujących zjawiska ekonomiczne. Pomimo znacznego rozwoju semantycznego w ostatnich latach pojęcia ‘instytucja’ wspólnym mianownikiem jest stwierdzenie, iż owe instytucje stanowią swoiste siły kreujące określone zjawiska gospodarcze, jednocześnie same podlegając zmianom. Nasuwa się w tym momencie pytanie. W jaki sposób instytucjonalne siły wpływają na powstawanie lub zmianę określonych zjawisk gospodarczych?

W kontekście tych rozważań gospodarce możemy potraktować jako instytucjonalną sferę, w obszarze której dochodzi do wielkiej ilości różnych instytucjonalnych procesów tworzenia zjawisk gospodarczych w celu optymalnego ich dostosowania do rzeczywistości w określonym miejscu i czasie. Widać wyraźnie, iż owa sfera instytucjonalna zawiera w swoich granicach kilka kluczowych elementów. Pierwszym z nich są same zjawiska gospodarcze. Należy

⁵¹⁰por. T. Legiędź, *Nowa ekonomia instytucjonalna a zmiany paradygmatu rozwoju gospodarczego*, „*Ekonomia*”, 2013, nr 4 (25), s. 78–82.

⁵¹¹por. D.C. North, *Institutions, transaction costs and productivity in the long run...*, op. cit., s. 2.

⁵¹²por. K. Olechnicki i P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Graffiti, Toruń 1998, s. 98.

⁵¹³por. J. Wilkin i M. Iwanek, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii...*, op. cit., s. 23.

je traktować jako przedmiot, na który działają instytucjonalne siły. Drugim konstytutywnym elementem gospodarczej sfery instytucjonalnej jest instytucjonalny system wytwórczy (*Institutional Creating System*). W pewnym sensie odnosi się go do podmiotu polityki gospodarczej, rozumianej jako praktyki. Stwierdzenie jednak, iż przedmiotowy tu układ wytwórczy tworzą organy państwowe realizujące politykę gospodarczą, nawet gdyby podmiot ten traktować także jako organizacje ponadnarodowe⁵¹⁴, nie będzie odzwierciedlało jego (instytucjonalnego systemu wytwórczego) istoty. Instytucjonalny system tworzenia należy postrzegać jako układ podmiotów zjawiska polityki gospodarczej, kształtujący określone zjawiska gospodarcze, z wykorzystaniem określonych narzędzi, pod wpływem sił instytucjonalnych (*Institutional Strength*). Kluczowym wyróżnikiem więc instytucjonalnego układu tworzenia jest fakt istnienia szerokiej gamy instytucji, które to ograniczają świadomą działalność państwa w zakresie polityki gospodarczej, rozumianą m.in. jako „oddziaływanie władz państwowych na gospodarkę narodową – na jej dynamikę i strukturę, na stosunki ekonomiczne w państwie oraz na jego relacje gospodarcze z zagranicą”⁵¹⁵.

W tym miejscu należy omówić trzeci i ostatni element instytucjonalnej sfery gospodarczej. W kontekście instytucjonalnego podejścia do polityki gospodarczej wydaje się on być kluczowym. Mowa jest o instytucjach, które będą jednak postrzegane w nieco inny sposób niż te, które można spotkać w literaturze przedmiotu. O wielkim znaczeniu sił instytucjonalnych dla samego zjawiska polityki gospodarczej nie trzeba przypominać i w tym miejscu uzasadniać⁵¹⁶. Na siły te jednak można by w tym miejscu spojrzeć z perspektywy ich (instytucji) wpływu na sam proces tworzenia (*Creating Process*). Powiedziane zostało wcześniej, iż podmioty zjawiska polityki gospodarczej kształtują zjawiska gospodarcze, pozostając pod wpływem sił instytucjonalnych. Wpływają one jednak w różny sposób na instytucjonalny układ wytwórczy

⁵¹⁴por. J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 13–16.

⁵¹⁵B. Winiarski, *Polityka ekonomiczna...*, op. cit., s. 12.

⁵¹⁶por. S. Rudolf, *Nowa Ekonomia Instytucjonalna...*, op. cit., s. 11–12.

oraz na poszczególne jego elementy. Siły instytucjonalne ograniczają i determinują (1) sam podmiot zjawiska polityki gospodarczej, (2) sposób jego działania oraz (3) narzędzia wykorzystywane do realizacji celów zjawiska polityki gospodarczej. Każdy z tych elementów podlega różnego rodzaju determinacji ze strony instytucji. Część instytucji wpływa na fundamentalne cechy dane zjawiska, inne zaś tworzą jedynie swoiste otoczenie charakterologiczne. Pierwsze z nich można nazwać instytucjami esencjonalnymi (*Essential Institutions*), co oznaczać będzie, iż determinują one istotę zjawiska, kształtują jego jądro, cechy konstytutywne dla jego istnienia. Odnosząc instytucje do chociażby podmiotu zjawiska polityki gospodarczej, można powiedzieć, że esencjonalnymi siłami instytucjonalnymi będą np. akty prawne konstytuujące istnienie poszczególnych organów państwowych. Bez ich (instytucji esencjonalnych) obecności w sferze instytucjonalnej organy państwowe po prostu by nie zaistniały. Podobnie rzecz się ma z działaniami państwa w zakresie polityki gospodarczej czy poszczególnych narzędzi tejże polityki gospodarczej. Brak istnienia esencjonalnych instytucji dla poszczególnych zjawisk skutkowałby ich nieistnieniem.

Druga grupa instytucji determinuje już te cechy zjawiska, które nie noszą znamion istotowych. Są one jednak nie mniej ważne, gdyż wpływają na cechy charakterystyczne definiujące kompletny obraz określonych zjawisk. Tak rozumiane siły instytucjonalne można określić mianem instytucji subtrakcyjnych (*Subtractive Institutions*). Odnosząc je ponownie do zjawiska polityki gospodarczej, stosunkowo nietrudno można się doszukać wielu tak definiowanych instytucji. Będą to wszelkiego rodzaju determinanty ograniczające funkcjonowanie organów państwowych oraz wpływających na to, w jaki sposób one egzystują. Zależności te i tak rozumiany dychotomiczny podział instytucji widać dość wyraźnie w sposobie funkcjonowania jakiegokolwiek agendy rządowej. Powołana jest ona do życia określonym aktem prawnym, który czasami z pomocą innych aktów wykonawczych definiuje jej zadania. Mamy tu do czynienia z instytucjami esencjonalnymi dla danego organu rządowego. Wybory parlamentarne przynosząc

zmianę rządu, w sposób pośredni mogą kształtować sposób egzystencji tejże agendy rządowej poprzez chociażby zmianę strategii operacyjnej czy zmiany personalne. W systemie prawnym mogą także istnieć różne determinanty, które w jakimś stopniu pośrednio wpływają na przykładowy tu aparat państwa. Najróżniejsze zjawiska społeczno-gospodarcze, jak chociażby protesty, kryzysy gospodarcze czy polityczne, zmiany otoczenia prawnego za granicą czy nawet katastrofy atmosferyczne także stanowią część szerokiego katalogu instytucji substrakcjonalnych. Bez wątpienia są to istotne siły instytucjonalne kształtujący ostateczny obraz istnienia i działania owej agendy rządowej, pomimo iż nie zmieniają istotowego jej jądra. Podobnie rzecz się ma z wpływem tychże instytucji substrakcjonalnych na praktykowanie polityki gospodarczej oraz na narzędzia do jej uprawiania wykorzystywane przez państwo. Instytucje esencjonalne i substrakcjonalne działają jednak w całej sferze instytucjonalnej. W związku z tym można mówić także o dychotomicznym wpływie instytucji esencjonalnych i substrakcjonalnych na same zjawiska gospodarcze, które powstają lub ulegają zmianie na skutek zjawiska polityki gospodarczej. W tym wypadku instytucje esencjonalne swoje źródło posiadają w instytucjonalnym układzie tworzenia. To on jest siłą, która mechanizmami polityki gospodarczej kreuje istotowe jądro zjawiska gospodarczego. Ostateczny i pełny kształt określonego zjawiska gospodarczego ukształtuje się także pod wpływem instytucji substrakcjonalnych, które dopełnią jego charakterystykę w danym miejscu i czasie. Można więc powiedzieć, że w zakresie oddziaływania sił instytucjonalnych na zjawiska gospodarcze, iż instytucje esencjonalne mają charakter endogeniczny w stosunku do instytucjonalnego systemu wytwórczego. Natomiast instytucje substrakcjonalne są egzogeniczne i pochodzą spoza tego układu. Odnosząc powyższą charakterystykę do przytaczanej już wcześniej przykładowej agendy rządowej, w oparciu o obserwację praktyki gospodarczej, widać wyraźnie, że przy tworzeniu przez nią określonego zjawiska gospodarczego, np. regulacji podatkowej, istnieją określone endogeniczne instytucje, kształtujące istotę danego rozwiązania prawnego. Nie mniej ważne są jednak instytucje substrakcjonalne,

tworzące swoistą aurę instytucji egzogenicznych, np. dyrektywy unijne czy społeczne zachowania, które z różną siłą ograniczają działalność podmiotu polityki gospodarczej. Podobny wpływ instytucjonalny istnieje także na narzędzia i instrumenty, które są wykorzystywane do uprawiania polityki gospodarczej. Instytucje esencjonalne będą więc kształtowały istotowe jądro tychże narzędzi, a substrakcjonalne siły będą kształtowały i ograniczały ich zastosowanie w gospodarczej rzeczywistości.

Dla pewnego rodzaju dopełnienia obrazu sfery instytucjonalnej należy w tym miejscu poruszyć jeszcze jedno zagadnienie. Do tej pory mowa była o tym, iż to różnego rodzaju instytucje, esencjonalne i substrakcjonalne, endogeniczne i egzogeniczne, formalne i nieformalne, wpływają na sposób uprawiania polityki gospodarczej przez państwo. U początków nurtu instytucjonalnego powiedziano już, iż „sytuacja dzisiejsza kształtuje instytucje jutra poprzez przymusowe oddziaływanie selektywne na zwyczajowe sposoby ujmowania zjawisk, zmieniając lub utrwalając poglądy bądź postawę przekazaną przez poprzednie pokolenie. Instytucje społeczne (...) pochodzą z przeszłości, bliżej lub bardziej odległej, ale zawsze z przeszłości. (...) Każdy kolejny krok w kierunku rozwoju stanowi zmianę sytuacji, do której trzeba się przystosować. Staje się punktem wyjścia dla następnego kroku, następnych zmian przystosowawczych – i tak w nieskończoność”⁵¹⁷. Odnosząc tę zasadę do gospodarczej sfery instytucjonalnej, wydaje się zasadne stwierdzenie, co potwierdza także obserwacja rzeczywistości gospodarczej, że ukształtowanie określonego zjawiska gospodarczego przez instytucjonalny system wytwórczy, pod wpływem określonych instytucji, stanowi źródło zmian w katalogu instytucji istniejących w tejże sferze instytucjonalnej. Działalność państwa w zakresie polityki gospodarczej zmierza więc do redefiniowania rzeczywistości gospodarczej, która staje się w tym momencie pewnego rodzaju nowym otwarciem dla instytucjonalnych sił wytwórczych, zmierzających do gospodarczego dostosowania się do rzeczywistości w „nowym” czasie. Parafrazując słowa T. Veblena

⁵¹⁷T. Veblen, *Teoria Klasy Próżniaczej...*, op. cit., s. 171–172.

przytoczone powyżej, można powiedzieć, iż praktyka polityki gospodarczej, w danym czasie, robi jeden krok w kierunku rozwoju gospodarczego kraju, do którego społeczeństwo musi się dostosować. Owa nowa sytuacja gospodarcza jest teraz nową determinantą instytucjonalną do działań w zakresie polityki gospodarczej jutra – i tak w nieskończoność.

Polityka gospodarcza, co zostało już wcześniej powiedziane, ma jasno zdefiniowany cel. Na odpowiednim poziomie ogólności można powiedzieć, iż jest nim maksymalizowanie dobrobytu poprzez rozwój gospodarczy⁵¹⁸. Instytucjonalne podejście do polityki gospodarczej, poprzez analizę sił instytucjonalnych, może być tą drogą, która ukaże istotę samego rozwoju gospodarczego oraz pomoże lepiej zrozumieć mechanizmy zachodzące w gospodarczej sferze instytucjonalnej⁵¹⁹. Kluczowe w tymże podejściu jest to, że „instytucje wpływają na wyniki gospodarcze oraz zróżnicowanie gospodarek w skali przestrzennej i czasowej. (...) Uwzględnienie instytucji kieruje tym samym badanie na otoczenie społeczne człowieka, czyli na obszary, na które neoklasyczna ekonomia z założenia nie wkracza, ograniczając się do zachowań jednostki nastawionych na maksymalną użyteczność”⁵²⁰. Takie podejście do polityki gospodarczej, traktowanej jako praktyka organów państwowych, pozwala z jednej strony zdiagnozować nieefektywność tychże działań, z drugiej natomiast ukazać instytucjonalne możliwości zapewnienia ładu gospodarczego⁵²¹. Osiągnięcie więc celu polityki gospodarczej w ujęciu instytucjonalnym zakłada aktywną rolę państwa, które wykorzystując określone narzędzia, kreuje instytucjonalne czynniki wpływające na rozwój gospodarczy⁵²². Mechanizm ten jest dość wyraźnie widoczny na obrazie instytucjo-

⁵¹⁸por. R. Czaplewski, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 26–31.

⁵¹⁹por. T. Legiędź, *Nowa ekonomia instytucjonalna...*, op. cit., s. 78–79.

⁵²⁰P. Dziekański i M.A. Leśniewski, *Elementy teorii rozwoju gospodarczego w Nowej Ekonomii Instytucjonalnej...*, op. cit., s. 89.

⁵²¹por. G. Przesławska, *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu nowej ekonomii politycznej*, [w:] *Ekonomia i Prawo*, red. B. Polszakiewicz i J. Boehlke, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2006, t. II, Ład instytucjonalny w gospodarce, s. 35–48.

⁵²²por. A. Horodecka, *Instytucjonalizm...*, op. cit., s. 136–137.

nalnej sfery gospodarczej. W literaturze przedmiotu jest powiedziane, iż cel polityki gospodarczej jako praktyki jest utożsamiony z pożądanym stanem ekonomicznym, którym jest określony poziom dobrobytu⁵²³. W ujęciu instytucjonalnym cel tejże samej polityki gospodarczej można przedstawić jako nie poziom dobrobytu, lecz jako stworzenie instytucjonalnych warunków zapewniających osiągnięcie pożądanego stanu ekonomicznego. Tak więc cel polityki gospodarczej stanowi zbiór instytucji formalnych i nieformalnych, esencjonalnych i substrakcyjnych, które wpływają finalnie na wzrost gospodarczy. Innymi słowy można powiedzieć, iż świadoma działalność państwa poprzez mechanizmy zjawiska polityki gospodarczej tworzy szereg uwarunkowań zmniejszających tarcie w gospodarce⁵²⁴, co umożliwi osiągnięcie wzrostu gospodarczego. „Tak więc mówiąc o instytucjonalnym podejściu do wzrostu gospodarczego, nie mówimy o zwartej, koherentnej teorii, ale o czynnikach, które wpływają na wzrost gospodarczy pozytywnie lub negatywnie. Możemy co najwyżej podzielić te czynniki pod względem pewnych kategorii: ogólnych, społecznych, politycznych i ekonomicznych”⁵²⁵.

W świetle powyższych rozważań na temat instytucjonalnego podejścia do polityki gospodarczej jako swoiste podsumowanie, można przedstawić pewnego rodzaju katalog zadań, jakie przed nią stoją. Zadania te jednak będą różne dla polityki gospodarczej traktowanej jako realne zjawisko oraz teorii naukowej w obszarze ekonomii. Praktyka polityki gospodarczej – rozumianej jako świadome działanie państwa, przy wykorzystaniu określonych narzędzi, zmierzające do osiągnięcia gospodarczego celu w ujęciu instytucjonalnym – zostaje predysponowana do realizacji następujących zadań:

- promowanie wszelkiego rodzaju instytucji, które tworzyć

⁵²³por. R. Czaplewski, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 26–29.

⁵²⁴por. S. Rudolf, *Nowa Ekonomia Instytucjonalna...*, op. cit., s. 16.

⁵²⁵A. Horodecka, *Instytucjonalizm...*, op. cit., s. 137.

będą instytucjonalne warunki do osiągnięcia pożądanej jakości życia⁵²⁶,

- właściwe zarządzanie gospodarką z wykorzystaniem mechanizmów interwencjonizmu państwowego poprzez podnoszenie roli samego społeczeństwa oraz społecznej kontroli nad działalnością gospodarczą⁵²⁷,
- wspieranie rozwoju nieformalnych struktur umożliwiających obniżanie kosztów transakcyjnych za pomocą przejrzystych regulacji prawnych⁵²⁸,
- realizacja celów polityczno-gospodarczych i operacyjnych celów gospodarczych⁵²⁹ przy uwzględnieniu działających sił instytucji esencjonalnych i substrakcjonalnych,
- systemowe kształtowanie procesów edukacji, nauki oraz tworzenie przyjaznych warunków do prac badawczo-rozwojowych⁵³⁰.

Polityka gospodarcza jako nauka badająca obiektywne zjawiska zachodzące w gospodarce, w ujęciu instytucjonalnym, toruje drogę do poznania istoty praktyki polityki gospodarczej. W związku z tym można przed nią postawić następujące zadania⁵³¹:

- badanie wszelkiego rodzaju sił instytucjonalnych, determinujących funkcjonowanie instytucjonalnego układu wytwórczego,

⁵²⁶por. Ibid., s. 140.

⁵²⁷por. J. Kaja i Y. Xinli, *Two roads, one Goal – the comparison of Polish and Chinese administrative Reform*, „Polityka Gospodarcza”, 2000, nr 3, s. 17–23.

⁵²⁸por. A. Horodecka, *Instytucjonalizm...*, op. cit., s. 140.

⁵²⁹por. R. Czaplewski, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 29.

⁵³⁰por. J. Jickeli, *The Role of Markets and Government in Human Capital Building and Education. A Research Program in Institutional Economics*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics”, 2001, nr 157/1, s. 87.

⁵³¹por. A. Horodecka, *Instytucjonalizm...*, op. cit., s. 139.

- poznawanie i analizowanie relacji, jakie zachodzą pomiędzy instytucjami formalnymi i nieformalnymi, esencjonalnymi i substrakcjonalnymi czy egzogenicznymi i endogenicznymi,
- badanie instytucji nie tylko ekonomicznych i politycznych, ale również kulturowych, obrzędowych czy religijnych,
- badanie procesów pojawiających się w gospodarkach krajowych, międzynarodowych, globalnych powstałych na skutek zmian globalizacyjnych, technologicznych i społecznych.

Politykę gospodarczą można traktować na dwa odmienne sposoby: jako praktykę czy też zjawisko oraz jako teorię ekonomiczną. Podejście instytucjonalne otwiera ją na nowe obszary, które mogą w sposób optymalny, odpowiednio, umożliwić osiągnięcie pożądanego stanów ekonomicznych (praktyka) oraz zrozumieć mechanizmy generujące rozwój gospodarczy (teoria)⁵³². Polityka gospodarcza więc może być postrzegana z perspektywy szeroko rozumianej sfery instytucjonalnej, w ramach których koegzystują instytucjonalne systemy wytwórcze. Te pod wpływem esencjonalnych i substrakcjonalnych sił instytucjonalnych, z wykorzystaniem określonych narzędzi, kreują zjawiska gospodarcze będące źródłem instytucjonalnych czynników umożliwiających osiągnięcie pożądanego poziomu dobrobytu w społeczeństwie.

3.3 Ekonomia Celów Publicznych a instytucjonalne ujęcie polityki gospodarczej

Polityka gospodarcza, szczególnie w ujęciu instytucjonalnym, uznana została jako kluczowa dla uzasadnienia postawionej w niniejszym opracowaniu tezy. Ekonomia Celów Publicznych, której zadaniem jest teoretyczne opisywanie zjawisk gospodarczych, jakimi są inwestycje publiczne, została natomiast wcześniej już uznana jako część polityki gospodarczej. Poniższe rozważania przedstawiają zaproponowaną ekonomię w kontekście polityki gospodarczej jako teorii oraz polityki gospodarczej jako świadomej

⁵³²por. T. Legiędź, *Nowa ekonomia instytucjonalna...*, op. cit., s. 78.

działalności państwa. Zabieg ten ma na celu uzyskanie odpowiedzi na dwa kluczowe pytania. Pierwsze z nich dotyczy zasadności traktowania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych, a raczej jej wykorzystania do realizacji tychże inwestycji jako elementu czy przedmiotu zainteresowania naukowego teorii polityki gospodarczej. Drugie pytanie natomiast odnosi się do skutków wykorzystania koncepcji efektywnościowej i ich wpływu na krajową gospodarkę.

3.3.1 Ekonomia Celów Publicznych – teoria polityki gospodarczej

Problemem badawczym postawionym w niniejszej dysertacji są inwestycje celu publicznego. Zostały one zdefiniowane jako niezależne projekty biznesowe, które mają na celu osiągnięcie określonego pożytku publicznego, możliwego do zrealizowania przez organy państwowe przy zaabsorbowaniu konkretnych kompetencji biznesowych. Te właśnie inwestycje publiczne są jednocześnie przedmiotem rozważań w kontekście ich optymalizacji. W tym celu został zaproponowana koncepcja efektywnościowa, która jest swego rodzaju poszukiwaniem przez organizacje państwowe właściwych kompetencji, za właściwe wynagrodzenie, z odpowiedniego źródła, we właściwej lokalizacji w celu optymalizacji realizacji zadań publicznych⁵³³. Innymi słowy, koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych jest postrzegana jako narzędzie służące do ich racjonalizacji. Owa koncepcja, która była wcześniej szeroko omawiana właśnie w konwencji praktycznego narzędzia, w tym miejscu będzie poddana analizie z perspektywy teorii polityki gospodarczej. Ma to na celu uzyskanie odpowiedzi na pytanie: czy wykorzystywanie koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych do realizacji zadań społecznie pożytecznych można traktować jako element polityki gospodarczej? Powiedziane także zostało już wcześniej, iż koncepcja OIP wpisuje się w proces optymalizacji instytucjonalnej omawianej w ramach Ekonomii Celów Publicznych. Pozo-

⁵³³por. K. Rybiński, *Outsourcing i Offshoring usług. Siatka pojęć, trendy i bariery rozwojowe*, op. cit., s. 171.

stając w nurcie instytucjonalnym, należy więc przedmiotową tu koncepcję efektywnościową odnieść do gospodarczej sfery instytucjonalnej. Przedmiotem teorii polityki gospodarczej są obiektywne zjawiska ekonomiczne. W ujęciu jednak instytucjonalnym owe zjawiska zostały wpisane w sferę instytucjonalną, która stanowi swoisty obraz gospodarczej rzeczywistości. Można w niej odnaleźć więc przedmiot teorii polityki gospodarczej, którym jest „świadome oddziaływanie państwa na zjawiska gospodarcze za pomocą określonych narzędzi służących do osiągnięcia założonych celów”⁵³⁴. Skoro koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych została *a priori* zdefiniowana jako narzędzie możliwe do wykorzystania w praktyce, jej miejsce może być stosunkowo proste do zlokalizowania. Analizując więc gospodarczą sferę instytucjonalną, z perspektywy teorii polityki gospodarczej, można w jej granicach zaobserwować kilka kluczowych elementów. Były one omawiane już w sposób szczegółowy, więc tu zostaną jedynie przypomniane. Są nimi organy administracji państwowej, ich świadoma działalność, wykorzystywane do tej działalności narzędzia oraz zjawiska gospodarcze realizujące cele polityki gospodarczej. W tym kontekście na koncepcję efektywnościową można teraz spojrzeć w ujęciu instytucjonalnym. Trudno jednak w tym kontekście mówić o jakichkolwiek obserwacjach rzeczywistości gospodarki, nawet z perspektywy instytucjonalnej, gdyż koncepcja ta istnieje jedynie jako naukowe rozważania. Będzie ona jednak traktowana tutaj jako teoretycznie możliwe do wdrożenia rozwiązanie optymalizujące realizację zadań użyteczności publicznych. Lokowanie koncepcji OIP w sferze instytucjonalnej będzie więc naznaczone zasadami instytucjonalnymi. Jak każdy inny element instytucjonalnej sfery, także i ona (koncepcja OIP) podlegać będzie działaniom najróżniejszych sił instytucjonalnych. Jej powstawanie, istnienie i funkcjonowanie będą w sposób istotny uzależnione od różnych instytucji.

W tym miejscu można podjąć teoretyczną próbę ulokowania koncepcji efektywnościowej w sferze instytucjonalnej. Warto jednak zauważyć także w tym miejscu, iż „teoria polityki gospodar-

⁵³⁴J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 13.

czej jest jedną z tych dyscyplin nauk ekonomicznych, która musi być rozwijana w sposób adekwatny do warunków każdego państwa”⁵³⁵. Dlatego próba umiejscowienia przedmiotowej koncepcji będzie podjęta tylko według zasad ujęcia instytucjonalnego. W ramach instytucjonalnej sfery gospodarczej zdefiniowano instytucjonalny system wytwórczy. Dotyczy on działalności państwa w kontekście polityki gospodarczej jako praktyki. Można więc założyć a *priori*, że to właśnie odpowiednie organy państwa przyjmują na siebie zadanie finalnego zdefiniowania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Określenie istoty i fundamentalnych reguł kształtujących koncepcję OIP, zamieszczonych we wcześniejszym rozdziale, dotyczy wszak tylko i wyłącznie teoretycznych rozważań opartych na wiedzy i doświadczeniu autora. Można więc powiedzieć, w duchu neoinstytucjonalizmu, iż ta aktywność naukowa stanowi instytucję esencjonalną dla istnienia koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych jako takich. Implementacja jednak tej koncepcji, oczywiście pod warunkiem uznania jej zasadności i logiki ekonomicznej, w określonej gospodarce krajową wymaga szeregu zabiegów, które można by sprowadzić do aktywności instytucji substrakcjonalnych, które wspólnie z tymi pierwszymi stworzą ostateczny kształt i charakterystykę koncepcji efektywnościowej. Owa aktywność instytucji substrakcjonalnych dotyczy już w sposób bezpośredni działalności odpowiednich organów państwa w ramach polityki gospodarczej jako praktyki. Jest więc to ten moment, w którym idea naukowa styka się z praktyką polityki gospodarczej. Przechodząc jednak już całkowicie do ostatecznego procesu tworzenia przedmiotowej koncepcji i osadzania jej w realnej gospodarce, działalność odpowiednich agend rządowych można uznać za źródło instytucji esencjonalnych. W tym to właśnie sensie powiedziane było wcześniej, iż finalna postać koncepcji OIP będzie wynikiem działalności państwa. Państwo jednak, jako źródło instytucji esencjonalnych, działa również w granicach sfery instytucjonalnej. Istnieją w jej granicach najróżniejsze siły instytucjonalne, które będą wpływały w różny sposób na to, jak

⁵³⁵ Ibid., s. 33.

owa koncepcja optymalizująca będzie wyglądała w danej gospodarce. Są to instytucje substrakcjonalne, które będą ograniczały, w taki czy inny sposób, „esencjonalną” działalność państwa, kreującą ostateczny charakter koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Nie sposób oczywiście wymienić w tym miejscu wszystkich instytucji substrakcjonalnych, które będą współtworzyły finalny kształt koncepcji. Nietrudno także dostrzec, chociażby bez wchodzenia w konkretną gospodarkę narodową, istnienia takich sił instytucjonalnych, jak obowiązujący porządek prawny, poziom i jakość inwestycji publicznych czy wszelkie aspekty społeczne. A te właśnie oraz wszelkie inne, mogą stanowić instytucje substrakcjonalne, które określą ostateczny charakter koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych w danej gospodarce. Można się spodziewać więc, że taka oto droga instytucjonalnego procesu tworzenia będzie konieczna do przebycia przez koncepcję OIP w procesie jej implementacji do realnej gospodarczej sfery instytucjonalnej. Skutkiem finalnym będzie stworzenie nowego narzędzia, które ze swej natury jest dedykowane polityce gospodarczej traktowanej jako praktyka.

Przedstawiony teoretyczny proces tworzenia koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych nie wyczerpuje jednak zakresu rozważań w kontekście instytucjonalnej teorii polityki gospodarczej. Wdrożenie wszak przedmiotowej koncepcji do katalogu narzędzi zjawiska polityki gospodarczej implikuje, jak się wydawać może w sposób naturalny, jej realne wykorzystanie. Warto więc w tym miejscu poświęcić kilka chwil na teoretyczne rozważania tego zjawiska. Proces tworzenia ostatecznego obrazu koncepcji OIP może, a raczej powinno, skutkować powstaniem jej definicji w postaci chociażby jakiegoś aktu normatywnego. Jest to powszechna praktyka i trudno nie zgodzić się z tym stwierdzeniem. W polskiej rzeczywistości gospodarczej narzędzia służące do realizacji inwestycji publicznej są zdefiniowane w ustawach o prawach zamówień publicznych, koncesjach, czy chociażby partnerstwie publiczno-prywatnym. Zastosowanie koncepcji efektywnościowej w praktyce gospodarczej warto przedstawić także w ujęciu instytucjonalnej polityki gospodarczej. Jej wykorzystanie będzie związane wszak z działalnością państwa w zakresie realizacji inwe-

stycji publicznych, która będzie ograniczana przez siły instytucjonalne. Wybór koncepcji OIP jako narzędzia świadomej działalności państwa wpisuje ją istotowo w praktykę polityki gospodarczej, która zmierza do powstania określonego zjawiska gospodarczego. Jest rzeczą oczywistą, iż będzie ona stosowana jedynie do realizacji celów związanych z inwestycjami publicznymi, co jest jedną z jej kluczowych cech. Nie zmienia to jednak faktu, iż jej wykorzystanie w celowej działalności organów państwa wpisuje ją do katalogu instytucji esencjonalnych determinujących cel publiczny. Wszak tak została potraktowana aktywność państwa w instytucjonalnym procesie tworzenia. Oczywiście stosowana w praktyce polityki gospodarczej koncepcja optymalizująca te działania pozostaje pod wpływem innych sił instytucjonalnych, które ograniczają praktykę polityki gospodarczej w zakresie realizacji określonego zadania pożytku społecznego. Dzieje się tak z każdą inną działalnością państwa opisywaną przez instytucjonalną teorię polityki gospodarczej. Można więc przypuszczać, iż instytucje substrakcjonalne, stanowiące te siły instytucjonalne, które współokreślają ostateczny kształt celu publicznego, mają także wpływ na przedmiotową tu koncepcję efektywnościową w czasie instytucjonalnego procesu jego (celu publicznego) tworzenia. Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych w powyższych rozważaniach, od etapu teoretycznej koncepcji do etapu realnego zastosowania jej w praktyce, przeszła długą drogę, w czasie której siłami instytucjonalnymi przybrała ostateczną postać narzędzia praktyki polityki gospodarczej w zakresie inwestycji publicznych.

Powyżej przedstawiony obraz gospodarczej sfery instytucjonalnej w zakresie realizacji zadań użyteczności publicznej ma charakter przedmiotu badań teorii polityki gospodarczej. W tym świetle staje się więc obiektem zainteresowania Ekonomii Celów Publicznych. Zaproponowana metodologia badawcza została już wcześniej szeroko opisana. Wystarczy więc przypomnieć, iż ECP ma za zadanie poznawanie i opisywanie zjawisk gospodarczych, w zakresie inwestycji publicznych, w kontekście instytucjonalnym oraz z wykorzystaniem deskryptywnej metodologii badań poszerzonej o instytucjonalny obiektywizm. Koncepcja optymalizująca została na-

tomiast zdefiniowana jako określone narzędzie możliwe do wykorzystania przez organy państwowe do realizacji inwestycji publicznych. W tym świetle wydaje się zasadne twierdzenie, iż poznawanie gospodarczej sfery instytucjonalnej, charakteryzującej się obiektywizmem, wszechstronnością, głęboką retrospekcją i deskrypcją oraz oznaczonością i profesjonalizmem, będzie obejmowało także m.in. mechanizm wykorzystywania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych do realizacji zadań pożytku społecznego. Jasno zdefiniowany przedmiot badań proponowanej tu ekonomii pozwala na wpisanie jej w szeroko rozumianą politykę gospodarczą, rozumianą jako naukę ekonomiczną skupiającą się na poznawaniu i opisywaniu obiektywnych zjawisk gospodarczych⁵³⁶. Tak rozumiana zaproponowana Ekonomia Celów Publicznych wpisuje się w katalog zadań, jakie są stawiane przed teorią polityki gospodarczej. Wszak obiektywność, wszechstronność oraz głęboka deskrypcja i retrospekcja determinują wręcz badania wszelkich sił instytucjonalnych zachodzących w gospodarczej sferze instytucjonalnej, poznawanie relacji zachodzących pomiędzy różnymi instytucjami oraz otwieranie się na szerokie otoczenie instytucjonalne kształtujące zjawiska gospodarcze zachodzące w gospodarce w zakresie realizacji inwestycji publicznych. W świetle powyższego zasadne wydaje się stwierdzenie, iż wykorzystanie koncepcji efektywnościowej do realizacji zadań publicznych pozwala wpisać ją w przedmiot naukowego zainteresowania polityki gospodarczej.

3.3.2 Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych – zjawisko polityki gospodarczej

Polityka gospodarcza w literaturze przedmiotu, jak również w niniejszym opracowaniu, jest traktowana z jednej strony jako dyscyplina nauk ekonomicznych, z drugiej natomiast, jako praktyka gospodarcza realizowana przez państwo⁵³⁷. W tej części rozważań koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych, a raczej skutki jej wykorzystania, będą przedstawiane w kontekście rze-

⁵³⁶ por. Ibid., s. 28.

⁵³⁷ por. A. Horodecka, *Instytucjonalizm...*, op. cit., s. 116.

czywistego zjawiska polityki gospodarczej. Pozwoli to na udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy skutki wykorzystania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych mogą mieć wpływ na krajową gospodarkę? Takie ujęcie polityki gospodarczej sprowadza ją do świadomej i celowej działalności organów państwowych w celu osiągnięcia określonych celów gospodarczych. Podkreśla się w tym kontekście racjonalność owej działalności, która przejawia się w realizacji określonych procesów społeczno-ekonomicznych⁵³⁸. O polityce gospodarczej jako praktyce mówi się także, iż stawia ona „sobie pewne cele, które zamierza realizować, i posługuje się pewnymi środkami, które służą do realizacji tych celów. Aby te cele osiągnąć, polityka ekonomiczna musi posłużyć się środkami, które są przyczynami, wywołującymi zamierzone cele jako skutki”⁵³⁹. Należy także wspomnieć, co wydaje się istotne w ujęciu Ekonomii Celów Publicznych, iż owa działalność państwa, w zakresie realizacji określonych zadań, dokonuje się w ściśle określonych warunkach zewnętrznych i wewnętrznych⁵⁴⁰, które są determinowane siłami instytucjonalnymi. W tym miejscu warto także wspomnieć inną definicję polityki gospodarczej, która podkreśla konieczność posiadania umiejętności kierowania oraz odpowiedniego oddziaływania na przebieg procesów gospodarczych zmierzających w określonym kierunku przez osoby realizujące ową politykę gospodarczą⁵⁴¹. W tym kontekście warto się zastanowić, w jaki sposób koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych może mieć wpływ na realizację celów i zadań stawianych przed praktyką polityki gospodarczej.

Powiedziane było we wcześniejszym rozdziale, iż koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych posiada trzy cechy stanowiące o jej oryginalności. Są nimi: sposób traktowania samych inwestycji publicznych, wprowadzenie kategorii ceny użyteczności

⁵³⁸por. Z. Bosiakowski, A. Sławiński, i B. Woźniak, *Polityka ekonomiczna...*, op. cit., s. 10.

⁵³⁹O. Lange, *Ekonomia polityczna...*, op. cit., s. 129.

⁵⁴⁰por. M. Nasiłowski, *Systemy rynkowe...*, op. cit., s. 23.

⁵⁴¹por. B. Prandecka, *Wybrane zagadnienia polityki społeczno-gospodarczej...*, op. cit., s. 14.

publicznej oraz implikacja logiki globalnego *sourcingu* do realizacji celów publicznych. Koncepcję efektywnościową można opisać także w ujęciu proponowanej Ekonomii Celów Publicznych, wykorzystując pewnego rodzaju odwróconą metodologię deskryptywną. Metodologia ta była wcześniej traktowana jako sposób poznawania zjawisk gospodarczych i stanowiła swoiste narzędzie w rękach ekonomistów. Odwrócenie jej polega na tym, iż cechy opisujące jej charakter stanowią swoiste determinanty kształtujące samą koncepcję optymalizacji inwestycji publicznych. W duchu neoinstytucjonalizmu można by powiedzieć, iż obiektywność, wszechstronność, głęboka deskrypcja oraz retrospekcja, a także oznaczoność i profesjonalizm stanowią swoiste instytucje esencjonalne, które decydują o istocie koncepcji efektywnościowej. W tym świetle koncepcję OIP można opisać jako nowatorskie narzędzie, które możliwe jest do wykorzystania w realizacji określonych zadań publicznych. Pierwszą z cech przedmiotowej tu koncepcji będzie jej obiektywność. Cecha ta w głównej mierze odnosi się do samych zadań użyteczności publicznych, które w ramach zjawiska polityki gospodarczej nie powinny być traktowane jako cel sam w sobie. Potrzeba realizacji danego zadania publicznego jest wszak związana w sposób bezpośredni z pożądaną jakością życia zgłaszaną przez społeczeństwo. Owa przyczyna, będąca celem głównym działalności państwa w tym zakresie, zmierza więc do realizacji gospodarczych celów operacyjnych, które będą nosiły znamiona inwestycji publicznych. Mogą one się przejawiać chociażby w sprawiedliwym podziale dóbr publicznych, ochronie środowiska czy w szeroko rozumianych działaniach wpływających na wzrost gospodarczy⁵⁴². Obiektywność więc koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych będzie dotyczyła zastosowania swoistego mechanizmu wyboru zadań publicznych, przeznaczonych do realizacji w oparciu o realne pożądane stany ekonomiczne, zgłaszane przez społeczeństwo. Można się spodziewać w tym miejscu pewnej krytyki, która będzie bazowała na powszechnym już dzisiaj zjawisku politycznych cykli koniunkturalnych, bezpośrednio powiązanych z gospodarką i poli-

⁵⁴²por. R. Czaplewski, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 27–29.

tyką gospodarczą⁵⁴³. Związane są one z chęcią utrzymania władzy przez partię rządzącą, a przejęcia jej przez ugrupowania opozycyjne. Mechanizmy cyklicznych wyborów wpływają więc także na politykę gospodarczą, która stanowi element programów wyborczych. Te z kolei są atrakcyjne dla tej części społeczeństwa, która utożsamia się z określoną partią polityczną⁵⁴⁴. W tym kontekście trudno się nie zgodzić z twierdzeniem, iż realizacja pożądaných stanów ekonomicznych w sposób obiektywny, z perspektywy całego społeczeństwa, jest bynajmniej trudna, żeby nie powiedzieć – niemożliwa. Zbliżenie się jednak chociażby w jakimś stopniu do poszerzenia grona beneficjentów celów polityczno-gospodarczych, z wykorzystaniem logiki koncepcji efektywnościowej, będzie stanowiło o jej efektywności. Sam proces analizowania potrzeb związanych z pożądaną jakością życia zgłaszana przez społeczeństwo może okazać się tym elementem generującym wartość dodaną z realizacji inwestycji publicznej wg zasad optymalizacji.

Z cechą obiektywności koncepcji optymalizacji inwestycji publicznej łączy się kolejna jej *differentia specifica*. Jest nią wszechstronność. O wszechstronności koncepcji efektywnościowej można mówić w dwóch kontekstach. Z jednej strony atrybut ten może dotyczyć samych inwestycji publicznych, a precyzyjniej mówiąc, celów publicznych. Kluczowym jest tu założenie modelu, iż inwestycje publiczne są realizowane w oparciu o pożądane efekty zgłaszane przez społeczeństwo. Bez względu na to, czy owe cele główne będą dotyczyły oczekiwań całego społeczeństwa, czy tylko jego części⁵⁴⁵. Cecha ta dotyczy procesów konkretyzowania celów głównych na poszczególne cele polityczno-gospodarcze, czy nawet gospodarcze cele operacyjne. Szerokie podejście do przedmiotu inwestycji publicznych sprawić może, iż staną się one realnie odczuwalne przez społeczeństwo, nawet jeśli będzie to dotyczyło tylko jego części.

⁵⁴³por. L. Ales, P. Maziero, i P. Yared, *A theory of political and economic cycles*, „Journal of Economic Theory”, 2014, nr 153, s. 225.

⁵⁴⁴por. P. Dzieciński i M. Wejman, *Polityczny cykl koniunkturalny w III RP*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego”, 2006, nr 20, s. 95–110.

⁵⁴⁵por. J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 17–18.

Z drugiej strony owa wszechstronność będzie dotyczyła sposobu postrzegania tejże inwestycji na etapie jej projektowania i realizacji. Cecha ta jest odbiciem neoinstytucjonalnego charakteru koncepcji efektywnościowej. Sprowadza się ona do tego, iż kompletny proces realizacji celu publicznego jest w sposób świadomy postrzegany w perspektywie gospodarczej sfery instytucjonalnej. Działalność więc odpowiednich organów państwa, a raczej proces nimi zarządzania, zmierzający do osiągnięcia założonych celów, jest prowadzony w taki sposób, że kluczowymi są wszelkiego rodzaju siły instytucjonalne, które ją, w taki czy winny sposób, ograniczają. Można więc powiedzieć, że umiejętność oddziaływania na proces tworzenia określonego dobra publicznego w gospodarczej sferze instytucjonalnej jest przejawem profesjonalizmu osób odpowiedzialnych za tę działalność.

Kolejna cecha charakterystyczna koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych jest związana z głęboką deskrypcją metodologii badań naukowych. W tym kontekście powiedziane już zostało, iż należy się kierować w badaniach naukowych od szeroko postrzeganej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, poprzez analizę różnych wektorów instytucjonalnych norm i reguł aż po szczegółowe elementy samego przedmiotu badań wraz z jego bezpośrednim środowiskiem występowania. Tak rozumiana głęboka deskrypcja została przedstawiona w postaci instytucjonalnego wiru poznania. Odwracając teraz metodologię deskryptywną do poziomu determinantów koncepcji optymalizującej, można powiedzieć, że przyjmuje ona charakter deskrypcyjny. Oznaczać to będzie, iż pożądana wartość ekonomiczna zgłaszana przez określoną grupę społeczną stanowi przyczynę powstania celu głównego. Będzie więc nosiła znamiona instytucji esencjonalnej dla danej potrzeby. Proces deskrypcji tejże potrzeby, który odbywa się pod wpływem najróżniejszych instytucji subtrakcyjnych, może stworzyć finalny obraz gospodarczego celu operacyjnego, który będzie stanowił wartość dodaną dla szerszej grupy społecznej – a może i dla całego społeczeństwa. Pierwotnie zdefiniowany więc cel główny w czasie instytucjonalnych procesów wytwórczych uzyska ostateczny kształt, który będzie zadowalający dla szerszego grona beneficjentów.

Kolejnym atrybutem koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych, wywodzącym się z metodologii deskryptywnej, będzie głębokość retrospekcji. Cecha ta wpisuje w logikę historycznych determinantów⁵⁴⁶ instytucjonalnych, które mogą tworzyć źródło wiedzy i doświadczenia optymalizujące realizację aktualnych inwestycji publicznych. Głęboka retrospekcja koncepcji efektywnościowej może przejawiać się w tym, iż deskrypcja nowej inwestycji publicznej będzie bazowała w jakimś stopniu na dobrych praktykach z przeszłości. Wykorzystanie takiego mechanizmu może być kluczowe dla określania chociażby ceny użyteczności publicznej, o czym była mowa już wcześniej. Wymaga to jednak pewnego rygoru na etapie zamykania realizacji projektów inwestycyjnych, który będzie wymuszał generowanie pewnego rodzaju bazy doświadczeń. Kolejną cechą koncepcji efektywnościowej, którą warto przytoczyć w tym miejscu, będzie jej oznaczoność. Odwracając zastosowanie metodologii deskryptywnej do kształtowania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych, można powiedzieć, iż atrybut ten „polega na dążeniu do maksymalnej precyzji pojęciowej stosowanej”⁵⁴⁷ w procesie przygotowania i realizacji określonej inwestycji publicznej. Zasada ta, jak się wydaje, nie wymaga większego uzasadnienia. Precyzja, jednoznaczność i merytoryczna jakość stosowanych opisów i dokumentacji w procesie realizacji inwestycji publicznych jest kwestią niebudzącą żadnych sprzeciwów – choć praktyka gospodarcza pokazuje, iż nie zawsze tak jest. Podobnym poziomem oczywistości cechuje się ostatni atrybut, który charakteryzuje koncepcję optymalizacji inwestycji publicznych. Jest nim profesjonalizm osób odpowiedzialnych za realizację inwestycji publicznej. Cechę tę w sposób jednoznaczny można przypisać do umiejętności kierowania procesami⁵⁴⁸ realizacji inwestycji publicznych, a mówiąc nieco szerzej, do umiejętności oddziaływania na bieg spraw związanych z realizacją celów publicznych zgłaszanych przez społeczeństwo jako pożądany stan ekonomiczny.

⁵⁴⁶por. J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej...*, op. cit., s. 261–263.

⁵⁴⁷J. Kaja, *Eseje...* (2015)..., op. cit., s. 149.

⁵⁴⁸por. B. Prandecka, *Wybrane zagadnienia polityki społeczno-gospodarczej...*, op. cit., s. 13.

Charakterystyka koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych opisana powyżej oraz jej fundamentalne elementy wraz z cechami oryginalności, szczegółowo omówione we wcześniejszym rozdziale, pozwalają na odniesienie tego narzędzia do zadań praktyki polityki gospodarczej. Polityka gospodarcza jako praktyka w zakresie realizacji inwestycji publicznych jest więc działaniem organów państwa stanowiącym przedmiot badań zaproponowanej Ekonomii Celów Publicznych. W tym świetle można powiedzieć, iż koncepcja efektywnościowa, wykorzystana do realizacji celów społecznie użytecznych, wpisuje się w doskonalenie instytucjonalnych warunków osiągnięcia pożądanego jakości życia. Charakterystyka koncepcji OIP pozwala na stwierdzenie, iż może ona być narzędziem skutecznie wspierającym zarządzanie gospodarką w zakresie realizacji inwestycji publicznych, a poprzez swoją naturę instytucjonalną umożliwi realizację celów polityczno-gospodarczych i operacyjnych celów gospodarczych, przy uwzględnieniu działających sił instytucjonalnych. W świetle powyższego można zaryzykować stwierdzenie, że wykorzystanie koncepcji optymalizującej do realizacji polityki gospodarczej, w zakresie inwestycji publicznych, poprzez poprawę warunków instytucjonalnych, będzie miało pozytywny wpływ na osiągnięcie celów polityczno-gospodarczych, odzwierciedlających się w gospodarczym dobrobycie.

Rozdział 4

Koncepcja efektywnościowa a wybrane teorie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej

Przedstawione w pierwszym rozdziale wybrane teorie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, choć zostały ukazane w sposób odrębny, to jednak należy je traktować jako uzupełniające się obrazy jednej rzeczywistości gospodarczej. Nie można ich traktować wybiórczo. Jedynie holistyczne postrzeganie gospodarki i zjawisk w niej zachodzących, przez pryzmat poszczególnych teorii nurtu neoinstytucjonalnego, pozwala na prawdziwe poznanie działającego człowieka pod wpływem instytucjonalnych determinantów⁵⁴⁹. Próba osadzenia Ekonomii Celów Publicznych w tym nurcie wymaga niejako takie samo jej traktowanie. W tym świetle należy stwierdzić, iż przedmiot zainteresowania ECP należy poznawać i analizować w kontekście przedstawionych wcześniej teorii. W rozdziale trzecim przedstawione zostały kluczowe elementy Ekonomii Celów Publicznych. Były to zadania użyteczności publicznych, optymalizacja instytucjonalna, cena użyteczności publicznej oraz wartość celu publicznego. Taka struktura analizy, oparta na metodologii deskryptywnej, ma na celu ukazanie tego wycinka gospodarki, który odnosi się do zadań użyteczności publicznych, a tym samym do koncepcji efektywnościowej, stanowiącej główny przedmiot niniejszych rozważań. W tym oto kontekście podjęta zostanie

⁵⁴⁹por. R.H. Coase, *The New Institutional Economics*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1984, nr 140, s. 231.

próba odpowiedzi na pytanie, czy koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych wpisuje się w ramy wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej? W tym celu zostanie on opisany zgodnie z przyjętym schematem prezentacji wybranych teorii NEI (zob. tabela 1.2). Przyjmując więc tę metodę, należy poruszyć w tym miejscu trzy kluczowe zagadnienia. Będą to (1) element instytucjonalnego/ekonomicznego porządku – przedmiot ECP, (2) determinizm sfery instytucjonalnej jako warunki kształtujące tenże przedmiot oraz (3) człowiek gospodarujący inwestycjami publicznymi, czyli podmiot zjawisk społeczno-gospodarczych.

4.1 Element porządku instytucjonalnego a inwestycje publiczne

Na samym początku prezentacji koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych oraz próby jej osadzenia w Nowej Ekonomii Instytucjonalnej należy dla pewnego porządku przypomnieć jej definicję. Zostało powiedziane, iż koncepcja efektywnościowa jest narzędziem służącym do racjonalizacji realizacji inwestycji publicznych w oparciu o logikę globalnego sourcingu oraz proces zarządzania organizacją publiczną w świetle ceny użyteczności publicznej. Na użytek niniejszego rozdziału z powyższej definicji można wyciągnąć jeden istotny wniosek. Koncepcja efektywnościowa, posiadając charakter swoistej operacjonalizacji, wypycha niejako na pierwszy plan inwestycje publiczne, a raczej proces ich realizacji, co skutkuje ich upodmiotowieniem. Stwierdzenie to ma kluczowe znaczenie dla problemu, które jest przedmiotem tej części rozważań. Chcąc ukazać element porządku instytucjonalnego, w kontekście rozważań nad mechanizmem optymalizacji realizacji inwestycji publicznych, należy udzielić odpowiedzi na kilka kluczowych pytań. Co jest przedmiotem owego porządku instytucjonalnego? Co jest motywem instytucjonalnego determinizmu? Jakie zjawiska społeczno-gospodarcze są przedmiotem zainteresowania Ekonomii Celów Publicznych? Odpowiedzi na tak postawione pytania, w świetle powyższego wprowadzenia, wydają się dość oczywiste. Owymi przedmiotowymi zjawiskami społeczno-gospodarczymi są

inwestycje publiczne. Mówiąc nieco precyzyjnie, są nimi procesy realizacji zadań pożytku publicznego z wykorzystaniem koncepcji efektywnościowej. Równie bezsprzecznie można jednocześnie stwierdzić, iż taka oto – choć jednoznaczna i oczywista – odpowiedź nie jest wystarczająca dla potrzeb niniejszego opracowania.

Rozwijając więc odpowiedzi na powyższe pytania, należy ponownie spojrzeć na inwestycje publiczne realizowane w gospodarce z perspektywy jednak zagadnień bliskich nurtowi neoinstytucjonalnemu. Wielokrotnie było już w tej pracy powiedziane, czego wcale nie należy traktować jako bezpodstawnych powtórzeń, iż inwestycje publiczne nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie. Inwestycje publiczne nie mogą być traktowane narzędziowo jako jedna z form politycznej gry wyborczej, polityki gospodarczej opartej na politycznym koniunkturalizmie czy bezrefleksyjnej realizacji ustawowych zobowiązań własnych organów państwowych. Inwestycje publiczne należy traktować jako proces realizacji tych zadań, które leżą w interesie publicznym. W literaturze można spotkać się z różnym definiowaniem tegoż publicznego interesu. W świetle tradycyjnego zarządzania publicznego „interes publiczny postrzegany jest jako służenie wyższym celom i reprezentowanie interesów obywateli. Natomiast w nowym zarządzaniu publicznym (*New Public Management*) interes ten pojmowany jest jako zagregowany interes członków społeczeństwa odzwierciedlony w interesach zwycięskiej koalicji. Z kolei w koncepcji służby publicznej (*New Public Service*) interes publiczny jest rezultatem dialogu społecznego i oznacza podzielane wartości oraz wspólne interesy obywateli”⁵⁵⁰. W tym świetle inwestycje publiczne będą miały na celu realizację zadań dostarczających dobra publiczne dostępne dla ogółu społeczeństwa. Zadania te można definiować jako „usługi świadczone obywatelom przez administrację publiczną. Obejmują one dobra publiczne, które powinny być dostępne dla wszystkich, bez wykluczania kogokolwiek”⁵⁵¹. Ponadto istotnym elementem

⁵⁵⁰ *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, B. Koźuch, A. Koźuch (red.), seria „Monografie i Studia ISP UJ w Krakowie”, Kraków 2011, s. 33.

⁵⁵¹ K. Cibor, *Usługi użyteczności publicznej a ekonomia społeczna...*, op. cit., s. 3.

definicji zadań publicznych jest fakt, iż mają one na celu zaspokajanie potrzeb, tak indywidualnych, jak i zbiorowych, jednostki obywatela, które wynikają z relacji zachodzących w społeczeństwie⁵⁵². „Dodatkowo pojęcie zadania publicznego dookreśla się również w zetknięciu z pojęciem dobra wspólnego (interesu publicznego), gdyż zadania publiczne są kształtowane na podstawie przyjmowanej i realizowanej wizji interesu publicznego i mają prowadzić do jego osiągnięcia”⁵⁵³. Osadzając jednak zadania użyteczności publicznej w nurcie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, można powiedzieć, iż są to zjawiska społeczno-gospodarcze, które pod wpływem instytucjonalnych determinantów będą prowadziły do zaspokojenia społecznych potrzeb, możliwych do zrealizowania przez odpowiednie organy państwowe.

W tym miejscu rozważań można postawić kolejne pytanie. W jaki sposób przedmiotowe tu inwestycje publiczne odnoszą się do elementów instytucjonalnego porządku ekonomicznego wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej? Zanim zostanie podjęta próba odpowiedzi na to pytanie, należy w tym miejscu dokonać jeszcze jednego zabiegu, który odniesie niniejsze rozważania do rzeczywistości gospodarczej. Przedmiotowe teorie NEI, nie wchodząc w ich szczegóły, ukazują tę rzeczywistość z perspektywy dwóch stron, czy podmiotów biorących udział w transakcjach ekonomicznych. Bez względu na to, czy mowa jest o kontraktach, kosztach transakcyjnych czy prawach własności, dostrzegamy tu dwa podmioty uczestniczące w zjawisku gospodarczym. Rzeczywistość gospodarcza dotycząca jednak inwestycji publicznych, co wynika w sposób bezpośredni z ich charakterystyki, determinuje istnienie trzeciej strony tegoż zjawiska społeczno-gospodarczego. Mowa jest tu o obywatelu-społeczeństwie. W tym świetle inwestycje publiczne będą miały charakterystyczną strukturę podmiotową (zob. rys. 4.1). Inwestycje publiczne mają na celu realizację zadań publicznych, które w tym kontekście można poddać pewnej typo-

⁵⁵²por. S. Fundowicz, „Dynamiczne rozumienie zadania publicznego”, op. cit., s. 158.

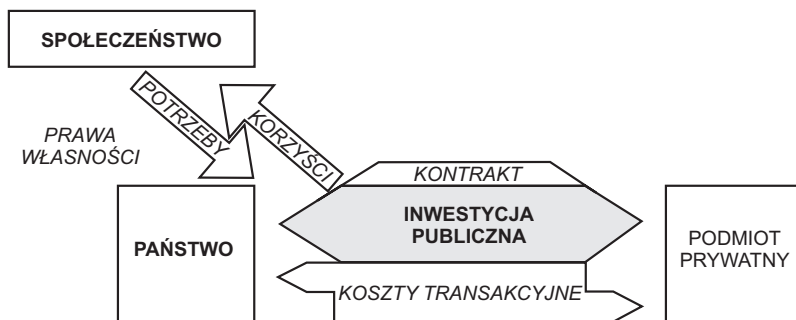
⁵⁵³M. Małecka-Łyszek, *Pojęcia i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 57.

logii. Rzeczą dotyczą usług publicznych, które mogą mieć charakter gospodarczy i pozagospodarczy. Pierwsze z nich związane są m.in. z produkcją określonych dóbr i kształtowaniem warunków bytowych społeczeństwa⁵⁵⁴. Ten rodzaj zadań pożytku publicznego będzie odnosił się do inwestycji publicznych. Inny podział, który warto w tym miejscu przytoczyć, dotyczy formy prawnej przedsiębiorstw usługowych, które dostarczają określone dobra publiczne. W tym kontekście mówi się o trzech rodzajach usług publicznych: „(1) usługi świadczone przez przedsiębiorstwa prywatne z reguły na zasadach komercyjnych, (2) usługi oferowane przez przedsiębiorstwa publiczne, (3) usługi oferowane przez instytucje publiczne i samorządowe oraz organizacje i stowarzyszenia”⁵⁵⁵. W świetle powyższego podziału zadań publicznych można przedstawić strukturę podmiotową inwestycji publicznych. Bez większego trudu można dostrzec, iż mamy tu do czynienia z dwoma podmiotami uczestniczącymi w realizacji zadań pożytku publicznego – państwem oraz podmiotem prywatnym świadczącym usługi lub wytwarzającym nowe dobro publiczne. Realizacja takich zadań publicznych może być opisana, w zgodzie z przedstawionymi tu teoriami Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, z perspektywy kontraktów, kosztów transakcyjnych oraz praw własności. Charakter jednak samych zadań publicznych daje podstawy do zdefiniowania trzeciego podmiotu takiej transakcji. Jest nim wspomniane już wcześniej społeczeństwo, które jest z jednej strony źródłem potrzeb publicznych, z drugiej natomiast – beneficjentem korzyści wynikających z zrealizowanej inwestycji publicznej. Państwo jako jeden z podmiotów tejże inwestycji, staje się w pewnym sensie ‘pośrednikiem’ w osiągnięciu przez obywateli określonych dóbr publicznych⁵⁵⁶.

⁵⁵⁴por. S. Flejterski et al., *Współczesna ekonomika usług*, Wydawn. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 37.

⁵⁵⁵B. Koźuch i A. Koźuch, *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie...*, op. cit., s. 39.

⁵⁵⁶por. J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawn. Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 29.



Rysunek 4.1: Podmiotowa struktura inwestycji publicznych, opracowanie własne

Po określeniu charakterystyki podmiotowej struktury inwestycji publicznych można wrócić do próby udzielenia odpowiedzi na wcześniej postawione pytanie. Odniesienie inwestycji publicznych do wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej można rozpocząć od jednego z elementów instytucjonalnego porządku ekonomicznego, którym są kontrakty. Państwo jako jeden z podmiotów biorących udział w realizacji inwestycji publicznych należy traktować jako organizację, która – podobnie jak organizacje gospodarcze sektora prywatnego – można postrzegać z perspektywy wielu procesów kontraktowania możliwych do projektowania w różny sposób⁵⁵⁷. Państwo staje się więc podmiotem kontraktującym, a w kontekście niniejszych rozważań cecha ta odnosić się będzie do samych inwestycji publicznych. Jeżeli tak, to państwo także można traktować jako ‘publiczną’ wiązkę kontraktów, które spinają różne podmioty – organizacje publiczne, prywatne przedsiębiorstwa, a ponadto całe społeczeństwo – w celu osiągnięcia określonego celu⁵⁵⁸. Powiedziane zostało już wcześniej, iż „kontrakt może być rozumiany jako dwustronna transakcja, w której dwie strony zgadzają się co do pewnych wzajemnych

⁵⁵⁷ por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu: firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN 1998, s. 33.

⁵⁵⁸ por. A. Stabryła, *Analiza i projektowanie systemów zarządzania przedsiębiorstwem*, Kraków 2010, s. 357.

zobowiązań”⁵⁵⁹. Działanie takie w gospodarce jest uzasadnione m.in. potrzebą transferu ryzyka, istnieniem określonych bodźców motywujących oraz możliwością oszczędzania kosztów transakcyjnych⁵⁶⁰. W tym świetle przedmiotowe tu kontrakty stają się efektywnym narzędziem do koordynacji i organizacji transakcji pomiędzy stronami, co jest możliwe dzięki zaprojektowaniu kontraktowych reguł, zasad postępowania i wzajemnym obietnicom, generującym określone korzyści dla obu stron kontraktu⁵⁶¹. Ponadto kontrakty stają się swoistą instytucją, która umożliwia zmniejszenie poziomu niepewności, łagodzi trudności realizacji złożonych transakcji i zmniejsza negatywne skutki postaw oportunistycznych poszczególnych graczy⁵⁶². Przekładając tę charakterystykę kontraktów na sferę inwestycji publicznych, można próbować zdefiniować kontrakty – w tym kontekście nazywane publicznymi. Będą one rozumiane zatem jako dwustronne transakcje, w których dwie strony – państwo lub organy państwowe oraz podmiot prywatny – zgadzają się co do pewnych wzajemnych zobowiązań, przy czym strona publiczna działa na mocy legalnego umocowania społeczeństwa, które definiuje potrzeby kontraktowe. Kontrakty publiczne są więc realizowane na skutek konieczności transferu ryzyka, które będzie się wzmacniało np. niezadowoleniem społecznym w sytuacji braku dostępu do określonego dobra publicznego, na skutek społecznych bodźców motywujących oraz możliwości oszczędzania środków publicznych w rozumieniu kosztów transakcyjnych. Kontrakty publiczne będą swoistym narzędziem do efektywnej koordynacji oraz organizacji realizacji inwestycji publicznych poprzez określenie kontraktowych reguł i zasad oraz wzajemnych korzyści

⁵⁵⁹E.G. Furubotn, R. Richter, *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics.*, Ann Arbor 1997, s. 19.

⁵⁶⁰por. S. Masten, *Contractual Choice* [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, B. Bouckaert, G. De Geest (red.), Cheltenham 2000, t.III. The Regulation of Contracts, ss. 26–27.

⁵⁶¹por. E. Brousseau, J.-M. Glachant, *New Institutional Economics*, Cambridge 2008, ss. 37–38.

⁵⁶²por. P.G. Klein, *The Make-or-Buy Decision: Lessons from Empirical Studies* [w:] *Handbook of New Institutional Economics*, C. Ménard, M. M. Shirley (red.), Berlin – Heidelberg 2008, ss. 445–446.

każdego z zainteresowanych podmiotów kontraktujących, z mocnym podkreśleniem strony społecznej. W tym duchu kontrakty publiczne mogą przybrać postać instytucji łagodzących poziom – także społecznej – niepewności, złożoności transakcji publicznych oraz oportunistów każdej ze stron kontraktu. Tak rozumiane kontrakty publiczne mają na celu przeprowadzenie, w sposób optymalny, realizacji inwestycji publicznych poprzez transparentność stron, jasność wymagań oraz warunków transakcji. Warto w tym miejscu dodać, iż koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych jest tą propozycją racjonalizacji efektywności, która powinna być postrzegana jako jeden z elementów kontraktów publicznych.

Inwestycje publiczne realizowane mocą instytucjonalnego determinizmu kontraktów publicznych, w sposób jak się wydaje oczywisty, generują określone koszty transakcyjne. W nurcie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej „koszty transakcyjne obejmują wszelkie koszty bezpośrednie, jak również wszelkie współlistniejące nieefektywności w produkcji lub błędnej alokacji, które by z nich wynikały”⁵⁶³. W taki sposób rozumiane, przybierają one formę instytucjonalnego determinantu, który obecny jest w całej gospodarce, a tym samym w instytucjonalnej sferze inwestycji publicznych. Koszty transakcyjne swoje źródło posiadają m.in. w konieczności poszukiwania zainteresowanych transakcją stron-podmiotów kontraktujących, informowania o warunkach wstępnych zainteresowanych podmiotów, prowadzenia negocjacji, projektowania umowy czy też przeprowadzania kontroli z realizacji postanowień umownych⁵⁶⁴. Tak postrzegane koszty transakcyjne, pozostając w pewnym sensie egzogeniczne w stosunku do stron transakcji, determinują jednak w sposób esencjonalny procesy decyzyjne człowieka gospodarującego. Odnosząc jednak transakcje do wnętrza organizacji-firmy, w Nowej Ekonomii Instytucjonalnej pojawiła się jeszcze inna kategoria kosztów transakcyjnych. Są one uzależnione w sposób bezpośredni z zarządzaniem organizacją (koszty funkcjo-

⁵⁶³D.W. Allen, *Transaction Costs* [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, B. Bouckaert, G. De Geest (red.), Edward Elgar, Cheltenham 1999, s. 898.

⁵⁶⁴por. R.H. Coase, *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, t. 3, nr, s. 15.

nowania firmy) oraz organizacją procesów wymiany (koszty wymiany rynkowej). Jednocześnie poziom tych kosztów jest zdeterminowany, w sposób substrakcyjny, instytucjonalnym otoczeniem przedsiębiorstwa⁵⁶⁵. Ponadto koszty transakcyjne znajdują swoje źródła w zdolności poznawczej człowieka gospodarującego, które z kolei wpływają „na procesy podejmowania decyzji ekonomicznych. Jeśli zdolności poznawcze człowieka są ograniczone, to podejmowane przez niego decyzje opierają się nie na rzeczywistych faktach i zdarzeniach, ale na ich subiektywnej reprezentacji”⁵⁶⁶. Koszty transakcyjne można postrzegać więc jako swoistą sumę kosztów funkcjonowania gospodarki – także więc procesów wymiany i funkcjonowania przedsiębiorstw – które ponoszone są w trakcie realizacji wszystkich typów transakcji⁵⁶⁷, a więc także inwestycji publicznych. Skoro tak, to koszty transakcyjne będą stanowiły kolejny element instytucjonalnego porządku ekonomii inwestycji publicznych. W tym świetle więc będą to wszelkie koszty bezpośrednie inwestycji publicznych oraz te wynikające z nieefektywności realizacji zadań publicznych lub błędnej alokacji zasobów, które z niej wynikają. Źródła publicznych kosztów transakcyjnych będą także się znajdowały m.in. w konieczności poszukiwania podmiotów zainteresowanych realizacją inwestycji publicznych, informowania o warunkach i istocie zadań publicznych, prowadzenia negocjacji – tu także ze stroną społeczną – projektowania kontraktów publicznych czy przeprowadzania stosownych kontroli. Ponadto sposób zarządzania państwem oraz poszczególnymi organami państwowymi, a także metodyka organizacji i zarządzania projektami inwestycyjnymi będzie miała esencjonalny wpływ na poziom publicznych kosztów transakcyjnych. Nie bez znaczenia dla ich wysokości będzie miała także zdolność poznawcza przedstawicieli państwa oraz poziom ich kompetencji, co będzie determinowało jakość podejmowanych decyzji w procesie kontraktowania oraz w czasie samej realizacji inwestycji publicznych.

⁵⁶⁵por. O.E. Williamson i S. Tadelis, „Transaction Cost Economics”, op. cit.

⁵⁶⁶Ł. Hardt, *Instytucje a koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 1–2, s. 9.

⁵⁶⁷por. W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 142.

Publiczne koszty transakcyjne powinny być więc traktowane jako komplementarna suma kosztów dotycząca instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych. W tym celu została zaproponowana nowa kategoria kosztów – cena użyteczności publicznej (opisana szczegółowo we wcześniejszym rozdziale), która w sposób fundamentalny bazuje na instytucjonalnej teorii kosztów transakcyjnych.

Skuteczność procesu realizacji inwestycji publicznych, z punktu widzenia ich celowości, można określić na podstawie osiągnięcia potrzeby publicznej zgłoszonej przez społeczeństwo. Taki oto pozytywny skutek inwestycji publicznych sprowadza się do możliwości czerpania korzyści z określonego dobra lub usługi, a to z kolei odnosi przedmiotowe tu inwestycje do zagadnień związanych z prawami własności. W sposób dość ogólny można stwierdzić, iż „własność jest dobrem lub sumą dóbr gospodarczych, materialnych i niematerialnych, nad którymi jednostka lub zbiorowość posiada władzę rozporządzania dla osiągnięcia korzyści własnych poprzez realizację dobra wspólnego”⁵⁶⁸. Własność, w nurcie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, jest tym elementem instytucjonalnego porządku ekonomicznego, który tworzy określoną wiązkę uprawnień właściciela przedmiotu prawa własności do ich alokacji w gospodarce⁵⁶⁹. Tak więc własność jest tu determinantem do określonego działania człowieka gospodarującego⁵⁷⁰. Instytucjonalna teoria praw własności ukazuje różne formy własności, które posiadają charakter instytucjonalnego czynnika będącego podstawą do podejmowania określonych decyzji w gospodarce. Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że „własność zajmuje centralne miejsce w strukturach życia społecznego, miejsce tak ważne, że zdaniem niektórych autorów nie można wyobrazić sobie niczego, co zasługiwałoby na miano społeczeństwa bez jakiejś instytucji własności”⁵⁷¹. W tym świetle uzasadnionym będzie

⁵⁶⁸C. Staszewski, *Własność – zagadnienie społeczno-moralne...*, op. cit., s. 23.

⁵⁶⁹por. M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Warszawa 1998, s. 99.

⁵⁷⁰F.A. Hayek, *The Results of Human Action...*, op. cit., s. 96–100.

⁵⁷¹A. Reeve, *Własność [w:] Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, R. E. Goodin, F. Pettit (red.), Warszawa 2002, s. 711.

więc twierdzenie, że prawa własności będą w sposób równie istotny dotyczyły instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych oraz samego procesu realizacji zadań pożytku publicznego. Realizacja inwestycji publicznych została wcześniej osadzona już w logice kontraktów publicznych, które w tym miejscu można określić jako ‘publiczne’ zbiory uprawnień własnościowych⁵⁷². Z perspektywy Nowej Ekonomii Instytucjonalnej własność jest postrzegana także jako instytucja ograniczająca, a jednocześnie umożliwiająca istnienie wszelkich stosunków zachodzących w społeczeństwie, które są fundamentem funkcjonowania rynku rozumianego jako dynamiczna struktura wymiany przedmiotów praw własności. Stwierdzenie to można osadzić w instytucjonalnej sferze inwestycji publicznych. Tym sposobem można powiedzieć, że prawa własności będą instytucjonalnymi determinantami kształtującymi stosunki społeczne, będące podstawą dla realizacji transakcji ekonomicznych, mających na celu osiągnięcie i realizację zadań pożytku publicznego. Własność jako element instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych, ze względu na ich charakterystyczną strukturę podmiotową, będzie odnosiła się w głównej mierze do własności publicznej. Także sam charakter dóbr publicznych zmusza nas niejako do postrzegania własności z perspektywy działającego w społeczeństwie systemu wyłączeń z dostępu do różnych dóbr materialnych i niematerialnych⁵⁷³. Ów zakres wyłączeń jest bardzo szeroki, a w literaturze przedmiotu przyjmuje postać swoistego zbioru wyłączeń praw własności⁵⁷⁴. Należy więc stwierdzić, iż „pula zasobów grupowych [rozumiana jako zasób własności grupowej dóbr ekonomicznych – A.J.D.] może stanowić własność narodową, regionalną, władz lokalnych, samorządowych, ale i prywatnych jednostek i korporacji, albo także być wykorzystywana jako zasób dostępny dla każdego, który taki dostęp zdobędzie”⁵⁷⁵. W kontekście jednak inwestycji publicznych można mówić o prawie własności do korzystania z ich efektów. Odnosząc to twierdzenie do nurtu neoinstytucjonalnego, można powiedzieć z kolei, iż społeczeństwo będzie mogło

⁵⁷²por. D.W. Allen, *Transaction Costs*, op. cit., s. 900.

⁵⁷³por. W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 72.

⁵⁷⁴A.M. Honorè, *Ownership*, op. cit.

⁵⁷⁵W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 74.

być określone – w stosunku do danego dobra publicznego – jako jedna z grup posiadających do nich prawo własności. Według E. Ostrom i E. Schlagera, tymi grupami są posiadacze, właściciele, penci, użytkownicy i uczestnicy⁵⁷⁶. Ważnym w tym miejscu będzie także stwierdzenie, iż dobra publiczne, będące istotą i przedmiotem inwestycji publicznych, charakteryzują się tym, że mogą być użytkowane przez dodatkowego użytkownika bez ponoszenia dodatkowych kosztów oraz poszczególni użytkownicy tych dóbr nie mogą być wykluczeni z jego użytkowania⁵⁷⁷. Prawa własności do dóbr publicznych wynikają także z faktu, iż powstały one, także na drodze realizacji inwestycji publicznych, w odpowiedzi na społeczny popyt⁵⁷⁸. Prawa własności do dóbr pożytku publicznego w głównej mierze sprowadzają się zatem do możliwości korzystania z nich przez społeczeństwo, co będzie skutkowało wzrostem ogólnej sumy korzyści osiągananej przez to właśnie społeczeństwo⁵⁷⁹. W świetle powyższych rozważań określone formy własności, obok publicznych kontraktów i związanych z nimi publicznych kosztów transakcyjnych, stają się elementami instytucjonalnego porządku ekonomicznego w granicach sfery inwestycji publicznych.

4.2 Sfera instytucjonalna inwestycji publicznych

Omówienie zagadnienia inwestycji publicznych jedynie w kontekście poszczególnych elementów porządku ekonomicznego byłoby zawężeniem obrazu rzeczywistości. Niejednokrotnie w powyższych akapitach pojawiało się określenie ‘sfera instytucjonalna in-

⁵⁷⁶por. E. Ostrom i E. Schlager, *The Formation of Property Rights*, [w:] *Rights to Nature*, red. S. Hanna, C. Folke, i K.G. Mäler, Island Press, Washington (DC) 1996, s. 127–156.

⁵⁷⁷por. R.A. Holcombe, *Theory of the Theory of Public Goods*, „Review of Austrian Economics”, 1997, t.10, nr 1, s. 1–2.

⁵⁷⁸por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawn. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 25–26.

⁵⁷⁹por. A. Breton, *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 5–6.

westyjii publicznych'. Wynika to z faktu, iż wszelkie transakcje gospodarcze, w tym także inwestycje publiczne, są realizowane w określonej dynamicznej strukturze czy otoczeniu, które je – w sposób esencjonalny i subtrakcyjnalny – determinuje. W tym oto kontekście zostanie podjęta próba odniesienia przedmiotowych tu inwestycji do instytucjonalnych determinantów kształtujących neoinstytucjonalne elementy porządku ekonomicznego. Także i w tym miejscu, inwestycje publiczne zostaną odniesione do zagadnień związanych z kontraktami, kosztami transakcyjnymi oraz prawami własności, z tym że w świetle instytucjonalnych determinantów. Powiedziano już wcześniej, iż kontrakt gospodarczy, w nurcie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, postrzegany jest jako „znacząca instytucja w całej strukturze instytucjonalne współczesnego systemu społeczno-gospodarczego, ściśle powiązana z mechanizmem rynkowym, procesem kształtowania się kosztów transakcyjnych i funkcjonowaniem przedsiębiorstw”⁵⁸⁰. Jest także faktem bezspornym, iż współczesna gospodarka oraz procesy w niej zachodzące poddawane są dynamicznej fluktuacji otoczenia. Proces globalizacji, nowe technologie, zmiany struktury społecznej i polityczne czy nawet trwale zmiany w przyrodzie oraz wiele innych elementów współczesnej rzeczywistości w sposób istotny determinują zachowania człowieka gospodarującego. Owa dynamika otoczenia, ale i pochodząca z różnych źródeł niepewność, złożoność procesów wymiany oraz czynniki behawioralne wymuszają na jednostkach oraz całych społecznościach konieczność poszukiwania alternatywnych rozwiązań kontraktowania. Wspomniane czynniki behawioralne, w szczególności ograniczona racjonalność i oportunizm, choć w sposób bezpośredni odnoszą się do cech osobowościowych graczy, to nie pozostają odcięte od globalnego determinizmu instytucji⁵⁸¹. Taka oto dynamiczna i złożona rzeczywistość kształtująca różne sposoby kontraktowania stała się przyczyną do powstania swoistego imperatywu organizacyjnego. Brzmi on w sposób następujący. „Organizuj transakcję tak, by oszczędzać na ograni-

⁵⁸⁰W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*... , op. cit., s. 99.

⁵⁸¹por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne*... , op. cit., s. 43–45.

czonej racjonalności i jednocześnie chronić je przed zagrożeniami oportunistycznym⁵⁸². W stwierdzeniu tym widać bardzo wyraźnie kluczowe funkcje kontraktowania, którymi są organizacja i koordynacja procesów realizacji transakcji w dynamicznie zmieniającej się sferze instytucjonalnej. Ów instytucjonalny determinizm procesów kontraktowania jest także widoczny w dualistycznym podziale kontraktów na kontrakty kompletne i niekompletne. Już pierwsze z nich, choć uznawane w literaturze przedmiotu jedynie za teoretyczne wzorce dalekie od rzeczywistości, ukazują – poprzez swoją strukturę – wysoki poziom determinizmu instytucjonalnego. Kluczowymi elementami kontraktów niekompletnych są zobowiązania i renegocjacje, które to są konieczne w sytuacji powstania nieoczekiwanych zmian *ex post* o charakterze egzogenicznym⁵⁸³. Innym zagadnieniem, które pojawia się w literaturze przedmiotu w kontekście kontraktowania, jest zdolność stron do wypełniania zobowiązań kontraktowych. Zagadnienie to także ujawnia wpływ otoczenia instytucjonalnego na procesy kontraktowania, które należy postrzegać m.in. z punktu widzenia „struktury instytucjonalnej, przenikającej system prawa kontraktowego”⁵⁸⁴. Drugi rodzaj kontraktów – kontrakty niekompletne – przez sam fakt osadzenia ich w realnej gospodarce, staje się swoistym lustrem instytucjonalnej sfery je determinującej. Mówi się wszak, że kontrakty te determinują kierunek działania i decyzje podejmowane przez człowieka kontraktującego, ale także odzwierciedlają warunki transakcji w każdym możliwym stanie rzeczy *ex ante* i *ex post*⁵⁸⁵. W tym miejscu warto także wspomnieć, iż kontrakty należy traktować jako dynamiczne procesy kontraktowania odnoszące się do procesów zarządzania organizacją. Wynika z tego fakt, iż te procesy kontraktowania będą także zdeterminowane postawami uczestników tegoż procesu zarządzania, w szczególności ich ograniczoną racjonalnością oraz poziomem oportunistycznym⁵⁸⁶.

⁵⁸²Ibid., s. 45.

⁵⁸³por. B. Salanié, *The economics...*, op. cit., s. 161–163.

⁵⁸⁴W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)...*, op. cit., s. 106.

⁵⁸⁵por. P.G. Klein, *New Institutional Economics*, op. cit., s. 466.

⁵⁸⁶por. E. Brousseau i M. Fares, *Incomplete contracts...*, op. cit., s. 2.

Kontrakty niekompletne, pełniąc funkcję organizacji i koordynacji procesów realizacji transakcji, stają się swoistym obrazem instytucjonalnych czynników ograniczających realizację transakcji gospodarczych. Ich niekompletność – a tym samym realność – jest zdeterminowana siłami instytucjonalnymi kształtującymi otoczenie procesów kontraktowania⁵⁸⁷.

Inwestycje publiczne jako węższa kategoria transakcji gospodarczych – co zostało już wcześniej uzasadnione – są realizowane z wykorzystaniem kontraktów publicznych. Stwierdzenie to pozwala przypuszczać, że owe publiczne kontrakty funkcjonują także pod wpływem szerokiego wachlarza instytucjonalnych determinantów. Dynamika otoczenia, zmiany społeczno-gospodarcze, nowe technologie i wiele innych elementów otoczenia nie pozostaną bez znaczenia także i dla procesów publicznego kontraktowania. Można więc powiedzieć, iż publiczne kontrakty będą przybierały formę instytucji, w instytucjonalnej strukturze sfery zamówień publicznych, ściśle powiązanej z mechanizmem rynkowym, procesem kształtowania się kosztów transakcyjnych i funkcjonowaniem państwa oraz organizacji gospodarczych. Nie bez znaczenia dla kontraktów publicznych będzie także instytucjonalny czynnik społeczny, który jest źródłem potrzeb publicznych. Wyrazem tej charakterystyki instytucjonalnego determinizmu jest omawiana wcześniej podmiotowa struktura inwestycji publicznych (zob. rys. 4.1). Pojawienie się trzeciego podmiotu publicznych transakcji decyduje o pomnożeniu się instytucjonalnych determinantów ograniczających te transakcje. Wszak postawy ograniczonej racjonalności, oportunistycznej, ale także i niepewności czy złożoności transakcji będą swoje źródła miały w społeczeństwie, które ostatecznie jest głównym beneficjentem efektów inwestycji publicznych. Przedstawiony wcześniej imperatyw organizacyjny w tym świetle będzie więc odnosił się do specyficznej, żeby nie zaryzykować stwierdzenia – szerszej, instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych. Nakazana w tym imperatywie konieczność organizacji transakcji będzie dodatkowo ukierunkowana na wszelkie czynniki i stosunki

⁵⁸⁷por. W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 122.

społeczno-gospodarcze, które będą pochodziły z istnienia społecznego podmiotu procesu realizacji zadań publicznych. Charakterystyka instytucjonalnego determinizmu procesu publicznego kontraktowania ujawnia się równie wyraźnie w kontekście samej struktury kontraktów. Zobowiązania i renegecje, określone wcześniej jako kluczowe elementy kontraktów, w kontekście inwestycji publicznych będą nabierały dodatkowego znaczenia. Spektrum instytucji oraz przestrzeń społeczno-gospodarcza, która może zrodzić potrzebę renegecji, jest wyraźnie szersza oraz bardziej dynamiczna, a może nawet mniej przewidywalna. Wystarczy wspomnieć chociażby trudności procesów kontraktowania – jeszcze nawet *ex ante* w stosunku do samej realizacji – inwestycji budowy obwodnic drogowych czy linii energetycznych w Polsce w ostatnich kilku latach, które spowodowały nieoczekiwane protesty społeczne. Dodatkowo na ten fakt można nałożyć możliwe przeciwstawne postawy oportunistów i ograniczonej racjonalności różnych społecznych grup interesu, różne poziomy – często skrajnie przeciwstawne – zdolności percepcji społecznej czy kwestię cyklu politycznego. Tak bardzo ogólny obraz rzeczywistości, w której realizowane są inwestycje publiczne, ukazuje jednak złożoność i dynamikę instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych. Postrzegając kontrakty publiczne z perspektywy systemu prawa kontraktowego, ukazuje nam się kolejna grupa instytucji, która w sposób esencjonalny wpływa na ich rzeczywistą postać. Wystarczy wspomnieć niestabilną sytuację prawną w długiej perspektywie czasu w zakresie chociażby ustaw o zamówieniach publicznych, koncesjach, partnerstwie publiczno-prywatnym czy wszelkich elementach polityki gospodarczej, dotyczących aspektów inwestycji i wydatków publicznych środków budżetowych. Nie sposób ukazać pełnego obrazu instytucjonalnego determinizmu procesów publicznego kontraktowania – nie jest to wszak głównym zadaniem niniejszych rozważań. Na podstawie jednak powyższych akapitów nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, iż inwestycje publiczne realizowane z wykorzystaniem procesów publicznego kontraktowania realizowane są w silnym strumieniu instytucjonalnego determinizmu.

Zaspokajanie potrzeb człowieka we współczesnej gospodarce

jest realizowane poprzez różne formy transakcji, które podlegają szerokiemu strumieniowi instytucjonalnych determinantów. Te z kolei skutkują pojawieniem się wielu różnego rodzaju kosztów transakcyjnych, które będą określały holistyczną wartość osiągniętych korzyści. Fakt ten był już znany w czasach Arystotelesa⁵⁸⁸, jednak w niniejszych rozważaniach podjęta została próba określenia ich instytucjonalnego uwarunkowania. Odnosząc powyższe stwierdzenia do inwestycji publicznych, można się zastanawiać, jakie siły instytucjonalne będą kształtowały publiczne koszty transakcyjne. Instytucjonalna teoria kosztów transakcyjnych uzależnia ich wysokość od charakterystyki samych transakcji, które mogą być realizowane wewnątrz firmy, ale także w gospodarce jako takiej⁵⁸⁹. Podkreślić jednocześnie należy, iż źródeł tych kosztów należy szukać w szerokim kontekście społeczno-gospodarczym⁵⁹⁰. Poziom kosztów transakcyjnych jest więc odnoszony do procesu zarządzania, przez co ich źródła są w specyfice wymaganych aktywności, poziomie niepewności oraz częstotliwości występowania tychże transakcji w gospodarce⁵⁹¹. Instytucjonalny determinizm kosztów transakcyjnych pochodzi więc z jednej strony z samych transakcji, z drugiej – z otoczenia instytucjonalnego, w którym dochodzi do realizacji owych transakcji. W tym kontekście zostały już wcześniej przedstawione cztery poziomy instytucji, które z różną intensywnością wpływają na poziom kosztów transakcyjnych. Są nimi (1) instytucje nieformalne, tradycje czy zwyczaje społeczne, (2) formalne instytucje i reguły postępowania, (3) instytucje określające zasady gry rynkowej, odnoszące się do procesów zarządzania firmą oraz (4) instytucjonalne determinanty sposobów alokacji zasobów i zatrudnienia⁵⁹².

Pamiętając, że koszty transakcyjne w sposób istotny dotyczą procesów kontraktowania, należy także w tym miejscu podkreślić

⁵⁸⁸por. Arystoteles, *Polityka...*, op. cit., s. 14.

⁵⁸⁹por. O.E. Williamson, *Comparative...*, op. cit., s. 1.

⁵⁹⁰por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 36.

⁵⁹¹por. Ł. Hardt, *Instytucje a KT...*, op. cit., s. 5.

⁵⁹²por. O.E. Williamson, *The New Institutional Economics...*, op. cit., s. 597–600.

fakt, iż kontrakty związane są z podejmowaniem określonych decyzji przez człowieka kontraktującego. W tym kontekście słusznym staje się twierdzenie, że „ekonomiczny problem społeczeństwa to głównie problem adaptacji do zmian w poszczególnych okolicznościach miejsca i czasu”⁵⁹³. Można tu dostrzec kolejne źródło kształtowania się poziomu kosztów transakcyjnych. Realizacja wszak takiej samej transakcji w różnych miejscach i czasie może być związana z różnym poziomem kosztów transakcyjnych. W instytucjonalnej teorii kosztów transakcyjnych można spotkać się jeszcze z innym podejściem, które ukazuje instytucjonalny determinizm kosztów transakcyjnych. D.C. North w swojej pracy naukowej analizuje je z perspektywy gospodarek krajowych i procesów poznawczych jednostek. Pisze w tym kontekście, iż „kluczem do sukcesu poszczególnych krajów nie były jedynie przewagi technologiczne, ale również czynniki instytucjonalne. [Dalej dodaje także, że – A.J.D.] funkcjonowanie organizacji pociąga za sobą znaczne koszty, które mogą być zredukowane dzięki istnieniu efektywnej struktury instytucjonalnej. Koszty transakcyjne są pochodną określonych rozwiązań regulacyjnych”⁵⁹⁴. Ujawnia się tu kolejne źródło instytucjonalnego determinizmu poziomu kosztów transakcyjnych w postaci krajowego systemu prawnego, który określa przestrzeń realizacji transakcji rynkowych. Z powyższego akapitu można wywnioskować, iż poziom kosztów transakcyjnych jest uzależniony z jednej strony charakterem samej transakcji, z drugiej natomiast – podlega, esencjonalnemu lub substrakcjonalnemu, determinizmowi sfery instytucjonalnej.

Podobnie jak w gospodarce jako całości, zaspokojenie publicznych potrzeb człowieka wymaga realizacji publicznych inwestycji, które rodzą określony poziom publicznych kosztów transakcyjnych, pozostających pod wpływem szerokiego strumienia instytucjonalnych determinantów. Specyfika jednak samych zadań pożytku publicznego wymusza siłą ustawowego legalizmu, iż będą one realizowane przez państwo, a ich głównym beneficjentem po-

⁵⁹³F.A. Hayek, *The Use of Knowledge in Society...*, op. cit., s. 524.

⁵⁹⁴Ł. Hardt, *Instytucje a KT...*, op. cit., s. 9.

zostaje społeczeństwo. W tym świetle, źródeł publicznych kosztów transakcyjnych należy szukać przede wszystkim w kontekście ich zarządzania przez odpowiednie organy państwowe. Nie zmienia to jednak faktu, że specyfika wymaganych aktywów koniecznych do ich realizacji, poziom niepewności oraz ich częstotliwość występowania będą determinowały poziom kosztów transakcyjnych inwestycji publicznych. Warto w tym miejscu odnieść inwestycje publiczne do celów polityki gospodarczej, które w sposób istotny są „zdeteminowane przez ugrupowania polityczne, które w wyniku wybranych wyborów dysponują w danym okresie władzą w państwie. Najważniejsze władze bowiem zawsze decydują o głównych celach polityki gospodarczej”⁵⁹⁵. Pomimo silnego akcentu politycznego, na koszty transakcyjne inwestycji publicznych należy patrzeć jednak w dużo szerszym aspekcie. Wspomniane wcześniej cztery poziomy instytucji, określające poziom kosztów transakcyjnych, znajdują także uzasadnienie w instytucjonalnej sferze inwestycji publicznych. Instytucje formalne i nieformalne – co było już wcześniej poruszane w niniejszym opracowaniu – nie wymagają w tym miejscu szerszego uzasadnienia i można je uznać za zasadne. Instytucje jednak określające zasady gry rynkowej, odnoszące się do procesów zarządzania firmą, wymagają tu publicznego umocowania. Związane to jest z publicznym charakterem przedmiotowych tu inwestycji, co sprawia, iż zasady gry rynkowej będą odnosiły się do zarządzania państwem, organizacjami publicznymi oraz wszelkimi relacjami państwo – podmiot gospodarczy koniecznymi w procesie kontraktowania i realizacji inwestycji publicznych. Czwarty poziom instytucji kształtujących koszty transakcyjne został określony mianem instytucjonalnych determinantów alokacji specyficznych aktywów. Ten element wymaga tu także krótkiego komentarza. Zaproponowany przez O.E. Williamsona model alokacji aktywów w gospodarce ukazuje zależność poziomu kosztów transakcyjnych od poziomu specyficzności aktywów.⁵⁹⁶ Zagadnienia te były szczegółowo omawiane już we wcześniejszym rozdziale.

⁵⁹⁵ J. Kaja, *Polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 17.

⁵⁹⁶ por. O.E. Williamson, *Comparative...*, op. cit., s. 34.

Należy tu jednak doprecyzować, w kontekście inwestycji publicznych, iż transakcje publiczne możliwe będą do realizacji jedynie przez struktury hierarchiczne, którymi będą organy państwowe. Model struktury alternatywnego zarządzania transakcjami będzie stanowił także szerzej poruszany w kolejnym rozdziale w kontekście procesu optymalizacji inwestycji publicznych. W tym miejscu niech będzie wystarczającym stwierdzenie, iż instytucjonalne determinanty sposobów alokacji aktywów będą także kształtowały poziom publicznych kosztów transakcyjnych.

Innym źródłem instytucjonalnego determinizmu będą różne okoliczności miejsca i czasu realizacji zadań publicznych. Niech za przykład posłużą tu inwestycje publiczne, których celem było wybudowanie autostrad publicznych w Europie w okresie od 2006 do 2011 roku. Instytucjonalne determinanty publicznych kosztów transakcyjnych zostały zgrupowane w katalogu określonych czynników egzogenicznych i endogenicznych. Były to następujące czynniki: rodzaje terenu, koszty wykupu ziemi i koniecznych wysiedleń, wymagane obiekty inżynierskie, szerokość drogi, elementy ochrony środowiska, koszty projektów, ceny materiałów budowlanych, wynagrodzenia oraz ilość parkingów. Tak zdefiniowany zestaw determinantów kosztów realizacji określonego tu dobra publicznego, z perspektywy okoliczności miejsca, gdzie owo dobro było wytwarzane, sprawił, że publiczne koszty transakcyjne wybudowania 1 km autostrady wynosiły od 2 mln euro (Macedonia, Bułgaria) aż do 59 mln euro (Słowenia)⁵⁹⁷. Przykład ten w sposób bardzo obrazowy ukazuje wpływ okoliczności miejsca realizacji określonego dobra publicznego na publiczne koszty transakcyjne. Nietrudno także nie dostrzec instytucjonalnego determinizmu kształtującego poziom publicznych kosztów transakcyjnych w kontekście przepisów prawa krajowego, które w sposób kluczowy określa normy i zasady realizacji zadań użyteczności publicznej. W świetle powyższych rozważań z całą odpowiedzialnością można stwierdzić, że publiczne koszty transakcyjne są w sposób istotny zdetermi-

⁵⁹⁷por. A. Dragan, *Koszty budowy autostrad i dróg głównych w wybranych państwach europejskich*, Biuro Analiz i Dokumentacji Senatu RP, Warszawa 2011.

nowane szerokim strumieniem instytucjonalnych determinantów, swoje źródła posiadających tak w charakterystyce samych przedmiotów inwestycji, jak i w szeroko rozumianej instytucjonalnej sferze zadań publicznych.

Próba odniesienia inwestycji publicznych do wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej powinna być dopełniona w tym miejscu zagadnieniem instytucjonalnego determinizmu praw własności. Powiedziane było wcześniej, iż własność jest tym elementem struktury ekonomicznej, która kształtuje określone zachowania, dzięki czemu sama staje się instytucją⁵⁹⁸. W tym świetle „uprawnienia własnościowe stanowią podstawowy element architektury otoczenia instytucjonalnego”⁵⁹⁹. Chcąc jednak odnaleźć instytucjonalne czynniki kształtujące samą własność, można zagłębić się w twórczość T. Veblena, gdzie znajdujemy stwierdzenie, że pierwotny typ własności ma swoje źródło w grabieży i uprowadzaniu ludzi⁶⁰⁰. Taka oto determinacja własności nosi wyraźne znamiona kulturowe i przybiera formę instytucji nieformalnych. Choć współczesne definicje własności od czasów T. Veblena mocno ewoluowały, to nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, iż pochodzenie i umocowanie określonych praw własności jest uzależnione od czynników kulturowych oraz formalnych instytucji legalizmu krajowego. W tym oto świetle można stwierdzić, iż prawo własności jako jeden z elementów instytucjonalnego porządku sfery inwestycji publicznych swoje źródło kształtowania posiada w szerokim wachlarzu formalnych norm i reguł krajowego czy międzynarodowego systemu prawnego oraz w instytucjach ukształtowanych kulturową ewolucją społeczeństw. Zagadnienie to mocno odnosi się do nauk prawnych, a na potrzeby niniejszego opracowania istotną perspektywą problematyki własności jest ta, która określa jej wpływ na konkretne zachowania człowieka gospodarującego.

⁵⁹⁸por. T. Veblen, *Teoria Klasy Próźniaczej...*, op. cit., s. 34–62.

⁵⁹⁹M. Zalesko, *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego...*, op. cit., s. 94.

⁶⁰⁰T. Veblen, *Teoria Klasy Próźniaczej...*, op. cit., s. 27.

4.3 Człowiek gospodarujący a inwestycje publiczne

Próba osadzenia inwestycji publicznych w wybranych teoriach Nowej Ekonomii Instytucjonalnej ukazała już korelacje w zakresie elementów porządku ekonomicznego oraz instytucjonalnego determinizmu. Pozostała do przeanalizowania kwestia działającego człowieka kontraktującego. Ten etap rozważań ma na celu ukazanie logiki ekonomicznej aktywności państwa w zakresie realizacji inwestycji publicznych w kontekście procesów kontraktowania, kosztów transakcyjnych oraz praw własności. Rozważania te można by rozpocząć od kwestii procesu kontraktowania, który co do zasady ma za zadanie umożliwić człowiekowi gospodarującemu optymalne osiągnięcie korzyści z wymiany gospodarczej. Nowa Ekonomia Instytucjonalna, w postaci efektów pracy naukowej O.E. Williamsona, ukazuje nam w tym kontekście swobodną mapę kierunków kontraktowania. Była ona szerzej omawiana w wcześniejszym rozdziale niniejszej pracy. Przedstawiony tam został efektywnościowy kierunek działania człowieka kontraktującego, który ma do wyboru, pod wpływem determinantów zewnętrznych, różne koncepcje kontraktowania⁶⁰¹. Ponadto Nowa Ekonomia Instytucjonalna ukazuje nam tzw. prosty schemat kontraktowania, który umożliwia człowiekowi kontraktującemu przejście samego procesu kontraktowania w sposób optymalny. Osadzając inwestycje publiczne w zagadnieniach logiki kontraktowania, można powiedzieć, iż państwo, a raczej przedstawiciele odpowiednich organów państwowych, stają przed koniecznością udzielenia odpowiedzi na kilka kluczowych pytań związanych z procesem kontraktowania inwestycji publicznych. W pierwszej kolejności należy wybrać kierunek kontraktowania ze względu na determinizm instytucjonalny *ex ante* lub też związanymi z inwestycjami publicznymi kosztami transakcyjnymi *ex post* (zob. rys. 1.5). Wybór pierwszego z kierunków kontraktowania prowadzi do wyboru pomiędzy koncepcją opartą na prawach własności (związane z rozwiązy-

⁶⁰¹por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 37.

waniem problemów własnościowych)⁶⁰² lub agencji (wykonywanie kontraktów poprzez agentów)⁶⁰³. Z kolei wybór procesów kontraktowania inwestycji publicznych bazujący na przyszłych kosztach transakcyjnych umożliwia przyjęcie jeszcze innych koncepcji kontraktowania. Pierwszą z nich będzie koncepcja zarządzania, która podkreśla znaczenie prywatnych rozwiązań sytuacji konfliktowych. Druga zaś sprowadza się do kontraktowania w oparciu o pomiary poziomu niepewności lub cech dotyczących podaży przedmiotów transakcji. W świetle powyższych rozważań, choć bardzo ogólnych, można z całą pewnością stwierdzić, iż państwo kontraktujące wpisuje się retorykę znaczenia pojęcia człowieka kontraktującego, co daje mu (państwu) możliwość korzystania z instytucjonalnych narzędzi optymalizacji procesów kontraktowania oraz realizacji całych inwestycji publicznych. Zagadnienia procesów kontraktowania będą jeszcze omawiane w kolejnym rozdziale w kontekście koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych.

W związku z powyższym, obecne rozważania można skierować na zagadnienia działającego człowieka w kontekście publicznych kosztów transakcyjnych. Nowa Ekonomia Instytucjonalna daje nam określenie człowieka kontraktującego, co „wskazuje zbiór założeń przyjętych w analizie zachowań ekonomicznych”⁶⁰⁴. W kontekście kosztów transakcyjnych człowiek kontraktujący przyjmuje instytucjonalny determinizm w sytuacji, gdy taka postawa będzie rodziła określone korzyści. „Ekonomia kosztów transakcyjnych charakteryzuje naturę ludzką taką, jaką znamy, przez odniesienie do ograniczonej racjonalności i oportunistów”⁶⁰⁵. Nie bez znaczenia dla sposobu działania człowieka są jego zdolności do percepcji⁶⁰⁶. Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że człowiek gospodarujący będzie podejmował takie decyzje, które wygenerują wzrost korzyści dotyczących określonych transakcji, te zaś są po-

⁶⁰² por. Ibid., s. 39–41.

⁶⁰³ por. Ibid., s. 40.

⁶⁰⁴ M. Nowak, *Instytucjonalizm w socjologii ekonomii. Problem i jego konceptualizacja*. . . , op. cit., s. 198.

⁶⁰⁵ O.E. Williamson, *Ekonomiczne*. . . , op. cit., s. 57.

⁶⁰⁶ por. Ł. Hardt, *Instytucje a KT*. . . , op. cit., s. 9.

wiązane z kosztami transakcyjnymi. Nie wchodząc w tym miejscu w szczególne zagadnienia na temat kosztów transakcyjnych, można stwierdzić, iż człowiek gospodarujący będzie podejmował takie decyzje, które będą zmierzały do osiągnięcia głównego celu transakcji przy zaangażowaniu optymalnego poziomu kosztów transakcyjnych. Działania człowieka gospodarującego w instytucjonalnej sferze inwestycji publicznych, co do zasady, powinny być determinowane podobnymi przesłankami. Ograniczona racjonalność oraz postawy oportunistyczne są tymi czynnikami, które można zaobserwować w postawach przedstawicieli organów państwowych realizujących określone zadania publiczne. Nie sposób także nie odnieść się do faktu, iż przedstawiciele państwa powinni podejmować takie decyzje, które będą zmierzały do osiągnięcia celu publicznego – choć można tu dostrzec także określone korzyści polityczne – przy jednoczesnym optymalizowaniu wydatków publicznych, rozumianych jednak jako publiczne koszty transakcyjne. Można w tym miejscu użyć parafrazy tezy O.E. Williamsona i nadać jej charakter nakazowy. Należy zatem stwierdzić, że organizowanie procesu realizacji zadań publicznych powinno w sposób instrumentalny dotyczyć oszczędności kosztów, tak związanych bezpośrednio z wytwarzaniem dobra publicznego, jak również z publicznymi kosztami transakcyjnymi tejże inwestycji publicznej⁶⁰⁷. A zatem sposób zarządzania publicznym procesem realizacji inwestycji będzie w sposób istotowy zdeterminowany instytucjonalnym determinizmem wynikającym z rodzaju transakcji, a tym samym ograniczony kosztami transakcyjnymi.

Instytucjonalna teoria kosztów transakcyjnych w tym miejscu określa, iż człowiek gospodarujący ma możliwość wyboru struktur zarządzania ze względu na rodzaj samej transakcji, które w gospodarce mogą przybierać charakter niespecyficzny, mieszany lub idiosynkratyczny. Pierwsze z nich determinują zarządzanie rynkowe, drugie – zarządzanie trójstronne lub bilateralne⁶⁰⁸. W tak przyjętej typologii transakcji na skrajnym biegunie znajdują się

⁶⁰⁷ por. O.E. Williamson, *Transaction Cost...*, op. cit., s. 245.

⁶⁰⁸ por. O.E. Williamson, *The Economics of Organization...*, op. cit., s. 361.

transakcje idiosynkratyczne, które są takimi transakcjami, „gdzie przy związanej z nimi produkcji wymagane są bardzo wyspecjalizowane aktywa ludzkie i fizyczne, tak że nie występują żadne oczywiste oszczędności skali, osiągalne przez wymianę między firmami, których nabywca (lub sprzedawca) nie mógłby zrealizować sam”⁶⁰⁹. W tej definicji transakcji można znaleźć wiele wspólnego z inwestycjami publicznymi. Podtrzymując charakterystykę zadań pożytku publicznego – wcześniej już szeroko omówioną w niniejszej pracy – można stwierdzić, iż są to transakcje wymagające zaangażowania wysoce specyficznych aktywów, tak ludzkich, jak i fizycznych. Dodatkowa specyfika aktywów rzeczowych, która nie występuje w transakcjach prywatnych, odnosi się do publicznych praw własności. Wszak inwestycje publiczne w sposób bezpośredni są realizowane na publicznej „materii”, która pozostaje we władaniu i użytkowaniu społecznym. Wynika z tego w sposób oczywisty, iż nabywcy – społeczni beneficjenci – nie są w stanie samodzielnie zrealizować tak scharakteryzowanych transakcji w strukturach rynkowych. Ponadto niedopuszczalna jest wymiana pomiędzy państwem a prywatnymi organizacjami określonych aktywów publicznych w celu realizacji zadań publicznych, co zmierzałoby do procesu zbędnej prywatyzacji. Choć w gospodarczej rzeczywistości znana jest taka oto praktyka, to jednak koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych nie dopuszcza do takiej możliwości. W tym świetle przedmiotem rozważań są tylko i wyłącznie te inwestycje, które pozostają do samego końca procesu ich realizacji, a dalej także i użytkowania, inwestycjami publicznymi. Definicja transakcji idiosynkratycznych odnosi także specyficzność aktywów do zasobów ludzkich. Praktyka realizacji zadań publicznych daje możliwość na zastosowanie tu pewnej typologii, z perspektywy już samej realizacji zadań publicznych. Z jednej strony mamy do czynienia z realizacją tychże zadań przez organizacje publiczne, które są wyspecjalizowane do świadczenia określonych zadań-usług pożytku publicznego, także z perspektywy wymaganych specyficznych aktywów ludzkich. Przykładem są tu wszelkiego rodzaju

⁶⁰⁹O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 87.

urzędy administracji państwowej, które posiadając odpowiednie kompetencje (wysoce specyficzne zasoby ludzkie), realizują określone zadania publiczne. Z drugiej jednak strony, istnieją takie zadania publiczne, których charakterystyka powoduje, iż państwo jest zmuszane do pozyskiwania deficytowych tu kompetencji na zewnątrz. Także i w tej sytuacji, w gospodarczej rzeczywistości, można dostrzec dwa kierunki realizacji tak specyficznych zadań publicznych. Kluczem podziału będzie tu częstotliwość występowania tychże zadań pożytku publicznego. W sytuacji więc ich regularności, państwo pozyskuje wymagane specyficzne aktywa ludzkie i fizyczne poprzez wewnętrzne zorganizowanie – w granicach administracji publicznej – celowych podmiotów świadczących takie oto usługi publiczne. Za przykład mogą tu posłużyć wszelkiego rodzaju podmioty publiczne realizujące tak specyficzne usługi (np. obrona narodowa, publiczna służba zdrowia, transport miejski, gospodarka odpadowa czy zieleń miejska). Zadania publiczne wymagające określonych specyficznych aktywów nieposiadanych (deficytowych) przez państwo, których częstotliwość występowania jest niska, lub nawet występują one jednorazowo, są realizowane już z wykorzystaniem zewnętrznych kompetencji w formie inwestycji publicznych, na mocy publicznych kontraktów, przez podmioty prywatne (np. budowa dróg, budynków publicznych, oczyszczalni ścieków czy infrastruktury technicznej). W taki oto sposób rozumiane inwestycje publiczne, które można nazwać specyficznymi transakcjami idiosynkratycznymi (ze względu na zewnętrzne źródło wymaganych kompetencji), będą determinowały kierunek zarządzania utożsamiany z pionową integracją wewnątrz organizacji publicznej⁶¹⁰. Należy w tym miejscu podkreślić, iż pomimo konieczności poszukiwania wymaganych specyficznych aktywów poza organizacją państwową struktura własnościowa przedmiotu inwestycji publicznych nie ulega zmianie. W świetle powyższego można powiedzieć, iż człowiek gospodarujący, którym jest tu państwo kontraktujące, w celu realizacji inwestycji publicznych przyjmuje kierunek zarządzania tożsamy z integracją pionową, która będzie

⁶¹⁰por. Ibid., s. 95–107.

polegała na łączeniu kolejnych faz wytwarzania określonego dobra publicznego⁶¹¹, a w sytuacji konieczności, zdeterminowanej charakterem zadania publicznego, na poszukiwaniu wymaganych specyficznych aktywów na zewnątrz organizacji, zachowując efektywnościowy kierunek z perspektywy kosztów bezpośrednich oraz publicznych kosztów transakcyjnych.

W powyższym akapicie, w kontekście specyficznych aktywów wymaganych do realizacji zadań publicznych, pojawiło się odwołanie do kwestii praw własności. W tym miejscu więc ta oto problematyka będzie stanowiła perspektywę analizy działalności człowieka kontraktującego, którym jest kontraktujące państwo. Z rozważań zawartych we wcześniejszym rozdziale, poświęconemu instytucjonalnej teorii praw własności, można wywnioskować, iż prawa własności stanowią jedną z instytucji, która w sposób istotny determinuje rodzaj podejmowanych decyzji przez człowieka gospodarującego. Te zaś z kolei – szczególnie w sytuacji decyzji podejmowanych przez państwo kontraktujące – wpływają na tworzenie się instytucjonalnego ładu gospodarczego. Istnieją zatem określone normy i zasady, mające swoje źródła także w przedmiotowej tu formie własności, które umożliwiają optymalną alokację zasobów w gospodarce⁶¹². W literaturze przedmiotu można znaleźć także stwierdzenie, że „w ekonomicznej teorii praw własności wskazuje się, iż fragmentacja absolutnych praw własności i operacje rynkowe służą do nadania zasobom dóbr jak najwyższej użyteczności”⁶¹³. Odnosząc powyższe konstatacje do instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych, można powiedzieć, że działania państwa kontraktującego, ograniczone instytucjonalnym determinizmem, powinny sprowadzać się do takiego kształtowania praw własności określonych dóbr publicznych, aby maksymalizować jego użyteczność i wartość. Można to odnieść do poruszanej we wcześniejszych akapitach problematyki specyficzności aktywów koniecznych dla realizacji określonych dóbr publicznych. Cha-

⁶¹¹por. W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*..., op. cit., s. 92–93.

⁶¹²por. F.A. Hayek, *The Results of Human Action*..., op. cit., s. 96–100.

⁶¹³R.M. Jakubowski, *Efektywność gospodarcza*..., op. cit., s. 69.

rakter samych zadań użyteczności społecznej ogranicza w sposób istotny proces fragmentacji praw własności. W tym świetle należy stwierdzić i mocno ten fakt podkreślić, iż optymalna realizacja zadań publicznych będzie determinowała proces fragmentacji absolutnych praw własności, który niejako zatrzyma się na poziomie publicznych praw własności⁶¹⁴. Odpowiednia więc fragmentacja praw własności, pamiętając o publicznym charakterze przedmiotowych tu dóbr, będzie źródłem korzyści dla każdej ze stron publicznego kontraktu, gdyż generować będzie dodatkową rentę poprzez wzrost wartości przedmiotu praw własności⁶¹⁵. Innym determinantem decyzji podejmowanych przez człowieka gospodarującego, w kontekście praw własności, jest motywacja. Jest ona tym silniejsza, im pełniejszy jest poziom własności, a taka oto silna motywacja skutkuje optymalną alokacją dóbr w gospodarce. Pozostając w sferze inwestycji publicznych, z powyższego stwierdzenia można pośrednio wywnioskować argumentację, która będzie osłabiała zasadność procesów prywatyzacji. Skoro państwo jest tym podmiotem, który z natury rzeczy został powołany do m.in. realizacji zadań publicznych, w granicach posiadanych publicznych praw własności do dysponowania i zarządzania publicznymi aktywami, to pozbywanie się chociażby części tych praw na rzecz podmiotów prywatnych, których świadczenie publicznych usług nie jest głównym celem, może nosić znamiona – przynajmniej – nieoptymalnej alokacji aktywów publicznych w gospodarce. Jest bezsprzecznym faktem, czego liczne dowody znajdujemy także w literaturze przedmiotu, iż „najbardziej wydajną gospodarką jest ta oparta na pełnej własności prywatnej, o charakterze wyłącznym i transferowalnym. Należy również zgodzić się ze stwierdzeniem, że system społeczno-gospodarczy oparty na prywatnej własności, w której zapewniony jest niczym nieskrępowany transfer praw własności, prowadzi do stosunkowo najlepszej alokacji zasobów w relacji z innymi rodza-

⁶¹⁴por. M. Karlikowski, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce...*, op. cit., s. 334–335.

⁶¹⁵por. L. Alessi, *Property Rights, Transaction Cost, and X-efficiency...*, op. cit., s. 64–81.

jami gospodarek”⁶¹⁶. Owa optymalność jednak alokacji zasobów nie musi wynikać wprost z faktu samej prywatnej własności, a raczej – jak twierdzi H. Demsetz – z motywacji do optymalnego działania, która jest pochodną formy własności⁶¹⁷. Mając w pamięci publiczny charakter zadań użyteczności społecznej, można w tym świetle stwierdzić, iż istnieje potrzeba instytucjonalnego zdeterminowania państwa, w granicach posiadanych praw własności, do optymalnego zarządzania inwestycjami publicznymi z wykorzystaniem – przynajmniej w jakiejś części – dostępnych narzędzi i metod zarządzania stosowanych przez podmioty prywatne. Utrzymanie więc poziomu publicznych praw własności w procesie ich fragmentacji będzie determinowało indywidualne działania państwa kontraktującego, uniemożliwiając jednocześnie zwiększenie wartości rynkowej dóbr publicznych poprzez zmianę praw własności w kierunku ich prywatyzacji⁶¹⁸. Ta niedogodność ekonomiczna jest z jednej strony do przyjęcia w procesie świadczenia usług publicznych, z drugiej jednak strony wymusza w pewnym sensie na przedstawicielach organów państwowych zintensyfikowanie działań zmierzających do optymalizacji realizacji inwestycji publicznych, obierając efektywnościowy kierunek zarządzania w rozumieniu publicznych kosztów transakcyjnych.

Rozważania na temat logiki działania człowieka gospodarującego w obszarze inwestycji publicznych wymaga zwrócenia uwagi, w kontekście Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, na jeszcze inne zagadnienie. ‘Człowiekiem działającym’ zostało w powyższych rozważaniach określone państwo kontraktujące a działania zmierzające do realizacji inwestycji publicznych osadzono w problematyce polityki gospodarczej. „Proces politycznego podejmowania decyzji [co będzie odnosiło się do zarządzania inwestycjami publicznymi – A.J.D.] ma charakter złożony, jest bowiem ciągiem wzajemnych relacji o wiele bardziej skomplikowanych niż podejmo-

⁶¹⁶M. Zalesko, *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego...*, op. cit., s. 94.

⁶¹⁷por. H. Demsetz, *Toward a Theory of Property Rights...*, op. cit., s. 365.

⁶¹⁸por. E.G. Furubotn i S. Pejovitch, *Introduction...*, op. cit., s. 9.

wanie niepolitycznych decyzji przez bodźce rynkowe”⁶¹⁹. W tym świetle warto spojrzeć więc na inwestycje publiczne z perspektywy wybranych zagadnień teorii wyboru publicznego. Wpisuje się ona w socjologiczny nurt racjonalnego wyboru, okraszony instytucjonalnym determinizmem i podejściem systemowym⁶²⁰. Istnieje kilka kluczowych elementów tejże teorii, które pozwolą spojrzeć na inwestycje publiczne i kontraktujące państw z nieco innej perspektywy. Jednym z tych fundamentów jest koncepcja indywidualizmu metodologicznego, która nakazuje działanie człowieka gospodarującego postrzegać w optyce indywidualnych preferencji jednostek tworzących określoną społeczność. Należy więc powiedzieć, że „wynik zbiorowy wyłania się poprzez maksymalizujące użyteczność zachowania wielu osób działających w różnorodnych rolach. Wyniki te nie są niezależne ani nawet rozłączne od indywidualnej działalności, nawet jeśli poszczególne osoby w niewielkim stopniu – poza jakimiś rzadkimi przypadkami – zdają sobie sprawę z tego, że swoim zachowaniem wpływają na wybory dla społeczności”⁶²¹. Wpisując to twierdzenie w nurt Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, jednocześnie odnosząc je do instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych, można stwierdzić, iż otoczenie instytucjonalne kształtuje zachowania indywidualnych jednostek społeczeństwa, które to definiują określone potrzeby o charakterze użyteczności publicznej. Takie instytucjonalnie zdeterminowane działania jednostek w dalszej kolejności oddziałują na systemowe działanie państwa kontraktującego⁶²². Koncepcja ta zatem w centralnym miejscu procesów społeczno-gospodarczych stawia człowieka, którego w literaturze przedmiotu określa się jako człowieka

⁶¹⁹J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji...*, op. cit., s. 21.

⁶²⁰por. J.S. Coleman, *A Rational Choice Perspective on Economic Sociology*, [w:] *The Handbook of Economic Sociology*, red. N.J. Smelser i R. Swedberg, Princeton University Press, Princeton 1994.

⁶²¹J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji...*, op. cit., s. 22.

⁶²²por. J.S. Coleman, *A Rational Choice Perspective on Economic Sociology*, op. cit., s. 166–167.

społeczno-ekonomicznego zakorzenionego instytucjonalnie⁶²³. Innym dość istotnym elementem teorii wyboru publicznego jest koncepcja równowagi systemu, która w sposób fundamentalny odnosi się do równowagi J. Nasha. Koncepcja ta ukazuje taką oto sytuację systemu społeczno-ekonomicznego, w którym nie istnieją, bądź są ignorowane, bodźce do zmiany strategii, choć ta może być nieoptymalna w sensie Pareto⁶²⁴. Odnosząc inwestycje publiczne, a raczej wybór publicznych zadań do realizacji dla dobra publicznego, można powiedzieć, iż optymalna strategia państwa kontraktującego będzie zmierzała do realizacji zadań publicznych w taki oto sposób, aby były one dostępne w sposób efektywny dla z góry zdefiniowanej społeczności beneficjentów, nawet jeśli będzie to wymagało utrzymania nieoptymalnego stanu rzeczy. Efektywność zadań publicznych będzie tu określana jednak poprzez kryterium dostępności dla społeczeństwa oraz poziom realizacji publicznych potrzeb na określone dobra użyteczności społecznej przy optymalnym – choć może nie idealnym – zaangażowaniu kosztów transakcyjnych. Innym jeszcze elementem teorii wyboru publicznego, wartym przytoczenia, jest założenie o możliwości uzyskania określonych korzyści „przez zrzeczenie się kontroli nad niektórymi zasobami i procesami. [Zgodnie z tym założeniem – A.J.D.] zwiększenie korzyści dla danej osoby (poprawa użyteczności) może nastąpić także przez zrzeczenie się kontroli nad zasobami produkcyjnymi na rzecz innych osób. Transfer uprawnień może być racjonalnym wyborem, kiedy ten, kto przejmuje kontrolę nad zasobami, ma lepszy dostęp do informacji i wiedzy lub wyższe umiejętności gospodarowania”⁶²⁵. W tym założeniu można znaleźć przesłankę do takiego podejmowania decyzji przez państwo kontraktujące, które w obliczu deficytu własnych specyficznych aktywów ludzkich i rzeczowych koniecznych do realizacji określonej inwestycji publicznej, będzie

⁶²³W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 34.

⁶²⁴por. J.F. Nash, *Equilibrium Points in n-Person Games*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA”, 1950, t.36, nr 1, s. 48–49.

⁶²⁵J. Wilkin, red., *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 15.

ich poszukiwało poza organizacją publiczną, w celu jej (inwestycji publicznej) racjonalizacji. W kontekście niniejszych rozważań na temat koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych można również stwierdzić, iż to założenie teorii wyboru publicznego otwiera teoretyczne możliwości implementacji tej koncepcji do realizacji zadań publicznych.

Kolejnym elementem teorii wyboru publicznego, do którego należy odnieść zagadnienia inwestycji publicznych, jest kapitał społeczny. Taka forma kapitału charakteryzuje się tym, że – z punktu widzenia praw własności – należy go przypisywać określonej społeczności, a nie konkretnej jednostce, dzięki czemu generuje określone korzyści społeczno-ekonomiczne dla tejże grupy społecznej⁶²⁶. „Kapitał społeczny jest wynikiem współdziałania i wzajemnego oddziaływania w ramach jakiejś grupy społecznej oraz tworzenia różnego rodzaju sieci współpracy. To oddziaływanie kształtuje postawy jednostek, ale uwidacznia się dopiero w relacjach z innymi członkami grupy”⁶²⁷. Tak ukazana rola kapitału społecznego mocno koreluje ze wspomnianą wyżej koncepcją równowagi systemu. Istotnym jest tu jednak fakt, iż wspólne działania grupy społecznej w celu osiągnięcia określonych korzyści publicznych – co ważne jest także w kontekście inwestycji publicznych – rodzi atmosferę zaufania, niweluje poziom niepewności i postaw oportunistycznych. To z kolei wpływa pozytywnie na poziom kosztów transakcyjnych. Odnosząc rolę kapitału społecznego do samego już działania państwa kontraktującego, można stwierdzić, iż racjonalnym będzie tu podejmowanie takich działań, które stworzą instytucjonalne warunki sprzyjające kolektywnym działaniom społeczeństwa, generującym wysoki poziom kapitału społecznego. Za przykład może posłużyć tu stosunkowo młoda forma współdecydowania o inwestycjach publicznych, która znana jest jako idea budżetu obywatelskiego lub partycypacyjnego. Takie rozwiązanie zostało po raz pierwszy wprowadzone do polityki ekonomicznej

⁶²⁶por. R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Społeczny Instytut Wydawniczy ZNAK, Warszawa 1995.

⁶²⁷J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania...*, op. cit., s. 16.

w Brazylii, jako forma włączenia obywateli w kształtowanie polityki lokalnej⁶²⁸. „Budżet partycypacyjny to oddolny proces kształtowania priorytetów budżetowych i wskazywanie przez obywateli, które inwestycje i projekty należy realizować w ich miejscowości”⁶²⁹. Można stwierdzić na podstawie obserwacji rzeczywistości dotyczącej inwestycji publicznych, co potwierdza także literatura przedmiotu, że idea budżetu obywatelskiego zrodziła się na skutek zaistnienia – co oczywiste, decyzjami politycznymi – instytucjonalnych warunków dla rozwoju kapitału społecznego. Wszak owa społeczna aktywność bazuje na wspólnie podejmowanych decyzjach przez lokalne społeczności, co zmierza do realizacji kolektywnego działania i tworzenia się określonych sieci współpracy. Przedmiot tychże działań tych oto społeczności i osiągnięty cel rodzi społeczno-ekonomiczne korzyści poprzez wiążącą moc deliberowanych spraw budżetowych i inwestycyjnych⁶³⁰. Przedstawione tu elementy charakterystyczne określają istotę idei budżetu obywatelskiego, a jednocześnie kapitału społecznego, jako jednego z elementów teorii wyboru publicznego. Przykład ten pokazuje, iż rola kapitału społecznego ma realne znaczenie w procesie podejmowania określonych decyzji przez państwo kontraktujące – tutaj w granicach lokalnych społeczności – w zakresie realizacji inwestycji publicznych. Na zakończenie rozważań na temat teorii wyboru publicznego, co może stanowić swoistą klamrę dla rozdziału, w którym inwestycje publiczne zostały osadzone w ramy wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, można stwierdzić, iż racjonalne zachowania i działania ludzi przebiegają „w ramach ograniczeń i możliwości stworzonych przez instytucje, zarówno formalne (np. prawo i organizacja państwa), jak i nieformalne (normy

⁶²⁸por. C. Souza, *Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions*, „Environment & Urbanization”, 2001, t.13, nr 1, s. 159–184.

⁶²⁹M. Rachwał, *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny”, 2013, nr 4, s. 174.

⁶³⁰por. B. Sorychta-Wojczyk, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, 2015, nr 78, Organizacja i zarządzanie, s. 422.

społeczne, tradycje czy religia)”⁶³¹. Instytucjonalny determinizm jest więc dostrzegany także z perspektywy teorii wyboru publicznego, co w sposób jednoznaczny podkreśla znaczenie roli instytucji w rzeczywistości społeczno-ekonomicznej.

Rozważania zawarte w tym rozdziale miały na celu ukazanie podstaw do uzasadnienia hipotezy postawionej w tejże dysertacji, która sprowadza się do stwierdzenia, że koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych wpisuje się w ramy instytucjonalnej teorii kontraktów, teorii kosztów transakcyjnych, teorii praw własności oraz teorii wyboru publicznego, stanowiących wybrane zagadnienia Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Począwszy od ukazania instytucjonalnych elementów porządku ekonomicznego, poprzez rozważania nad instytucjonalną sferą inwestycji publicznych, skończywszy na analizie instytucjonalnego determinizmu działań człowieka gospodarującego przedmiotowe tu inwestycje publiczne zostały osadzone w fundamentalne zagadnienia wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. W świetle powyższych rozważań można stwierdzić, że zagadnienia koncepcji efektywnościowej wpisują się w problematykę poruszaną przez powyższe teorie NEI. Tym samym inwestycje publiczne powinny zostać uznane za przedmiot badań i analiz naukowych prowadzonych w tym nurcie współczesnej ekonomii. Ponadto można pokusić się o stwierdzenie, iż zaproponowana w niniejszej pracy Ekonomia Celów Publicznych, rozumiana jako teoria poznawania zjawisk społeczno-ekonomicznych, którymi są inwestycje publiczne, może zasługiwać w przyszłości na dołączenie do katalogu teorii owej Ekonomii Instytucjonalnej.

⁶³¹J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania...*, op. cit., s. 16.

Rozdział 5

Kierunek efektywnościowy państwa kontraktującego

Koncepcja niniejszej rozprawy ukazując determinanty, które ukierunkowały autora do wyboru problematyki naukowej z obszaru instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych, zdefiniowała także jej główne cele. Pierwszym z nich było ostateczne dopracowanie i przedstawienie koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych, drugi natomiast sprowadzał się do ukazania poszczególnych zależności pomiędzy inwestycjami publicznymi realizowanymi z wykorzystaniem przedmiotowej tu koncepcji efektywnościowej a gospodarką krajową. W toku naukowych poszukiwań i rozważań, w świetle studiów literatury oraz na podstawie obserwacji gospodarczej rzeczywistości zrodziła się – jako pewnego rodzaju dodatkowy owoc tychże prac – koncepcja Ekonomii Celów Publicznych. Stała się ona swoistą metodologią poznawczą świata inwestycji publicznych. Zdefiniowane w taki oto sposób cele niniejszej pracy określone zostały także w postaci hipotez badawczych, które swoją esencję znajdują w głównej tezie naukowej. Zostało tym samym stwierdzone, iż koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych, poprzez jej zastosowanie w realizacji zadań użyteczności publicznej, na poziomie ogólnokrajowym i samorządowym, z punktu widzenia wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej okazuje się korzystna dla gospodarki krajowej. Poprzednie rozdziały zawierają rozważania na tematy instytucjonal-

nego porządku w świetle NEI, istoty modelu optymalizacji inwestycji publicznych, koncepcji Ekonomii Celów Publicznych, a także przedstawiają próbę osadzenia przedmiotowej tu koncepcji efektywnościowej w zagadnienia kontraktów, kosztów transakcyjnych, praw własności oraz wyboru publicznego jako wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Ten rozdział, będąc poświęcony oszczędnościowemu kierunkowi państwa kontraktującego, ma na celu podjęcie próby ukazania zasadności postawionej tezy badawczej. Zostaną w tym miejscu poruszone zagadnienia, które w sposób łączny będą spinały rozważania autora w obszarze instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych.

5.1 Państwo kontraktujące

Inwestycje publiczne, będąc postawione w niniejszej pracy na piedestale przedmiotów rozważań naukowych, zostały potraktowane na równi z wszelkimi innymi transakcjami gospodarczymi, jednocześnie ukazane zostały jako specyficznych ich rodzaj. Owa specyfika jest zdeterminowana ich celowością i zadaniowością, która w sposób naturalny swoje źródła czerpie w publicznym ich charakterze. Rozważania naukowe na temat zadań publicznych są bardzo często osadzone w kontekście polityki gospodarczej, co nie jest niczym złym. Takie jednak podejście może skutkować swoistym narzędziowym ograniczaniem możliwości ich optymalizacji, która jest z kolei częstym zagadnieniem w ekonomicznych rozważaniach nad transakcjami „czysto” gospodarczymi. Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, iż inwestycje publiczne są tym samym, co transakcje gospodarcze, jedynie odmienne w swojej publicznej specyfikacji. Takie rozumienie przedmiotowych tu inwestycji stało się podwaliną dla rozważań w sposób istotny bazujących na zagadnieniach, które tworzy Nowa Ekonomia Instytucjonalna. Inwestycje publiczne są więc postrzegane jako transakcje publiczne, które realizowane są w granicach instytucjonalnej sfery inwestycji publicznej pozostającej źródłem ich esencjonalnych i substrakcyjnych determinantów. Można więc powiedzieć, iż transakcje te zostały w pewnym sensie odcięte od klasycznych rozważań na-

ukowych z obszaru polityki gospodarczej czy ekonomii politycznej i osadzone w gospodarce jako takiej. Zabieg ten jednak nie miał na celu oderwania inwestycji publicznych od przedmiotu powyższych nauk, lecz podkreślenie i mocne zaakcentowanie instytucjonalnego determinizmu, który jest szeroko definiowany przez poszczególne teorie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Dlatego właśnie inwestycje publiczne w powyższych rozważaniach zostały wpisane w instytucjonalną sferę, która kształtuje rzeczywistość otaczającą zadania użyteczności publicznej, sposoby ich realizacji i decyzje podejmowane przez przedstawicieli państwa. Odmienność tychże inwestycji od pozostałych transakcji gospodarczych okazała się tym czynnikiem, który pozwolił na zdefiniowanie instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych, omówionej szczegółowo w wcześniejszym rozdziale. Ta neoinstytucjonalna logika sprawiła, iż proces realizacji inwestycji publicznych został poddany analizie w świetle wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Wybór poszczególnych teorii wynikał z kolei z głównego przedmiotu niniejszej pracy, którym jest koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych, co miało umożliwić weryfikację postawionej tezy badawczej. Dlatego właśnie inwestycje publiczne – a tym samym koncepcja efektywnościowa – zostały osadzone w zagadnieniach teorii kontraktów, kosztów transakcyjnych, praw własności oraz wybranych elementach teorii wyboru publicznego.

Analiza zadań publicznych, w szczególności procesów ich realizacji, z perspektywy transakcji gospodarczych nie pomniejszyła w żaden sposób ich publicznego charakteru. Wręcz odwrotnie, osadzenie ich w gąszczu transakcji „prywatnych” – tak rynkowych, jak i z obszaru przedsiębiorstw – uwidocznilo ich charakterystykę, odmienność i wartość gospodarczą. Powiedziane było już wcześniej, iż inwestycji publicznych nie należy traktować jako cel sam sobie, chociażby w politycznych rozgrywkach tzw. politycznych cykli koniunkturalnych⁶³². Inwestycje publiczne powinny być traktowane jako te specyficzne transakcje, które są swoistym proce-

⁶³²por. L. Ales, P. Maziero, i P. Yared, *A theory of political and economic cycles...*, op. cit.

sem do realizacji określonych potrzeb społecznych. To jest ten element, który stanowi fundament inwestycji publicznych. Potrzeby społeczne, kształtowane oczywiście instytucjonalnych determinizmem, są początkiem – a może należałoby powiedzieć, powinny być początkiem – i pierwszym etapem procesu realizacji zadań publicznych. Specyficzność oraz mnogość inwestycji publicznych w gospodarce rodzi szereg ich typologii, chociażby z perspektywy organów państwowych zobligowanych do ich realizacji⁶³³. W kontekście jednak wybranych tu teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej warto wspomnieć, iż owa specyficzność determinuje idiosynkratyczny charakter inwestycji publicznych. Są to takie transakcje, „gdzie przy związanej z nimi produkcji wymagane są bardzo wyspecjalizowane aktywa ludzkie i fizyczne, tak że nie występują żadne oczywiste oszczędności skali, osiągalne przez wymianę między firmami, których nabywca (lub sprzedawca) nie mógłby zrealizować sam”⁶³⁴. Odmienność jednak inwestycji publicznych, a raczej charakter podmiotu ich realizującego, wymusza niejako dookreślenie owej idiosynkratyczności inwestycji publicznych ze względu na konieczność ich realizacji z partnerem zewnętrznym. Zatem można powiedzieć, iż inwestycje publiczne będą specyficznymi (bądź publicznymi) transakcjami idiosynkratycznymi. W tym miejscu warto także wspomnieć jeszcze jeden element, który w sposób esencjonalny kształtuje charakterystykę inwestycji publicznych. Mowa jest o ich strukturze podmiotowej. Inwestycje publiczne zakładają istnienie trzech podmiotów transakcji gospodarczej. Jak każda inna transakcja gospodarcza, tak i inwestycje publiczne są realizowane przy współdziałaniu podmiotu, który jest dostawcą usług lub dóbr, tutaj o charakterze publicznym (podmiot prywatny). Po drugiej stronie kontraktu znajduje się państwo, które zgodnie ze swoimi ustawowymi obowiązkami, realizuje zadania publiczne. Pomędzy tymi podmiotami dochodzi do zawierania kontraktów publicznych, generują się koszty transakcyjne, a co najważniejsze, realizacja owego kontraktu prowadzi

⁶³³M. Małecka-Łyszek, *Pojęcia i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego...*, op. cit.

⁶³⁴O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 87.

do osiągnięcia zamierzonego celu, którego beneficjentem – i tu pojawia się trzeci podmiot tych transakcji – jest społeczeństwo. Taka struktura podmiotowa realizacji zadań publicznych generuje także określone niuanse związane z prawami własności, w szczególności prawami do korzystania z takich dóbr oraz prawami do zarządzania nimi. Zagadnienia te zostały jednak już omówione wcześniej.

W tym miejscu warto jednak zwrócić uwagę na ten podmiot publicznych transakcji, który jest uprawniony i zdeterminowany czynnikami instytucjonalnymi do realizacji przedmiotowych tu inwestycji. Jest nim państwo kontraktujące. W nurcie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej podmiot transakcji gospodarczej jest określany mianem człowieka kontraktującego, „które wyraźnie nawiązuje do tak upowszechnionego pojęcia człowieka ekonomicznego i do tych wszystkich prób opisanego istoty ludzkiej przy pomocy zredukowanego do minimum zbioru cech. Bez trudu widzimy, że mamy tu do czynienia z tym samym osobnikiem z rodzaju *homo oeconomicus*, zatroskanym możliwie pełnym zaspokojeniem swoich potrzeb, zmuszonym do szukania kompromisu w trakcie wymiany z innymi podobnie egoistycznie nastawionymi jednostkami. W każdym procesie wymiany, realizacji transakcji, pojawia się potrzeba osiągnięcia porozumienia między uczestnikami, ustalenia wzajemnych praw i obowiązków, słowem – zawarcia umowy”⁶³⁵. Odniesienie jednak człowieka ekonomicznego do procesu kontraktowania wynika z mocno położonego akcentu właśnie na kontrakty, które stanowią tu istotny element instytucjonalnej struktury społeczno-gospodarczej. Użyte w niniejszej pracy określenie ‘państwo kontraktujące’ ma na celu z jednej strony podkreślenie specyficzności transakcji gospodarczych, którymi są tu inwestycje publiczne, z drugiej natomiast – co wydaje się jeszcze ważniejsze – przedstawienie państwa z perspektywy podmiotu ekonomicznego i gospodarującego. Takie postrzeganie państwa umożliwia zaakcentowanie go z perspektywy tych cech, które zostały przypisane podmiotom gospodarującym w gospodarce. W wyniku tego zabiegu państwo nie traci swojego charakteru, który ukazują nauki zajmu-

⁶³⁵W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna (2012)*... , op. cit., s. 99.

jące się chociażby polityką gospodarczą czy ekonomią polityczną. Potraktowanie państwa jako podmiotu kontraktującego ma na celu umożliwienie analizy jego działania, zmierzającego do realizacji zadań użyteczności publicznej, w świetle poszczególnych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, które ukazują logikę efektywnościową zarządzania transakcjami gospodarczymi z perspektywy kosztów transakcyjnych i praw własności. W tym świetle państwo kontraktujące, a mówiąc precyzyjniej – przedstawiciele poszczególnych organów państwa kontraktującego – są utożsamiani z tym człowiekiem gospodarującym, którego współczesna ekonomia instytucjonalna powinna badać takiego, jakim jest w rzeczywistości, działającego w strumieniach instytucjonalnego determinizmu⁶³⁶. W tym świetle można powiedzieć, iż państwo kontraktujące – jego przedstawiciele – staje się podmiotem, który działa pod wpływem także ograniczonej racjonalności, wynikającej z określonych możliwości poznawczych oraz oportunistów⁶³⁷. Omawiana tu działalność państwa kontraktującego, która wpisuje się w politykę gospodarczą jako zjawisko społeczno-gospodarcze, jest realizowana przez odpowiednie organy państwowe, a kluczowe decyzje są podejmowane przez powołane do tego osoby. Dlatego właśnie wspomniane czynniki behawioralne, determinujące działanie państwa kontraktującego, należy odnosić w sposób bezpośredni do tych osób, a nie do państwa jako organizacji. Można zatem powiedzieć, iż państwo kontraktujące jest tym podmiotem gospodarującym, który za pośrednictwem swoich przedstawicieli, w procesach kontraktowania realizuje zadania użyteczności publicznej. Publiczny charakter przedmiotowych tu transakcji oraz konieczność ich realizacji jedynie przez państwo kontraktujące w sposób oczywisty inwestycje publiczne wpisuje w problematykę budżetowania⁶³⁸. Zarządzanie finansami publicznymi będzie więc tym elementem zarządzania procesem inwestycji publicznych, „w którym kładzie się szczególny

⁶³⁶por. R.H. Coase, *The New Institutional Economics...*, op. cit., s. 231.

⁶³⁷por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 56–62.

⁶³⁸por. K. Szara, *Znaczenie finansów jednostki samorządowej w realizacji działań inwestycyjnych*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, 2014, nr 40, s. 269–279.

nacisk na proces gospodarowania publicznymi zasobami pieniądza, wskazuje się na efektywność i skuteczność podejmowanych działań – co można odnieść również do pieniądza i procesów gospodarowania nim”⁶³⁹. Wydaje się więc zasadne, także i w tym kontekście, odniesienie procesu realizacji inwestycji publicznych do oszczędnościowego kierunku zarządzania transakcjami z perspektywy kosztów transakcyjnych.

5.2 Koncepcja efektywnościowa a struktury zarządzania

Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych została przedstawiona wcześniej jako narzędzie służące do ich racjonalizacji poprzez wykorzystanie określonych mechanizmów gospodarczych w procesie zarządzania opartego na cenie użyteczności publicznej. W celu jednak ukazania zasadności twierdzenia o realnych korzyściach wynikających z jej zastosowania należy ową koncepcję osadzić w struktury zarządzania transakcjami, które przyjmują oszczędnościowy kierunek kontraktowania. W rozważaniach przedstawicieli nurtu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej optymalizacja samego procesu zarządzania umożliwia redukcję m.in. poziomu niepewności w procesach wymiany⁶⁴⁰, a przyjęcie kierunku oszczędnościowego w realizacji transakcji gospodarczych prowadzi do obniżenia kosztów⁶⁴¹. Redukcja kosztów, co także warto podkreślić, odnosi się z jednej strony do obniżenia bezpośrednich kosztów produkcji, z drugiej dotyczy całej gamy kosztów transakcyjnych związanych z transakcją⁶⁴². Pozostaje więc podjąć próbę osadzenia dynamicznej struktury koncepcji efektywnościowej w logikę kontraktowania definiowaną przez ekonomistów Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Ów proces będzie dodatkowo zawierał jeszcze jedną implementację, która wcześniej była już sygnalizowana

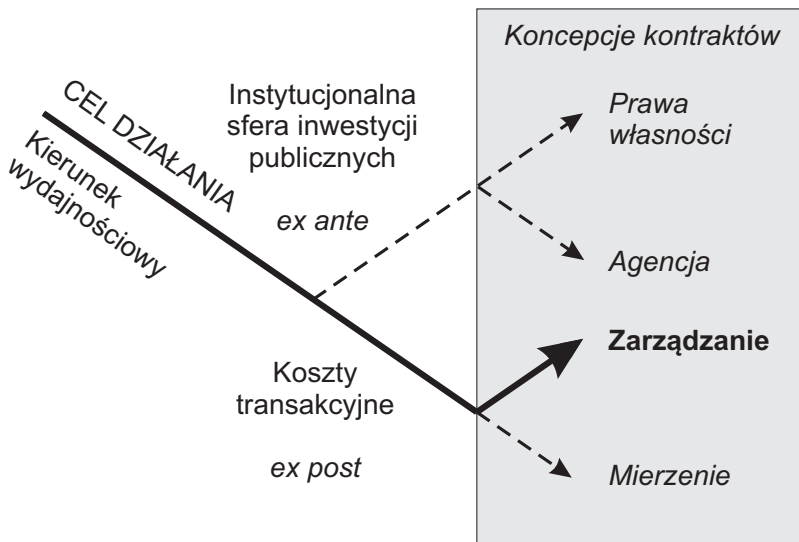
⁶³⁹B. Filipiak, *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*..., op. cit., s. 224.

⁶⁴⁰por. Ł. Hardt, *Instytucje a KT*..., op. cit., s. 5.

⁶⁴¹por. S. Masten, *Contractual Choice*, op. cit., s. 26–27.

⁶⁴²por. O.E. Williamson, *Transaction Cost*..., op. cit., s. 245.

w kontekście instytucjonalnej metodologii deskryptywnej. Proces kontraktowania inwestycji publicznych będzie tu ukazany z perspektywy państwa kontraktującego, a więc przyjmie swojego rodzaju charakter teoretycznego modelu racjonalnego postępowania. Owa logika działania, oprócz determinantów wybranych teorii NEI, będzie się także opierała na swoistej odwróconej właśnie metodologii deskryptywnej.



Rysunek 5.1: Koncepcja OIP a mapa kontraktowania, źródło: O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 37

Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych została przedstawiona jako pięcioetapowa dynamiczna struktura, w skład której wchodzi etapy zarządzania optymalizującego, inicjowania, modelowania, realizacji i zamknięcia inwestycji. Pierwszy z nich został opisany jako proces strategicznego zarządzania państwem, który w głównej mierze sprowadza się do planowania i organizowania optymalnej realizacji inwestycji publicznej. Na tym etapie państwo kontraktujące ma za zadanie odpowiedzieć na określone potrzeby społeczne poprzez podjęcie decyzji o ich realizacji bądź też z jej re-

zygnacji. W tym momencie można by rozwijać zagadnienie samego procesu decyzyjnego, który bardzo mocno jest naznaczony charakterem politycznym. Nie jest to jednak przedmiotem niniejszych rozważań, a samo podejmowanie tej decyzji nie ma uzasadnienia w świetle procesu optymalizacji. Przyjmujemy zatem, iż określone potrzeby społeczne są realizowane przez państwo kontraktujące. Nie zmienia to jednak faktu, iż proces ten jest dokonywany pod wpływem określonych determinantów instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych. Sam charakter zadań publicznych oraz źródło pochodzenia potrzeb osadzonych w społeczeństwie wskazuje, że państwo kontraktujące podejmuje określone decyzje w świetle czynników *ex ante*. Nie można zapomnieć także o obiektywizmie, który można odnieść do wyboru zadań publicznych przeznaczanych do realizacji, ale i także do samego procesu ich realizacji. Pomijając jednak czynniki polityczne, nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, iż kluczowym aspektem realizacji inwestycji publicznych są możliwości budżetowe. Z jednej strony można ten fakt postrzegać z perspektywy ograniczenia właśnie *ex ante* realizacji określonych zadań publicznych, z drugiej jednak strony – co jak się wydaje, jest dużo ważniejsze – realizacja i osiągnięcie określonego dobra publicznego powinno generować optymalnie niskie koszty *ex post*, tak z perspektywy kosztów bezpośrednich, jak i również kosztów transakcyjnych. Nie bez znaczenia dla państwa kontraktującego na tym etapie pozostają również wszelkie instytucje *ex post* kontraktu publicznego, a w szczególności kwestie związane ze skutecznością realizacji postanowień kontraktowych. W sytuacjach jednak sporów, koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych zwraca uwagę na rozstrzygnięcia prywatne, a drogę sądowego rozstrzygnięcia konfliktów traktuje jako zupełną ostateczność. Dodając do tego jeszcze konieczność wszechstronnego podejścia do procesu kontraktowania, koncepcja efektywnościowa podkreśla dominację działań negocjacyjnych, mających na celu dopracowanie kontraktu niekompletnego w taki sposób, aby realizacja zadań publicznych przebiegała w sposób optymalny. Tak rozumiany pierwszy etap dynamicznej struktury koncepcji OIP staje się tożsamy z kierunkiem kontraktowania, który w nurcie Nowej Eko-

nomii Instytucjonalnej jest określany jako koncepcja zarządzania (zob. rys. 5.1). W ramach tej koncepcji proces kontraktowania staje się kluczowym elementem transakcji, łącząc arbitra ze specjalistą od planów instytucjonalnych. Państwo kontraktujące na tym etapie podejmuje więc decyzje związane z realizacją inwestycji publicznych z perspektywy czynników instytucjonalnych *ex ante*, ale i także w kontekście potencjalnych czynników instytucjonalnych, możliwych do wystąpienia *ex post*. Etap ten powinien więc zaowocować opracowaniem takiej struktury zarządzania projektem inwestycyjnym, która umożliwi minimalizację negatywnych skutków konfliktów w czasie realizacji inwestycji publicznych i po jej zamknięciu⁶⁴³. W sposób wyraźny z pierwszym etapem dynamicznej struktury koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych związany jest etap inicjowania. Został on określony jako etap wyboru określonego zadania publicznego przeznaczonego do realizacji oraz wybór partnera, które będzie przedmiotową inwestycję realizował. W tym miejscu należy odnieść się do charakterystyki odwróconej metodologii deskryptywnej, a w szczególności do obiektywizmu i wszechstronności. Podejmowanie kluczowych decyzji w pierwszych etapach realizacji przedmiotowych transakcji przez państwo kontraktujące powinno – co wydaje się oczywiste i niewymagające szerszego uzasadnienia – charakteryzować się właśnie obiektywizmem i wszechstronnością. Wybór określonej potrzeby społecznej, sposób jej realizacji, organizacja procesu kontraktowania i zarządzania transakcją wymaga od przedstawicieli państwa kontraktowego przynajmniej tych dwóch postaw, które powinny być zagnieżdżone w logice ich działania. Odpowiednie więc zdefiniowanie zadania publicznego, popartego deskrypcyjną i retrospekcyjną analizą potrzeb i możliwości, powinno zaowocować precyzyjną specyfikacją istotnych warunków zamówienia, noszących znamiona profesjonalizmu. Odpowiednie wszak określenie przedmiotu inwestycji publicznych oraz wszelkich warunków jest wymagane dla optymalnego przeprowadzenia kolejnego etapu

⁶⁴³por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 39–42.

dynamicznej struktury koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych, którym jest modelowanie.

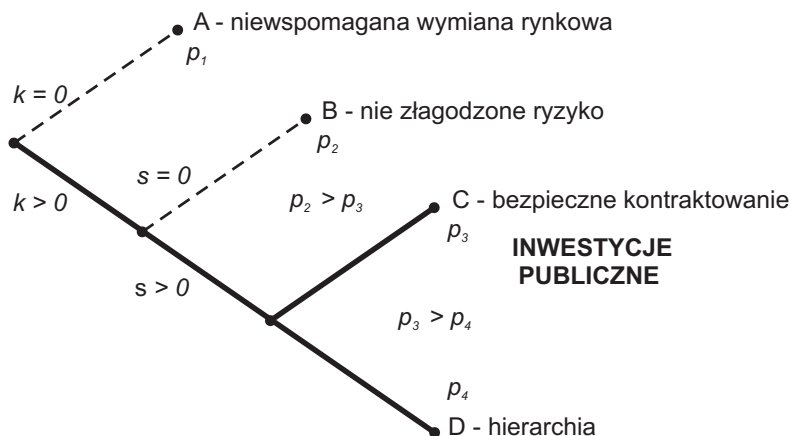
Modelowanie procesu realizacji inwestycji publicznych, stanowiąc trzeci element koncepcji efektywnościowej, sprowadza się – co zostało już szczegółowo omówione – do delokalizacji zadań użyteczności publicznych do zewnętrznych podmiotów gospodarczych. Należy w tym miejscu przypomnieć definicję przedmiotowych tu inwestycji rządowych, które w tym kontekście zostały określone jako projekty gospodarcze związane z określonymi nakładami środków finansowych, których celem jest realizacja zadań publicznych, możliwych do osiągnięcia przy zaabsorbowaniu odpowiednich kompetencji biznesowych. Takie postrzeganie inwestycji publicznych eksponuje wymagane kompetencje, które stają się kluczowym elementem ich realizacji. W kontekście jednak zagadnień Nowej Ekonomii Instytucjonalnej należy dodać, iż inwestycje te powinny być także postrzegane z perspektywy specyficzności wymaganych aktywów, tych ludzkich, ale i fizycznych. Te z kolei są determinowane pierwotnie przez czynniki instytucjonalne, które tworzą instytucjonalną sferę inwestycji publicznych. W tym oto świetle wydaje się słusznym twierdzenie, iż etap modelowania inwestycji publicznych w sposób niemalże naturalny odnosi się do procesu kontraktowania. Wprawdzie we wcześniejszym rozdziale etap ten był omawiany z perspektywy samej delokalizacji kluczowych kompetencji, to jednak instytucjonalne ujęcie przedmiotowego tu problemu determinuje osadzenie koncepcji OIP w logice neoinstytucjonalnego schematu kontraktowania. Biorąc w tym miejscu za aksjomat idiosynkratyczny charakter transakcji publicznych, należy się zastanowić nad optymalną formą ich kontraktowania w gospodarce. Dodając do tej charakterystyki obecne postawy oportunistów oraz ograniczonej racjonalności, tak po stronie przedstawicieli państwa oraz społeczeństwa określającego potrzeby społeczne – choć w różnym stopniu – jak i po stronie podmiotu gospodarczego, można powiedzieć, iż optymalną formą kontraktowania będzie proces zarządzania. Ponadto, jeżeli w gospodarce dostrzega się, iż „skuteczność rozstrzygnięć sądowych [dotyczących sporów związanych z transakcjami – A.J.D.] jest problematyczna,

ciężar wykonywania kontraktów spada na instytucję rozstrzygnięć prywatnych. [...] Imperatyw organizacyjny, jaki powstaje w takich okolicznościach, jest następujący: organizuj transakcję tak, by oszczędzić na ograniczonej racjonalności i jednocześnie chronić je przed zagrożeniami oportunistycznym⁶⁴⁴. W tym świetle można powiedzieć, iż zadania publiczne realizowane w procesie zarządzania kontraktowego będą wymagały zastosowania technologii specjalnego zastosowania ($k > 0$) oraz wprowadzenia mechanizmów zabezpieczeń ochronnych ($s > 0$) (zob. rys. 5.2). Wykorzystanie technologii specjalnego zastosowania będzie wynikało w sposób bezpośredni z wysokiego poziomu specyficzności wymaganych aktywów transakcji publicznej, a zabezpieczenia ochronne staną się koniecznym gwarantem realizacji publicznych zadań. Te ostatnie mogą dotyczyć uporządkowania określonych bodźców, które mogą skutkować nienależytym wykonaniem zadania, oraz stworzenia takiej struktury zarządzania transakcją, która umożliwi prywatne rozstrzyganie ewentualnych sporów *ex post*. Instytucjonalna teoria kosztów transakcyjnych daje jeszcze trzecią możliwą formę zabezpieczenia realizacji transakcji w postaci regularności⁶⁴⁵. Choć odnosi się ona raczej do transakcji związanych z wymianą handlową, a nie jednorazowych transakcji inwestycyjnych (np. budowa drogi publicznej), to wydaje się zasadnym, aby w kontekście procesu publicznego kontraktowania oraz koncepcji optymalizującej zastanowić się w przyszłości nad taką formą zabezpieczeń ochronnych dla realizacji zadań publicznych. Osadzenie transakcji publicznych, zgodnie z logiką koncepcji efektywnościowej, w węźle C instytucjonalnego schematu kontraktowania daje podstawy do wniosków dotyczących ceny. Zastosowanie technologii specjalnego zastosowania oraz odpowiednich mechanizmów zabezpieczenia publicznych transakcji, co jest zadaniem omawianego tu etapu modelowania, umożliwia uzyskanie niższej ceny równowagi ($p_3 < p_2$). Modelowanie transakcji publicznych zakłada dodatkowo optymalizację kosztów transakcyjnych wynikających z poszukiwania odpowiednich

⁶⁴⁴Ibid., s. 45.

⁶⁴⁵Ibid., s. 47.

kompetencji, które są determinowane specyficznością wymaganych aktywów oraz wymaganą technologią specjalnego przeznaczenia. Można więc uzyskać kolejną oszczędność kosztów w procesie kontraktowania, która będzie jednak omówiona w kolejnym podrozdziale.



Rysunek 5.2: Inwestycje publiczne w schemacie kontraktowania, źródło: O.E. Williamson, *The New Institutional Economics...*, op. cit., s. 602, op. cit., s. 37

5.3 Koncepcja efektywnościowa a koszty transakcyjne

Modelowanie realizacji inwestycji publicznych według logiki koncepcji efektywnościowej dotyczy, oprócz aspektów delokalizacji kompetencji, także samego ich przedmiotu. Wszak to zadanie użyteczności publicznej jest tym elementem, który determinuje początek publicznego procesu inwestycyjnego. Z kolei idiosynkratyczny charakter przedmiotowych tu transakcji będzie kierował ich realizację do wnętrza organizacji, która w nurcie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej jest określana mianem integracji

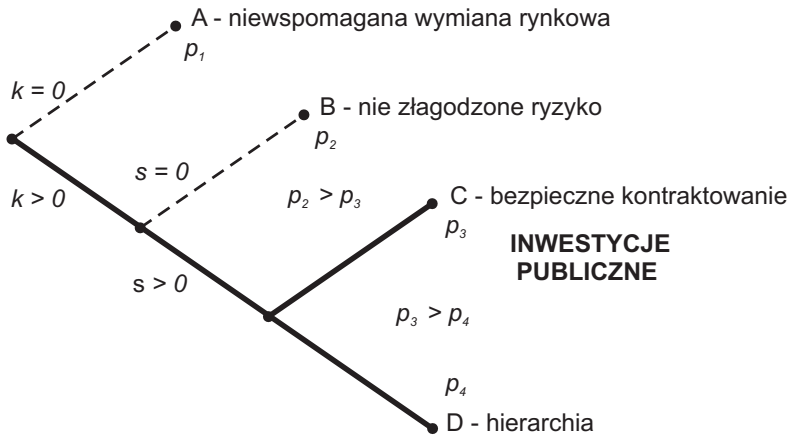
panionowej⁶⁴⁶. Odnosząc to stwierdzenie do publicznego charakteru omawianych transakcji, należy powiedzieć, iż efektywna realizacja tychże transakcji jest możliwa jedynie poprzez odpowiednie organy państwowe. Efektywność jednak można traktować jako skuteczność „osiągania zamierzonych celów, przy czym należy podkreślić, że działanie skuteczne może być osiągnięte przy wykorzystaniu nadmiernych, jak i racjonalnych nakładów. Zatem ze społecznego punktu widzenia ważne jest, żeby działać nie tylko skutecznie, lecz również sprawnie”⁶⁴⁷. W tym świetle należy wymagać, aby etap modelowania realizacji inwestycji publicznych dotyczył także kosztów transakcyjnych, które zostały określone także kategorią ceny użyteczności publicznej. Dla ukazania oszczędnościowego kierunku modelowania inwestycji publicznych warto w tym miejscu jeszcze raz określić zadania publiczne z perspektywy jednak poziomu specyficzności aktywów. W nurcie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej owa „specyfika aktywów odnosi się do stopnia, w którym składnik aktywów może zostać przesunięty do alternatywnych zastosowań i przez alternatywnych użytkowników bez utraty wartości produkcyjnej”⁶⁴⁸. Charakterystyka samych zadań publicznych determinuje zatem poziom ich specyficzności (k_P), w taki sposób, iż ich realizacja jest możliwa jedynie poprzez zarządzanie przez organizację, którą będzie państwo kontraktujące (zob. rys. 5.3).

Delokalizacja kompetencji, o której była mowa wcześniej, nie zaprzecza temu twierdzeniu, gdyż sprowadza się ona jedynie do pozyskania zewnętrznych kompetencji poprzez ograniczoną formę fragmentacji praw własności, konieczną do realizacji postanowień kontraktów publicznych. Podmiotem realizującym publiczne transakcje pozostaje więc wciąż państwo, które jednak w celu racjonalizacji realizacji inwestycji prowadzi odpowiednią strategię w procesie zarządzania transakcjami ($H(k_p)$). Poziom specyficzności aktywów będzie ponadto wynikał z koniecznej do osiągnięcia publicznego celu technologii specjalnego zastosowania. Pojawia się

⁶⁴⁶por. Ibid., s. 103.

⁶⁴⁷R. Przygocka, *Efektywność sektora publicznego*, „Optimum – Studia Ekonomiczne”, 2008, nr 4 (40), s. 156.

⁶⁴⁸O.E. Williamson, *Comparative...*, op. cit., s. 19.



Rysunek 5.3: Instytucjonalny determinizm kosztów transakcyjnych inwestycji publicznych, opracowanie własne, źródło: O.E. Williamson, *Comparative...*, op. cit., s. 22

więc problem determinizmu technologicznego, który co do zasady wymaga złożonej organizacji. „Uważa się powszechnie, iż organizacyjnym środkiem, dzięki któremu złożone produkty i usługi są kreowane, produkowane i efektywnie dostarczane na rynek, jest całościowa integracja: wstecz obejmująca materiały, na boki – części składowe i sięgająca wprzód do dystrybucji”⁶⁴⁹. Tak rozumiany determinizm technologiczny może być traktowany jako kluczowy czynnik do poszukiwania przez państwo wymaganych kompetencji na zewnątrz organizacji. Wydaje się zasadnym twierdzenie, iż państwo jako podmiot kontraktujący nie posiada wszelkich wymaganych kompetencji, które by wynikały z technologicznego determinizmu określonego zadania publicznego. Warto zauważyć jednak, iż konieczna technologia specjalnego przeznaczenia kształtuje specyfikę aktywów tak fizycznych, jak i ludzkich. Z powyższego widać dość wyraźnie, iż poziom specyficzności aktywów inwestycji publicznych (k_P) jest uzależniony od poziomu złożoności samych za-

⁶⁴⁹O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 96.

dań publicznych (T_P). Im wyższy więc poziom skomplikowania zadania publicznego, tym wyższa specyficzność koniecznych do jego realizacji aktywów.

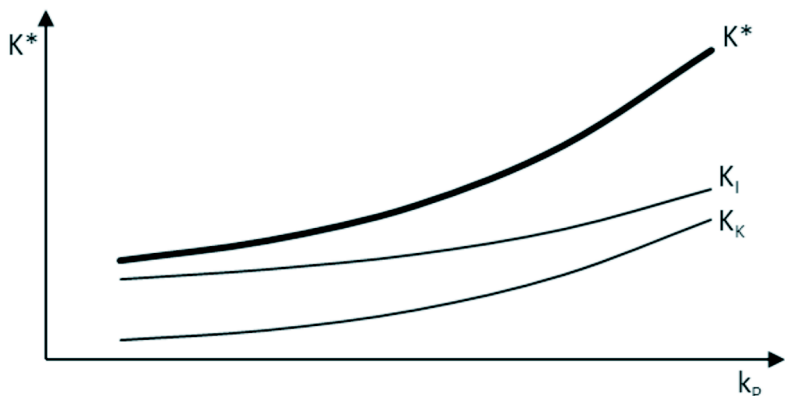
Publiczne transakcje – mówiąc precyzyjniej, poziom ich skomplikowania – które należy postrzegać w perspektywie instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych, są także determinowane, w sposób esencjonalny i substrakcjonalny, szerokim strumieniem czynników instytucjonalnych (θ_P). Będą to jednak inne czynniki niż te, które dotyczą *sensu largo* transakcji gospodarczych. W tym miejscu, w kontekście etapu modelowania, warto odnieść się do wspomnianej już wcześniej swoistej odwróconej metodologii deskryptywnej. Metodologia deskryptywna *sensu stricte* dotyczyła procesu poznawania zjawisk społeczno-gospodarczych pozostających w zainteresowaniu Ekonomii Celów Publicznych i prowadziła analizę tych zjawisk od ogółu do szczegółu (zob. rys. 3.2). W procesie modelowania realizacji inwestycji publicznych, w kontekście zarządzania kontraktami oraz kosztów transakcyjnych, owa metodologia zostaje w pewnym sensie odwrócona. Proces kontraktowania, który dotyczy określonej inwestycji publicznej, powinien przybierać kierunek od szczegółu (konkretna inwestycja) do ogółu, który należy utożsamiać z instytucjonalną sferą inwestycji publicznych. Takie podejście do kontraktowania jest bardzo istotne w kontekście warunków instytucjonalnych. Niejednokrotnie było już podkreślane w tej pracy, iż inwestycji publicznych nie należy traktować jako celu samego w sobie. Mając na uwadze efektywnościowy kierunek zarządzania publicznymi transakcjami, należy powiedzieć, iż w procesie kontraktowania należy posługiwać się przede wszystkim profesjonalizmem, który będzie dotyczył samego procesu zarządzania kontraktami, ale także powinien odnosić się do merytorycznego określenia przedmiotu publicznej transakcji. To z kolei będzie determinowało charakter profesjonalnej oznaczoneści inwestycji publicznej, co umożliwi redukcję poziomu niepewności *ex ante* oraz zniweluje czynniki determinujące spory *ex post* realizacji zadania publicznego. Ponadto proces modelowania inwestycji publicznych powinien charakteryzować się wielowymiarowym podejściem, tak z perspektywy głębokiej deskrypcji, jak i retrospekcji, co umożliwi

liwi uwzględnienie szerokiego strumienia instytucjonalnych determinantów kształtujących w różny sposób sam przedmiot inwestycji, jak i również instytucjonalne otoczenia przedmiotowych tu zjawisk społeczno-gospodarczych. W tym świetle należy powiedzieć, iż proces modelowania inwestycji publicznych, w zakresie tak delokalizacji kompetencji, jak i samego procesu kontraktowania, powinien charakteryzować się wszechstronnością i instytucjonalnym obiektywizmem. Szerokie spojrzenie na instytucjonalną sferę inwestycji publicznych pozwoli na dostrzeżenie szerokiego wachlarza determinantów, esencjonalnych i subtrakcyjnych, które w sposób ostateczny będą kształtowały najpierw potrzeby społeczne, a więc i przedmiot inwestycji, później proces kontraktowania, realizację publicznych transakcji i finalnie osiągnięte publiczne korzyści, których beneficjentem będzie społeczeństwo. Źródeł owego szerokiego strumienia instytucjonalnych determinantów (θ_P) można szukać na płaszczyźnie ekonomicznej, jako instytucje gospodarki rynkowej, politycznej, ideologicznej czy szeroko rozumianej płaszczyźnie społecznej⁶⁵⁰. W tym świetle inwestycje publiczne stają zjawiskiem społeczno-gospodarczym, które jest determinowane *ex ante* i *ex post* poprzez szeroki strumień instytucjonalnych determinantów. Modelowanie ich w takiej świadomości pozwoli na optymalizację i racjonalizację samego już procesu kontraktowania oraz realizacji publicznych transakcji.

Tak postrzegany obiektywizm i wszechstronność procesu modelowania będzie miał także odzwierciedlenie w kosztach transakcyjnych, które w świetle ECP zostały określone jako cena użyteczności publicznej. Ukazując szeroki obraz kosztów bezpośrednich i pośrednich związanych z realizacją inwestycji publicznych, cena użyteczności publicznej została zdefiniowana jako komplementarna wartość inwestycji publicznej, generowana poprzez działalność państwa w celu osiągnięcia określonego celu publicznego. Cena ta ukazuje więc szerokie spektrum nakładów inwestycyjnych, które wyrażają się w bezpośrednich kosztach inwestycyjnych, kosztach posiadania kompetencji oraz kosztach wartości potencjalnych

⁶⁵⁰por. S. Kirdina, *Institutional Matrices' Concept...*, op. cit.

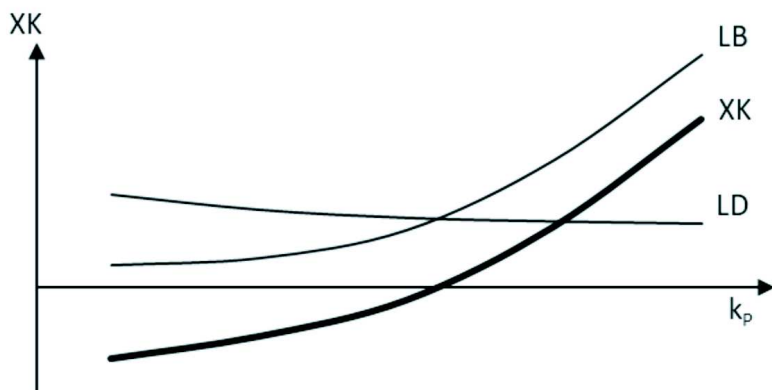
wynikających z określonej strategii i polityki inwestycyjnej organów państwa. W tym miejscu jej wartość zostanie jednak odniesiona w sposób bezpośredni do poziomu specyficzności aktywów inwestycji publicznych (k_P), które są uzależnione od złożoności transakcji (T_P), a pierwotnie od instytucjonalnych determinantów (θ_P) (zob. rys. 5.3). Powiedziane zostało, iż cena użyteczności publicznych to suma kosztów wartości rzeczywistych oraz wartości potencjalnych ($CUP = K^* + XK$). Pierwsza składowa równania jest uzależniona od poziomu bezpośrednich kosztów inwestycyjnych oraz od kosztów wymaganych kompetencji.



Rysunek 5.4: Struktura kosztów rzeczywistych inwestycji publicznych, opracowanie własne

Na rys. 5.4 została przedstawiona struktura kosztów wartości rzeczywistych, z którego wynika, iż wzrost poziomu specyficzności wymaganych aktywów powoduje wzrost wartości K_I oraz K_K . Jest to z kolei uzależnione pośrednio oraz odwrotnie proporcjonalnie od instytucjonalnych determinantów, co zostało ukazane na rys. 5.3. Można więc powiedzieć, iż w sytuacji, kiedy to instytucje w sposób słaby kształtują przedmiot publicznych transakcji oraz ich otoczenie, to wzrasta poziom ich złożoności, co skutkuje wzrostem

poziomu specyficzności aktywów. Z powyższej zależności, w kontekście etapu modelowania inwestycji publicznych, wynika pewien wniosek. Otóż polityka państwa, a raczej strategia inwestycyjna, powinna wychodzić poza granice bezpośrednio związane z samym procesem kontraktowania, i starać się w taki sposób kształtować instytucje, co będzie skutkowało poprawą i większą przychylnością instytucjonalnego otoczenia dla realizacji już samych inwestycji publicznych. Podobny mechanizm można dostrzec w praktykach tzw. budżetu obywatelskiego⁶⁵¹, gdzie odpowiednie normy prawne kształtują wysoki poziom kapitału społecznego, co z kolei prowadzi do redukcji poziomu niepewności i postaw oportunistycznych, te zaś umożliwiają oszczędności w kosztach transakcyjnych inwestycji publicznych⁶⁵².



Rysunek 5.5: Struktura kosztów wartości potencjalnych inwestycji publicznych, opracowanie własne

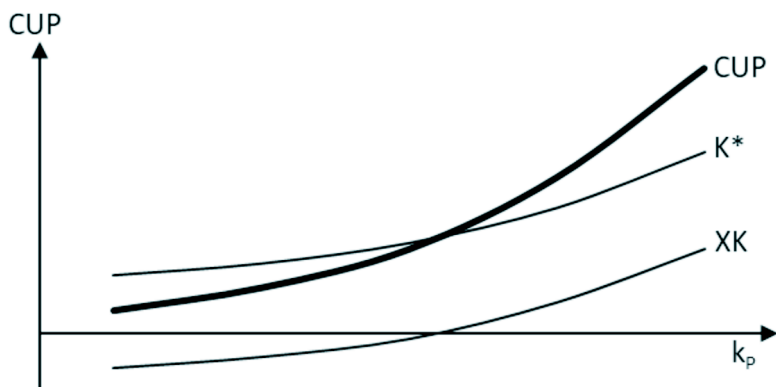
Drugi składnik ceny użyteczności publicznej także można odnieść do poziomu specyficzności wymaganych aktywów (zob. rys.

⁶⁵¹por. M. Rachwał, *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych...*, op. cit.

⁶⁵²por. J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania...*, op. cit., s. 15–17.

5.5). Zostało powiedziane wcześniej, iż poziom wielkości potencjalnych jest uzależniony od wysokości kosztów potencjalnie utraconych korzyści (LB) oraz potencjalnie utracownych zagrożeń (LD), co przedstawia wzór 2.4. Owa potencjalność została przedstawiona w takim kontekście, że poszczególne koszty będą występowały w sytuacji realizacji inwestycji publicznych według klasycznego modelu realizacji zadań publicznych bez wykorzystania mechanizmów racjonalizujących i oszczędnościowych. W kontekście jednak poziomu specyficzności aktywów publicznych transakcji należy dodać, iż wielkość kosztów potencjalnie utraconych korzyści będzie także znacząco rosła, wraz ze wzrostem czynnika k_P . Można to interpretować w taki sposób, że realizacja inwestycji publicznych według klasycznego modelu będzie generowała wzrost poziomu kosztów transakcyjnych inwestycji wymagających wysokich nakładów ze względu na ich poziom złożoności. Nieprzychylnie bądź trudne uwarunkowania instytucjonalne, wysoki poziom skomplikowania samych transakcji oraz konieczność negocjowania i zawierania złożonych kontraktów publicznych będzie tym strumieniem czynników instytucjonalnych, który bez obrania kierunku efektywnościowego zarządzania spowoduje realny wzrost kosztów transakcyjnych inwestycji, czyli kosztów potencjalnie utraconych korzyści. Drugą wielkością, która występuje w strukturze kosztów wartości potencjalnych, jest koszt potencjalnie utraconych zagrożeń. Interpretacja tej wielkości jest dokładnie taka sama, z tą jednak różnicą, iż wartości te maleją przy wzroście poziomu specyficzności aktywów inwestycji publicznych. Wynika to z tego, iż na skutek wybrania kierunku racjonalizacji i oszczędności w procesie kontraktowania czy realizacji inwestycji publicznej *sensu largo* mogą wystąpić określone zagrożenia, które nie występują w klasycznym modelu ich realizacji. Była już o tym mowa wcześniej. W świetle powyższego można zatem powiedzieć, iż cena użyteczności publicznej będzie uzależniona w sposób bezpośredni od poziomu złożoności aktywów publicznych transakcji, a pośrednio od szeregu instytucjonalnych determinantów sfery inwestycji publicznych (zob. rys. 5.6). Im trudniejsze warunki instytucjonalne, im bardziej skomplikowane zadania publiczne oraz wynikający z powyższego wzrost

poziomu specyficzności aktywów, tym wyższy poziom ceny użyteczności publicznej.



Rysunek 5.6: Struktura CUP inwestycji publicznych, opracowanie własne

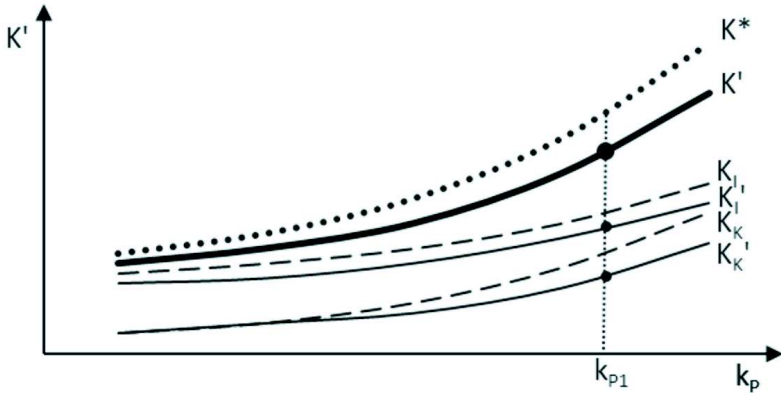
Proces modelowania inwestycji publicznych oraz zarządzanie transakcjami w kierunku oszczędnościowym, w świetle założeń koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych, ma na celu racjonalizację ich realizacji. Pozostaje więc w tym miejscu dokonać ostatecznej analizy wpływu koncepcji efektywnościowej na poziom efektywności realizacji publicznych transakcji. Realizacja inwestycji publicznych według zasad koncepcji ich optymalizacji, pozostając wciąż jeszcze w sferze koncepcji teoretycznej, będzie generowała określone zmiany w strukturze czynników instytucjonalnych (θ_p), co z kolei będzie wpływało na zmianę ostateczną ceny użyteczności publicznej, a więc i kosztów transakcyjnych. Analiza będzie dotyczyła sytuacji, w której za stały czynnik zostanie przyjęty określony poziom specyficzności aktywów transakcji publicznej (k_{P1}). Poziom wartości kosztów rzeczywistych inwestycji publicznej jest uzależniony od sumy bezpośrednich kosztów inwestycyjnych oraz kosztów posiadania kompetencji, a odniesienie ich

do modelu inwestycji publicznych będzie zobrazowane poniższym równaniem:

$$K' = K'_I + K'_K \quad (5.1)$$

gdzie:

K' – koszty wartości rzeczywistych w koncepcji OIP; K'_I – bezpośrednie koszty inwestycyjne w koncepcji OIP; K'_K – koszty posiadania kompetencji w koncepcji OIP



Rysunek 5.7: Struktura kosztów rzeczywistych w koncepcji OIP, opracowanie własne

Zastosowanie koncepcji efektywnościowej będzie wpływało na zmianę także i tych wartości. Choć bezpośrednie koszty inwestycyjne na rys. 2.3 – w kontekście pierwotnego omawiania CUP – zostały przedstawione jako prosta pozioma, to w odniesieniu ich do poziomu specyficzności aktywów, wartość ta przybiera już postać funkcji uzależnionej od poziomu specyficzności aktywów (zob. rys. 5.7). W tym kontekście zmiany instytucjonalnych determinantów, które zaistnieją na skutek zastosowania koncepcji efektywnościowej, będą powodowały zmianę poziomu bezpośrednich kosztów inwestycyjnych ($K' < K^*$). Podobne skutki zastosowania koncepcji

efektywnościowej będą możliwe do zaobserwowania w strukturze kosztów wartości potencjalnych (zob. rys. 5.8), które będzie można przedstawić według poniższego wzoru:

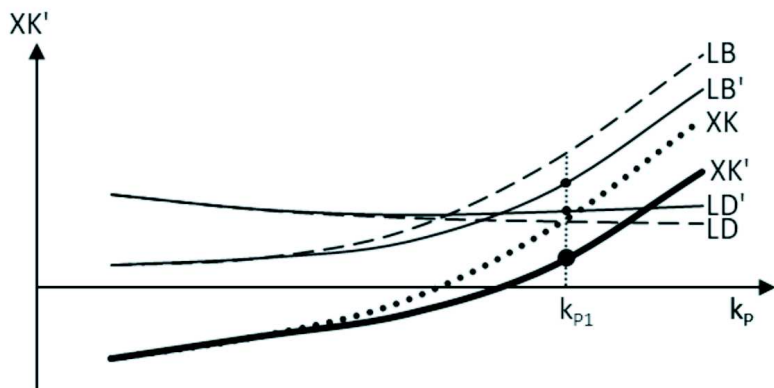
$$XK' = LB' - LD' \quad (5.2)$$

gdzie:

XK' – koszty wartości potencjalnych w koncepcji OIP;

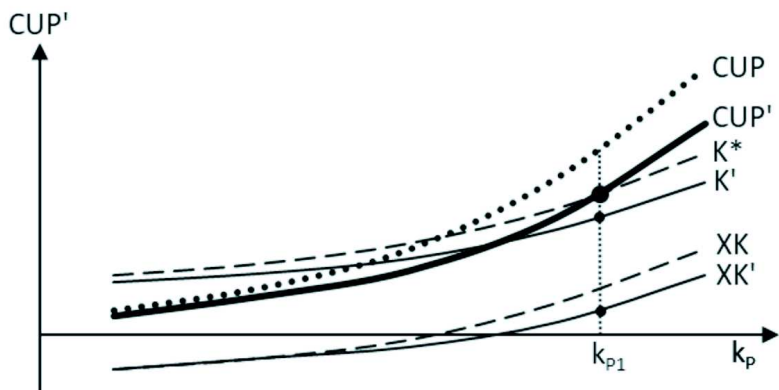
LB' – koszty potencjalne utraconych korzyści w koncepcji OIP;

LD' – koszty potencjalne utraconych zagrożeń w koncepcji OIP



Rysunek 5.8: Struktura kosztów rzeczywistych w koncepcji OIP, opracowanie własne

Wykorzystanie zarządzania efektywnościowego, w zgodzie z logiką koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych, będzie wpływało na instytucjonalne determinanty w taki sposób, że koszty wartości potencjalnych ulegną redukcji ($XK' < XK$). Finalnym skutkiem zastosowania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych do realizacji inwestycji publicznych będzie redukcja ceny użyteczności publicznej – a tym samym publicznych kosztów transakcyjnych (zob. rys. 5.9).



Rysunek 5.9: Struktura CUP w koncepcji OIP, opracowanie własne

Źródła korzyści zastosowania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych możliwe są do zlokalizowane przede wszystkim w etapie zamknięcia inwestycji (piąty etap), ale także można je dostrzec już na etapie samej jej realizacji (czwarty etap). W tym drugim przypadku korzyści są tożsame z tymi, o których mowa jest w Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, w szczególności w zakresie procesu kontraktowania. Przyjęcie zasad koncepcji zarządzania kontraktami w kierunku efektywnościowym (zob. rys. 5.1) pozwala na takie projektowanie przedmiotu transakcji oraz samej inwestycji publicznej, która dzięki wszechstronnej i obiektywnej analizie problemu *ex ante* pozwala na osiąganie realnych korzyści *ex post* w zakresie zmniejszenia przede wszystkim poziomu niepewności, niestabilności czy redukcji sporów i konfliktów pomiędzy podmiotami kontraktującymi i społeczeństwem, co finalnie będzie skutkowało redukcją publicznych kosztów transakcyjnych. W kontekście natomiast wysokiego poziomu specyficzności aktywów, technologicznego determinizmu oraz zastosowania mechanizmów zabezpieczeń ochronnych sam proces realizacji inwestycji publicznych przyjmuje znamiona bezpiecznego kontraktowania, co skutkuje oszczędnościami w kosztach. Etap zamknięcia

jednak transakcji publicznej będzie tym momentem, który ukazuje najważniejsze korzyści optymalizacji inwestycji publicznych. Przede wszystkim w etapie tym ujawnia się finalny cel publiczny, który był przedmiotem transakcji, co skutkuje w sposób bezpośredni społecznym zadowoleniem. Efektywność oraz racjonalizacja realizacji tych inwestycji z wykorzystaniem koncepcji efektywnościowej będzie miała swoje źródła przede wszystkim w mechanizmie delokalizacji kompetencji związanych ze specyficzną aktywnością, co może generować wzrost jakości przy jednoczesnej redukcji kosztów transakcyjnych. Obiektywne i wszechstronne postrzeganie procesu przygotowania i kontraktowania transakcji publicznych może także zaowocować poprawą warunków otoczenia instytucjonalnego, które staną się determinantem do optymalizacji samych inwestycji publicznych w kontekście chociażby kapitału społecznego czy równowagi systemu społeczno-gospodarczego. Przyczylne otoczenie instytucjonalne może być z kolei przyczynkiem do potęgowania atmosfery zaufania, co będzie powodowało redukcję poziomu niepewności oraz oportunistów, także społecznego. Można także stwierdzić, iż realizacja inwestycji publicznych, w kontekście instytucjonalnego obiektywizmu oraz wszechstronności, będzie generowała – obok efektywności produkcyjnej – także efektywność ekonomiczną. „O efektywności ekonomicznej można mówić jedynie wówczas, gdy zapewniona jest efektywność produkcyjna przy jednoczesnej efektywności alokacyjnej (kiedy wytworzona produkcja trafia do nabywców)”⁶⁵³. Wysoki poziom alokacji dóbr publicznych będzie miał swoje źródło w sposobie postrzegania i traktowania inwestycji publicznych przez państwo kontraktujące, których realizacja będzie dotyczyła tych dóbr, na które jest realne zapotrzebowanie społeczne. W tym stwierdzeniu uzasadnienie znajduje fakt, iż państwo nie może traktować inwestycji publicznych jako cel sam w sobie, lecz jako środek do realizacji społecznych potrzeb. W związku z tym, że koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych odnosi się w jakiejś części do logiki globalnego *sourcingu*, można także się spodziewać, iż jej zastosowanie będzie generowało

⁶⁵³R. Przygocka, *Efektywność sektora publicznego...*, op. cit., s. 155.

podobne korzyści, które występują w sektorze prywatnym, czyli redukcja kosztów przy jednoczesnym wzroście jakości⁶⁵⁴. W tym świetle można także zaryzykować stwierdzenie, iż optymalizacja inwestycji publicznych będzie determinowała lepsze wykorzystanie środków publicznych, optymalne reagowanie państwa kontraktującego na realne potrzeby społeczne, wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań technologicznych, a ponadto będzie wpływała mobilizująco na pracowników sektora publicznego w celu racjonalizacji procesów zarządzania transakcjami⁶⁵⁵. Ostateczny skutek racjonalizacji realizacji inwestycji publicznych będzie się sprowadzał zatem do osiągnięcia przedmiotowego celu publicznego, charakteryzującego się optymalną jakością przy zaabsorbowaniu możliwie niskiego poziomu kapitału, co wynikać będzie bezpośrednio z oszczędności publicznych kosztów transakcyjnych, tak bezpośrednich kosztów inwestycji, jak i wszystkich kosztów pośrednich⁶⁵⁶.

Inwestycje publiczne w sposób bezpośredni związane są także z problematyką budżetową państwa kontraktującego. Wydatki na ich realizację w sposób znaczący wpływają na możliwości budżetowe państwa oraz poszczególnych organów państwowych⁶⁵⁷. Wartość więc inwestycji publicznych, która została odniesiona do inwestycyjnych wydatków państwa, będzie stanowiła istotny element budżetu. W Polsce w 2015 roku nakłady inwestycyjne państwa związane ze stworzeniem nowych środków trwałych lub ulepszeniem istniejących obiektów majątku trwałego wyniosły niespełna 57,5 mld zł, co stanowi ponad 21% wartości inwestycji w gospodarce ogółem⁶⁵⁸. Do powyższego można dodać, iż „zwiększenie

⁶⁵⁴por. M. Sumpikova et al., *Outsourcing by Private and Public Organisations: How much Could Public Bodies Learn?*, „ACTA VSFS”, 2013, nr 1, s. 65.

⁶⁵⁵por. D. Osborn i T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Media Rodzina, Poznań 2008, s. 122–128.

⁶⁵⁶por. S.C. Wiśniewski, *Analyzing the Contracting-Out of Government Services: Relevant Cost-Benefit Considerations*, PBF, Summer 1991, s. 99–100.

⁶⁵⁷por. K. Szara, *Znaczenie finansów jednostki samorządowej w realizacji działań inwestycyjnych...*, op. cit.

⁶⁵⁸por. M. Jeznach, red., *Środki trwale w gospodarce narodowej w 2015 roku*, GUS, Warszawa 2016, s. 33.

efektywności sektora publicznego należy uznać za jeden z podstawowych celów zarządzania publicznego. Cel ten staje się szczególnie aktualny w sytuacji rosnącego zakresu kompetencji, zadań i obowiązków samorządu terytorialnego. Władze samorządowe stają więc przed coraz trudniejszymi wyzwaniem czy dylematami w procesie podejmowania decyzji. Muszą bowiem decydować o rodzajach i zakresie podejmowanych działań, a także o wyborze takich metod zarządzania, by realizacja zadań wyznaczonych przez państwo jako podmiot władzy odbywała się zgodnie z zasadami efektywności ekonomicznej i organizacyjnej”⁶⁵⁹. Wydaje się zasadnym twierdzenie, iż koncepcja efektywnościowa może stać się tym narzędziem, które umożliwi państwu kontraktującemu podejmowanie optymalnych decyzji w celu racjonalizacji realizacji zadań użyteczności publicznej. W tym świetle oraz na podstawie całych rozważań zawartych w powyższej rozprawie można powiedzieć, że koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych, poprzez jej zastosowanie w realizacji zadań użyteczności publicznej, na poziomie ogólnokrajowym i samorządowym, z punktu widzenia wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, może być korzystna dla krajowej gospodarki.

⁶⁵⁹W. Rudolf, *Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne”, 2015, nr 3(20), s. 115.

Zakończenie

Rozważania na temat koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych, które rozpoczęły się od ukazania instytucjonalnego porządku ekonomicznego w świetle wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, poprzez prezentację autorskiej koncepcji efektywnościowej oraz przedstawienie Ekonomii Celów Publicznych, doprowadziły do ujawnienia możliwych źródeł oszczędności publicznych kosztów transakcyjnych poprzez zastosowanie w gospodarce krajowej alternatywnej formy zarządzania transakcjami publicznymi. W pierwszym rozdziale autor przedstawił ogólne zagadnienia związane z teorią instytucji, teorią praw własności, teorią kosztów transakcyjnych oraz teorią kontraktów, które to definiują w nurcie neoinstytucjonalnym warunki działania człowieka kontraktującego – a w świetle problematyki powyższej pracy – państwa kontraktującego. Drugi rozdział poświęcony został prezentacji ostatecznej formy koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych, która to przez ostatnie lata pracy naukowej autora przeszła transformację od narzędziowej postaci *privatesourcingu* do alternatywnego sposobu zarządzania inwestycjami publicznymi. Przedstawiono tam kontekst i sposób rozumienia samych inwestycji publicznych, a organy państwa zostały określone jako kreator dóbr publicznych. Główną częścią tego rozdziału była prezentacja w sposób bezpośredni już samej dynamicznej struktury koncepcji efektywnościowej oraz jej fundamenty i cechy oryginalności. Ponadto przedstawiono szeroko zagadnienia społecznej wartości dodanej oraz ceny użyteczności publicznej, która odnosi do instytucjonalnej wartości realizacji zadania publicznego. W trzecim rozdziale została przedstawiona alternatywna droga poznawania

zjawisk społeczno-gospodarczych z perspektywy instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych, która została zdefiniowana jako Ekonomia Celów Publicznych. Dodatkowo przedstawiono kontekst polityki gospodarczej, w szczególności jako mechanizm oddziaływania państwa na gospodarkę a także jej (polityki gospodarczej) instytucjonalne ujęcie. W kluczowy etap dla celowości pracy *sensu largo* powyższe rozważania weszły w rozdziale czwartym. Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych w tym miejscu została odniesiona do wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej poprzez ukazanie poszczególnych elementów porządku instytucjonalnego, sfery instytucjonalnej inwestycji publicznych oraz sposobu działania państwa kontraktującego. Rozważania swoje apogeum znaczeniowe dla uzasadnienia tezy naukowej osiągnęły w ostatnim rozdziale, który ukazał efektywnościowy kierunek działalności państwa. Ukazano tam relacje, jakie zachodzą pomiędzy koncepcją optymalizacji inwestycji publicznych a strukturami zarządzania, co zaowocowało zdefiniowaniem ostatecznej postaci przedmiotowej tu koncepcji efektywnościowej, którą można określać mianem alternatywnej formy zarządzania transakcjami publicznymi.

Autor przed podjęciem realizacji powyższej pracy postawił sobie dwa główne cele. Pierwszym z nich była chęć ostatecznego zdefiniowania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Pierwotna forma owego rozwiązania racjonalizacji realizacji inwestycji publicznych została zdefiniowana jako narzędziowa metoda optymalizacji organizacyjnej i ukryta została pod nazwą *privatesourcingu*. W rozdziale czwartym powyższej pracy, który został poświęcony w głównej mierze realizacji tego celu, ukazano fundamenty, cechy oryginalności oraz strukturę koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Została ona ostatecznie zdefiniowana jako metoda racjonalizacji inwestycji publicznych poprzez zastosowanie logiki globalnego *sourcingu* oraz optymalizację organizacyjną procesu zarządzania opartego na cenie użyteczności publicznej. W kontekście zagadnień wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej można dodać, iż owa koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych ostatecznie przybrała formę alternatywnego sposobu zarządzania transakcjami publicznymi, co skutkuje okre-

ślonymi oszczędnościami w sferze publicznych kosztów transakcyjnych. Drugim celem stawianym przez autora w powyższej pracy było ukazanie zależności pomiędzy zastosowaniem koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych a gospodarką jako taką. Sam obraz gospodarki, mówiąc precyzyjniej, ten jej obszar, który dotyczy zadań użyteczności publicznych, został przedstawiony w perspektywie instytucjonalnego ujęcia polityki gospodarczej. Same natomiast wspomniane zależności znalazły swoje odzwierciedlenie w prezentacji Ekonomii Celów Publicznych (rozdział 3).

Powyżej zarysowane cele znalazły swoje odzwierciedlenie w hipotezach naukowych oraz w głównej tezie powyższej pracy. W pierwszej hipotezie autor twierdzi, iż koncepcja optymalizująca realizację inwestycji publicznych wpisuje się w ramy teorii kosztów transakcyjnych, teorii praw własności, teorii wyboru publicznego oraz instytucjonalnej teorii kontraktów stanowiących wybrane zagadnienia Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Uzasadnienie tej hipotezy można znaleźć w rozdziale czwartym, w którym przedmiotowa koncepcja została osadzona w ramy zagadnień nurtu neo-instytucjonalnego. Zostało udowodnione, iż inwestycje publiczne, traktowane jako gospodarcze transakcje o charakterze użyteczności publicznej mogą być – choć można użyć tu, w świetle powyższych rozważań, formy imperatywu – powinny być przedmiotem analizy ekonomicznej, w szczególności w perspektywie określonych instytucjonalnych elementów porządku ekonomicznego, instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych oraz działań państwa kontraktującego jako aktywnego i realnego podmiotu gospodarczego. W drugiej hipotezie autor twierdzi, że wykorzystanie koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych do realizacji inwestycji publicznych można traktować jako element polityki gospodarczej. Rozważania zmierzające do uzasadnienia tej hipotezy można znaleźć w głównej mierze w rozdziale trzecim, w którym autor opisuje m.in. zagadnienia polityki gospodarczej. Koncepcję efektywnościową oraz same inwestycje publiczne, co zostało ukazane w powyższej pracy, można poznawać według proponowanej w niniejszej pracy metodologii Ekonomii Celów Publicznych. To natomiast skutkuje tym, iż stają się one przedmiotem analizy eko-

onomicznej, w szczególności polityki gospodarczej, rozumianej jako zjawisko społeczno-gospodarcze, posiadające określoną publiczną charakterystykę celów. Świadomy więc wybór koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych jako alternatywnej formy zarządzania transakcjami publicznymi wpisuje ją do katalogu elementów samej już polityki gospodarczej. Trzecia hipoteza natomiast mówi, że skutki wykorzystania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych mogą mieć pozytywny wpływ na gospodarkę krajową. W sposób naturalny ta hipoteza łączy się w pewnym sensie z poprzednią, a odpowiedzi na tak postawione pytanie można szukać również w trzecim rozdziale powyższej pracy. Zostało tam uzasadnione, iż charakterystyka koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych pozwala na stwierdzenie, iż może ona być skuteczną alternatywą dla zarządzania transakcjami publicznymi. Ponadto w rozdziale piątym przedstawiono w sposób szczegółowy źródła korzyści dla krajowej gospodarki, które możliwe są do osiągnięcia przy wykorzystaniu koncepcji optymalizującej realizację inwestycji publicznych.

Uzasadnienia powyższych hipotez prowadzą w sposób bezpośredni do udowodnienia słuszności postawionej tezy naukowej, w której autor twierdzi, iż koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych, poprzez jej zastosowanie w realizacji zadań użyteczności publicznej, na poziomie ogólnokrajowym i samorządowym, z punktu widzenia wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, okazuje się korzystna dla gospodarki krajowej. Koncepcja ta została finalnie sprowadzona do postaci alternatywnej formy zarządzania transakcjami publicznymi w oparciu o logikę globalnego *sourcingu* oraz optymalizację organizacyjną, która przejawia się w publicznej integracji pionowej. Odniesienie jej fundamentów, cech oraz dynamicznej struktury do ekonomicznej logiki transakcji gospodarczych, definiowanej teoriami nurtu neoinstytucjonalnego, poskutkowało zdefiniowaniem określonych źródeł korzyści. W rozdziale piątym można znaleźć szczegółowe omówienie efektywnościowego kierunku procesu zarządzania transakcjami publicznymi przez państwo kontraktujące, które poprzez optymalizację procesu kontraktowania (koncepcja OIP) umożliwia redukcję

poziomu niepewności, niestabilności i problemów *ex post* pomiędzy podmiotami kontraktującymi, daje możliwość wysokiego poziomu bezpieczeństwa kontraktowania, wzrostu jakości przy jednoczesnej redukcji kosztów oraz poprawy warunków otoczenia instytucjonalnego. Ponadto wdrożenie logiki przedmiotowej tu alternatywnej formy zarządzania transakcjami publicznymi może prowadzić do wzrostu efektywności alokacyjnej, zgodnej z realnymi potrzebami społeczeństwa, co będzie skutkowało z jednej strony wzrostem efektywności ekonomicznej inwestycji publicznych, z drugiej natomiast stanie się przyczynkiem zadowolenia społecznego, to zaś może skutkować realnymi korzyściami politycznymi. Przedstawione tu korzyści, których można się spodziewać przy zastosowaniu koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych, finalnie prowadzą do najważniejszej korzyści, czyli oszczędności w zakresie publicznych kosztów transakcyjnych, które z kolei w sposób pozytywny będą oddziaływały na wskaźniki budżetowe oraz makroekonomiczne gospodarki krajowej. Tym samym można stwierdzić, iż stawiana w powyższej pracy teza została uzasadniona w sposób pozytywny.

Powyższe rozważania, poza prezentacją najważniejszych elementów zmierzających do uzasadnienia słuszności tezy naukowej, ukazują alternatywną drogę poznawania zjawisk społeczno-gospodarczych zachodzących w instytucjonalnej sferze inwestycji publicznych. Mowa jest tu o Ekonomii Celów Publicznych, która przybrała formę teoretycznej koncepcji – żeby nie używać określenia teorii – analizy świata inwestycji publicznych. Nieco odmienne traktowanie samych inwestycji publicznych, zagadnienia instytucjonalnej optymalizacji, problem ceny użyteczności publicznej oraz wartość celu publicznego, a ponadto zastosowanie deskryptywnej metodologii badań stanowią te elementy ECP, które sprawiają iż koncepcja ta może stać się realną alternatywą dla naukowego poznawania tej przestrzeni gospodarki. Dodatkowo traktowanie państwa w powyższych rozważaniach jako człowieka kontraktującego, co znajduje odzwierciedlenie w określeniu ‘państwo kontraktujące’, może prowadzić do interesujących wniosków w przyszłych pracach naukowych. Państwo kontraktujące przyjmuje tu charakter dzia-

łającego podmiotu, który jest opisywany poszczególnymi teoriami Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, pozostając jednocześnie aktywnym kreatorem dóbr publicznych. W tym świetle alternatywna forma zarządzania transakcjami publicznymi zostaje wpisana w logikę instytucjonalnych determinantów tożsamyh z tymi, które kształtują w sposób esencjonalny i substrakcjonalny społeczno-ekonomiczne zjawiska, zachodzące w gospodarce *sensu largo*. Tym sposobem inwestycje publiczne z peryferii działalności gospodarczej wracają w centrum zainteresowania przez ekonomię neoinstytucjonalną, która może w przyszłości wzbogacić się o kolejną teorię Ekonomii Celów Publicznych. W świetle powyższych rozważań można także zaryzykować stwierdzenie, iż koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych, która przybrała ostateczną postać alternatywnej formy zarządzania transakcjami publicznymi, może stać się wartościową dla polityki gospodarczej rozumianej jako teoria, ale także – co z perspektywy osadzenia powyższych rozważań w dyscyplinie nauk o zarządzaniu ważniejsze – praktyka państwa kontraktującego kreującego dobra publiczne ku społecznemu zadowoleniu w sposób racjonalny ekonomicznie.

Słownik pojęć

Dynamika celów – termin wprowadzony przez autora, który określa sposób funkcjonowania człowieka kontraktującego w kontekście osiągania celów. W świetle tej koncepcji cel to szczególny stan równowagi, w którym potencjalnie mogą być zaspokojone określone potrzeby danego kręgu interesariuszy. Potrzeby determinują cel w instytucjonalnej dynamice interakcji. Dynamika celów zaś powinna określać zasady rządzące konfliktami pomiędzy interesariuszami, które mają ostateczny finał w definicji wspólnie użytecznego celu. Tak wygrany wspólnie cel staje się determinantem sposobu działań człowieka kontraktującego (państwa kontraktującego), które to zmierzają do jego realizacji.

Idiosynkratyczny charakter transakcji publicznych – według tego określenia transakcje publiczne rozumiane są jako zjawiska społeczno-gospodarcze, do stworzenia których wymagane są bardzo wyspecjalizowane aktywa ludzkie i fizyczne, tak że nie występują żadne oczywiste oszczędności skali, osiągnane przez wymianę między firmami, co wynika z publicznego ich (transakcji) charakteru.

Instytucje esencjonalne i substrakcjonalne – określenia wprowadzone przez autora. Określają one charakter instytucji determinujących działanie człowieka kontraktującego z perspektywy siły ich oddziaływania. Instytucje esencjonalne stanowią zbiór fundamentalnych i kluczowych determinantów, natomiast substrakcjonalne instytucje determinują działanie człowieka w spo-

sób dopełniający pełni czynników ograniczających i umożliwiających podejmowanie tejże aktywności człowieka kontraktującego.

Institutionalny układ wytwórczy – koncepcja wprowadzona przez autora, która opisuje w sposób ogólny sposób działania struktury podmiotowej, zmierzający do realizacji określonych zadań publicznych. Każdy z podmiotów, sposoby ich działania oraz sam charakter celu funkcjonują i ulegają nieustannym zmianom na skutek determinizmu esencjonalnych i substrakcjonalnych instytucji swoje źródła posiadających w sferze instytucjonalnej.

Institutionalny wir poznawczy – określenie to ma na celu zobrazowanie podstawowych zasad metodologii poznawania deskryptywnego, które polega na analizowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych w kontekście instytucjonalnego determinizmu pochodzącego ze sfery instytucjonalnej. Badanie więc powinno polegać na analizie w kierunku od ogółu do szczegółu przy uwzględnieniu aspektów instytucjonalnych.

Odwrócona metodologia deskryptywna – określenie koncepcji, w której odwrócenie metodologii deskryptywnej polega na tym, iż cechy opisujące jej (metodologii) charakter stanowią swoiste determinanty kształtujące samą koncepcję optymalizacji inwestycji publicznych. W duchu neoinstytucjonalizmu można by powiedzieć, iż obiektywność, wszechstronność, głęboka deskrypcja oraz retrospekcja, a także oznaczoność i profesjonalizm stanowią swoiste instytucje esencjonalne, które decydują o istocie koncepcji efektywnościowej.

Sfera instytucjonalna – koncepcja wprowadzona przez autora, odnosząca się do rzeczywistości, w której zachodzą wszelkie zjawiska społeczno-gospodarcze jako skutek działania człowieka kontraktującego. Takie określenie ma swoje źródła w nurcie nowej ekonomii instytucjonalnej i podkreśla istotę instytucjonalnego determinizmu, który z jednej strony ogranicza, z drugiej nato-

miast umożliwia podejmowanie aktywności ludzkiej we wszelkich jej aspektach.

Sfera instytucjonalna zadań publicznych – jak wyżej, z tym że dotyczy zjawisk społeczno-gospodarczych, którymi są tutaj przedmiotowe zadania publiczne.

Struktura podmiotowa – koncepcja wprowadzona przez autora, która opisuje w sposób nowatorski podmioty biorące udział w realizacji inwestycji publicznych. Autor wpisuje w strukturę podmiotową państwo kontraktujące, organizacje prywatne oraz społeczeństwo, co stanowi novum w literaturze przedmiotu. Taka oto struktura podmiotowa uczestnicząc w instytucjonalnym układzie wytwórczym, podejmuje określone działania dla osiągnięcia określonych celów.

Strumień instytucji ekonomicznych, politycznych i ideologicznych – koncepcja obrazująca sferę instytucjonalną w świetle wektorów norm instytucjonalnych, które możliwe są do opisania z perspektywy nauk zajmujących się tutaj ekonomią, polityką i kwestiami ideologicznymi. Autor jednocześnie zaznacza, iż nie jest to zamknięty katalog rodzajów instytucjonalnych determinantów, które mogą mieć różny wpływ na sposób działania człowieka kontraktującego.

Wektory norm instytucjonalnych – określenie to opisuje dynamikę działania poszczególnych instytucji, które swoje źródło posiadają w sferze instytucjonalnej, ukierunkowane są na działającego człowieka kontraktującego i posiadają swoją esencjonalną lub substrakcjonalną siłę oddziaływania.

Bibliografia

Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002.

Adamski J., *Kierunki optymalizacji funkcjonowania usług i infrastruktury kurczących się miast*, [w:] *Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2013.

Alchian A.A., *Uncertainty, evolution, and economic theory*, „The journal of political economy”, 1950, nr 1(6).

———, *Some Economics of Property*, Rand Corporation, Santa Monica 1961.

———, *Some Implications of Recognitions of Property Wright Transaction Costs*, [w:] *The Economic Foundations of Property Right*, red. S. Pejovitch, Edward Elgar, Cheltenham 1997.

Alchian A.A., i Demsetz H., *The Property Right Paradigm*, „The journal of economic history”, 1973, t.33, nr 1, s. 16–27.

Ales L., Maziero P., i Yared P., *A theory of political and economic cycles*, „Journal of Economic Theory”, 2014, nr 153, s. 224–251.

Alessi L., *Property Rights, Transaction Cost, and X-efficiency*, „American Economic Review”, 1983, nr 73.

Allen D.W., *Transaction Costs*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert i G. De Geest, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1999.

Alston L.J., i Mueller B., *Property Rights and the State*, [w:] *Handbook of New Institutional Economics*, red. C. Ménard i M.M. Shirley, Springer, Heidelberg 2008, s. 573–590.

Alter M., *Carl Menger and ‘Homo Oeconomicus’: Some Tho-*

ughts on Austrian Theory and Methodology, „Journal of Economic Issues”, 1982, t.16, nr 1.

Arystoteles, *Polityka*, Wydanie elektroniczne – www.katedra.uksw.edu.pl, Warszawa 2003, t. 1, Dzieła wszystkie.

Baka W., Góra S., Knyziak Z., i Porwit K., *Planowanie gospodarki narodowej*, PWE, Warszawa 1975.

Balcerowicz L., *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, SGH, Warszawa 1993.

Bartkowiak R., *Współczesne teorie ekonomiczne*, „Rocznik Nauk Rolniczych”, 2010, t.97, nr 2, G.

Bartling H., i Luzius F., *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre: Einführung in die Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Verlag Vahlen, München 1993.

Begg D., Fischer S., i Dornbusch R., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2007.

Begg D.K.H., Fischer S., i Dornbusch R., *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2007.

Beveridge W., *Full Employment in a Free Society*, Allen & Unwin, London 1944.

Boczek Z.J., *Realizacja inwestycji budowlanych w systemie zamówień publicznych oraz procedur FIDIC*, Wydawnictwo EURO-INSTYTUT, Szczecin 2009.

Bołkunow W., i Derkacz A., *Privatesourcing, czyli partnerstwo publiczno-prywatne jako forma globalnego sourcingu*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoła Główna Handlowa”, 2009, nr 96.

Booen P.L., *Przewodnik po wybranych kontraktach FIDIC*, SiDiR, Warszawa 2009, I.

Bosiakowski Z., Sławiński A., i Woźniak B., *Polityka ekonomiczna*, PWN, Warszawa 1988.

Breton A., *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge 1998.

Brousseau E., i Fares M., *Incomplete contracts and governance structures: are incomplete contract theory and new institutional economics substitutes or complements?*, [w:] *Institutions, Con-*

tracts, Organizations, Perspectives from New-Institutional Economics, red. C. Ménard, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2000.

Brousseau E., i Glachant J.-M., *New Institutional Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.

Brunner K., *Inconsistency and Indeterminacy in Classical Economics*, „Econometrica”, 1951, nr 19(2).

Buchanan J.M., *A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory*, „American Economic Review”, 1975, nr 65.

———, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawn. Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Burchard-Dziubińska M., *Rola instytucji w kształtowaniu ładu ekonomicznego*, [w:] *W poszukiwaniu nowego ładu ekonomicznego*, red. A. Pollok i S. Owsiak, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

Carl M., *Principles of Economics*, Ludwig von Mises Institute, Auburn 2004.

Chang H.-J., *Institutions and economic development: theory, policy and history*, „Journal of Institutional Economics”, 2011, nr 7.

Chotkowski J., *Instytucje rynkowe i koszty transakcyjne – kluczowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Rocznik Nauk Rolniczych”, 2010, t.97, nr 2, G.

Chrobak K., *O faktach instytucjonalnych*, „Diametros”, 2011, nr 28, s. 20–31.

Cibor K., *Usługi użyteczności publicznej a ekonomia społeczna*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2014.

Cieślak R., i Korbus B., *Partnerstwo publiczno – prywatne: od pomysłu do wyboru partnera prywatnego*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014.

Coase R., *The Nature of the Firm*, „Economica”, 1937, t.4, nr 16, s. 386–405.

Coase R.H., *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics”, 1960, nr 3, s. 1–44.

———, *The New Institutional Economics*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics”, 1984, nr 140.

———, *The Institutional Structure of Production*, [w:] *Handbook of New Institutional Economics*, red. C. Ménard i M.M. Shirley, Springer-Verlag, Heidelberg 2008.

Cole D.H., *New Forms of Private Property: Property Rights in Environmental Goods*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert i G. De Geest, Edward Elgar, Cheltenham 2000, t. II, Civil Law and Economics.

Coleman J.S., *A Rational Choice Perspective on Economic Sociology*, [w:] *The Handbook of Economic Sociology*, red. N.J. Smelser i R. Swedberg, Princeton University Press, Princeton 1994.

Commons J.R., *Institutional economics*, „The American economic review”, 1931, nr 21, s. 648–657.

———, *Institutional Economics*, Macmillan, New York 1934.

———, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy.*, Transaction Publishers, New Brunswick & London 2009, t. 1, 3. wyd.

Cox G.W., i McCubbins M.D., *Political Structure and Economic Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes*, Department of Political Science University of California, San Diego 1997.

Craswell R., *Contract Law: General Theories*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert i G. De Geest, Edward Elgar, Cheltenham 2000, t. III. The Regulation of Contracts.

Cyfert S., Belz G., i Wawrzynek Ł., *Wpływ burzliwości otoczenia na efektywność procesów odnowy organizacyjnej*, „Organizacja i kierowanie”, 2014, nr 1A (159), s. 15–26.

Czaplewski R., *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, I.

Czternasty W., i Czyżewski B., *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce. Teoria, analiza i tendencje*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2007.

Ćwikliński H., *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, IV.

Davis L.E., i North D.C., *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.

Demsetz H., *The Exchange and Enforcement of Property Rights*, „Journal of Law and Economics”, 1964, t.7, nr 10, s. 11–26.

———, *Toward a Theory of Property Rights*, „The American Economic Review”, 1967, t.57, nr 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association, s. 347–359.

Dicke B., *Bedarfsprognosen und Wirtschaftsrechnung für Erhaltungsinvestitionen der Verkehrinfrastruktur*, Verkers-Verlag J. Fischer, Düsseldorf 1988.

Dragan A., *Koszty budowy autostrad i dróg głównych w wybranych państwach europejskich*, Biuro Analiz i Dokumentacji Senatu RP, Warszawa 2011.

Duda J., Jeżowski A., Misiąg W., Nowak B., Szlachta J., i Zaleski J., *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju infrastrukturalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004.

Dzieciński P., i Wejman M., *Polityczny cykl koniunkturalny w III RP*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego”, 2006, nr 20, s. 95–110.

Dziekański P., i Leśniewski M.A., *Elementy teorii rozwoju gospodarczego w Nowej Ekonomii Instytucjonalnej*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, 2012, nr 3(20).

Ernst & Young, *Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych w sektorze transportu. Niebieska księga*, Konsorcjum Scott Wilson, Arup, PM Group 2002.

Fajferek A., *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.

Filipiak B., *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, „Zeszyty Naukowe PTE”, 2011, nr 10, s. 223–236.

Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., i Rosa G., *Współczesna ekonomia usług*, Wydawn. Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Frey R., *Wirtschaft, Staat und Wohlfahrt*, Verlag Helbring & Lichtenhahn, Basel-Frankfurt a.M. 1990, VI.

Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

Furubotn E.G., i Pejovitch S., *Introduction. The New Property Rights Literature*, [w:] *The Economics of Property Rights*, red. E.G. Furubotn i S. Pejovitch, Ballinger Publishing Company, Cambridge 1974.

Furubotn E.G., i Richter R., *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics.*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1997.

Garrouste P., i Saussier S., *The Theories of the Firm*, [w:] *New Institutional Economics. A Guidebook.*, red. E. Brousseau i J.M. Glachant, Cambridge University Press, Cambridge 2008.

Georgescu-Roegen N., *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge 1971.

Gierszewski J., *Administracja publiczna. Skrypt.*, PWSH Pomerania, Kościerzyna 2012.

Głapiński A., *Meandry historii ekonomii. Między matematyką a poezją*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.

———, *Obecny kryzys gospodarczy a nauka ekonomii*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, 2009, nr 94, s. 46–52.

Głowacki J., *Mierzenie społecznej wartości dodanej*, „Ekonomia społeczna, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, 2010, nr 1, s. 26–34.

González-Díaz M., i Vázquez L., *Make-or-Buy Decisions: A New Institutional Economics Approach*, [w:] *New Institutional Economics. A guidebook*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.

Gorton G.B., i Souleles N.S., *Special Purpose Vehicles and Securitization*, [w:] *The Risks of Financial Institutions*, University of Chicago Press, Chicago 2007, s. 549–603.

Gorynia M., *Internacjonalizacja gospodarki a polityka gospodarcza w warunkach integracji i globalizacji*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, 2002, t.1, nr 930, s. 237–252.

Grossman S., i Hart O., *The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration*, „Working Paper Department of Economics”, 1985, nr 372.

Grzywacz W., *Polityka społeczno-gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, PTE, Szczecin 2003.

Guzek M., i Biskup J., *Współczesne stadium kapitalizmu a liberalizm gospodarczy*, „Myśl ekonomiczna i polityczna”, 2013, nr 2(41), s. 17–30.

Hardt Ł., *Instytucje a koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa”, 2005, nr 1–2, s. 1–19.

———, *Rozwój ekonomii kosztów transakcyjnych, od koncepcji do operacjonalizacji*, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Warszawa 2008.

Hart O., i Moore J., *Contracts and Reference Points*, „The Quarterly Journal of Economics”, 2008, t.CXXIII, nr 1.

Hayek F.A., *The Use of Knowledge in Society*, „American Economic Review”, 1945, nr 35(4).

———, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Routledge & Kegan Paul, London 1967.

Hicks J.R., *A Suggestion for Simplifying the Theory of Money*, „Economica”, 1935, nr 3(1).

Hodgson G.M., *What Are Institutions?*, „Journal of Economic Issues”, 2006, t.XL, nr 1, s. 1–25.

Holcombe R.A., *Theory of the Theory of Public Goods*, „Review of Austrian Economics”, 1997, t.10, nr 1.

Homans G.C., *The Nature of Social Science*, Harcourt, Brace & World, New York 1967.

Honorè A.M., *Ownership*, [w:] *Oxford Essays in Jurisprudence*, red. A.G. Guest, Oxford University Press, London 1961.

Horodecka A., *Instytucjonalizm i podejście instytucjonalne do polityki gospodarczej*, „Polityka Gospodarcza”, 2001, nr 5–6, s. 115–143.

Izdebski H., i Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.

Jakubowski R.M., *Efektywność gospodarcza w ujęciu ekono-*

micznej teorii praw własności – wybrane zagadnienia, „Ekonomia i Prawo”, 2006, nr 2.

Jankiewicz S., Tarajkowski J., i Urbaniak M., *Wybrane zagadnienia polityki gospodarczej. Pojęcia, cele, podstawy polityki budżetowej i pieniężnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, Materiały dydaktyczne Akademii Ekonomicznej w Poznaniu 144.

Jenkins I., *Social Order & The Limits Of Law*, Princeton University Press, Princeton 1980.

Jeznach M., *Środki trwałe w gospodarce narodowej w 2013 roku*, GUS, Warszawa 2014.

———, *Środki trwałe w gospodarce narodowej w 2015 roku*, GUS, Warszawa 2016.

Jędrzejowska K., *Redefinicja roli państwa w ekonomii rozwoju*, [w:] *Współczesne problemy ekonomiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne a praktyka gospodarcza.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013, *Studia Ekonomiczne*, s. 35–42.

Jickeli J., *The Role of Markets and Government in Human Capital Building and Education. A Research Program in Institutional Economics*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics”, 2001, nr 157/1, s. 87–107.

Johansen L., *The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining*, „Kyklos”, 1979, t.32, nr 3, s. 497–522.

Kaja J., *Cele społeczne w systemie gospodarczym*, SGPiS, Warszawa 1984.

———, *Deskryptywne badania polsko-japońskie*, Instytut Cybernetyki i Zarządzania SGPiS, Warszawa 1990.

———, *Zarys japońskiej ekonomii deskryptywnej*, Instytut Cybernetyki i Zarządzania SGPiS, Warszawa 1992.

———, *Japońska ekonomia deskryptywna*, „Życie gospodarcze”, 1992, nr 50.

———, *Ekonomia japońska i japońskie fenomeny gospodarcze*, Wydawnictwo Naukowe „Semper”, Warszawa 1994.

———, *Zarys polityki gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1994.

———, *Eseje o japońskiej ekonomii i gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe „Semper”, Warszawa 1996.

———, *Polityka gospodarcza jako zjawisko obiektywne*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, 2003, nr 36, s. 81–85.

———, *Podejścia metodologiczne w teorii polityki gospodarczej*, [w:] *Polityka społeczno-ekonomiczna w dobie przemian*, red. E. Kryńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006.

———, *Geneza metodologii deskryptywnej*, „Zarządzanie i Marketing”, 2009, nr 16.

———, *Gospodarka Japonii jako źródło inspiracji narodzin metodologii deskryptywnej. Od czasu cudu gospodarczego do kryzysu*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, 2014, nr 139.

———, *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, SGH, Warszawa 2014, IV.

———, *Gospodarka Japonii jako źródło inspiracji narodzin metodologii deskryptywnej. Ujęcie historyczne*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, 2015, nr 137.

———, *Eseje o Japonii i metodologii deskryptywnej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.

Kaja J., i Xinli Y., *Two roads, one Goal – the comparison of Polish and Chinese administrative Reform*, „Polityka Gospodarcza”, 2000, nr 3, s. 17–23.

Kalina-Prasznic U., *Leksykon polityki gospodarczej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.

Kamerschen D., McKenzie R., i Nardinelli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność” 1991.

———, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991.

Kamiński W., *Współczesna teoria dobrobytu*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1980.

Karlikowski M., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego”, 2013, nr 27, s. 330–340.

Karpiński A., *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Wydawnictwo PAN, Warszawa 1992.

———, *Co warto wiedzieć o polityce gospodarczej rządów*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „ORGMAZ”, Warszawa 1997.

Kelsen H., *General Theory of Law and State*, The Lawbook Exchange, Cambridge 1945.

Kirdina S., *Institutional Matrices and Development in Russia*, Novosibirsk 2001, 2. wyd.

———, *Institutional Matrices and Institutional Changes*, „The 5th International Symposium on Evolutionary Economics”, Pushchino 2003, s. 182–195.

———, *Institutional Matrices' Concept in Meso-Level Social and Economical Diagnosis: Case of Consulting, Russia, 2004*, „The conference “What is theory for? On the relationship between social theory and empirical research””, European Sociological Association, Paris 2004.

———, *New Systemic Institutional Approach for Comparative Political and Economic Analysis*, „Review of Radical Political Economics”, 2013, nr 45(3).

Kirdina S., i Sandstrom G., *Institutional Matrices Theory as a Framework for both Western and Non-Western People to Understand the Global Village*, „Non-Western Challenges to Western Social Theory”, zaprezentowano na World Congress of Sociology International Sociological Association International Sociological Association, Gothenburg (Sweden) 2010.

Kisiel R., i Marks-Bielska R., *Polityka gospodarcza. Zagadnienia wybrane*, Expol, P. Rybiński, J. Dąbek, sp. j., Olsztyn 2013.

Klein P.G., *New Institutional Economics*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert i G. De Geest, Edward Elgar, Cheltenham 2000, t. I. The History and Methodology of Law and Economics.

———, *The Make-or-Buy Decision: Lessons from Empirical Studies*, [w:] *Handbook of New Institutional Economics*, red. C. Ménard i M.M. Shirley, Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg 2008.

Kleiner G.B., *Ewolucyjna instytucjonalnych systemów*, Nauka, Moskwa 2004.

Klimczak B., *Wybrane problemy i zastosowania ekonomii instytucjonalnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2006.

Koliński A., *Przegląd metod i technik oceny efektywności procesu produkcyjnego*, „Logistyka”, 2011, nr 5, s. 1083–1091.

Kołodko G., *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka SA, Warszawa 2008.

Kołodko G.W., *Institutions, Policies and Economic Development*, zaprezentowano na WIDER Thinking Ahead: The Future of Development Economics UNU-WIDER, Warsaw 2005.

Koopmans T.C., *Three Essays on the State of Economic Science*, McGraw-Hill Book Company, New York 1957.

Korbus B., Cieślak R., i Zalewski D., *Raport rynku PPP*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013.

Koźmiński A., i Jemieliński D., *Zarządzanie od podstaw*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Kożuch B., i Kożuch A., *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, ISP UJ, Kraków 2011, Monografie i Studia ISP UJ w Krakowie.

Krawczyk K., i Kwiecińska D., *Audyt społeczny jako metoda oceny działalności przedsiębiorstw społecznych – na tle innych sposobów określania społecznej wartości dodanej*, [w:] *Wspieranie Ekonomii Społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008.

Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, KUL, Lublin 2004.

Kurowski S., *Polityka gospodarcza PRL. Ujęcie modelowe. Cele, zasady metody. Analiza krytyczna*, Editions Spotkania, Warszawa 1990.

Lange O., *Ekonomia polityczna*, PWN, Warszawa 1978, t. 1, 2.

Legiędź T., *Instytucjonalna teoria przemian gospodarczych – rozwój gospodarczy z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomia”, 2012, nr 4 (21), s. 30–45.

———, *Nowa ekonomia instytucjonalna a zmiany paradygmatu rozwoju gospodarczego*, „*Ekonomia*”, 2013, nr 4 (25), s. 77–91.

Lipowski A., *Z metodologii nauk ekonomicznych. Struktura logiczna ujęcia pozytywnego i normatywnego*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*”, 2011, nr 2.

Lissowski G., *Spoleczne aspekty analizy kosztów i korzyści*, „*Decyzje*”, 2015, nr 23, s. 47–69.

Macneil I.R., *The Many Futures of Contracts*, „*South California Law Review*”, 1974, nr 47.

Małecka-Łyszek M., *Pojęcia i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „*Problemy społeczne, polityczne i prawne, ZN UEK*”, 2013, nr 921, s. 55–69.

Marschak J., *The Rationale of the Demand for Money and of Money Illusion*, „*Metroeconomica*”, 1950, nr 2.

Marschak J., i Makower H., *Assets, Prices and Monetary Theory*, „*Economica*”, 1938, nr 5(10).

Martiensen J., *Institutionenökonomik, Die Analyse der Bedeutung von Regeln und Organisationen für die Effizienz ökonomischer Tauschbeziehungen*, Vahlen, München 2000.

Masten S., *Contractual Choice*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert i G. De Geest, Edward Elgar, Cheltenham 2000, t. III. The Regulation of Contracts.

Matuszczak A., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w obszarze ekonomicznym, środowiskowym i społecznym*, „*Rocznik Ekonomiczny KPSW w Bydgoszczy*”, 2009, nr 2, s. 125–141.

Mazurkiewicz A., i Frączek P., *Kluczowe kompetencje a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „*Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*”, 2011, nr 20, s. 89–106.

Menger C., *Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften und der Politischen Ökonomie Insbesondere*, Dunker & Humblot, Leipzig 1883.

Mikułowski W., *Wyzwania i paradoksy zarządzania strategicznego zasobami ludzkimi i kapitałem społecznym polskiej admini-*

stracji, „Problemy zarządzania, Wydział Zarządzania UW”, 2005, nr 4, s. 51–72.

Misala J., *Międzynarodowa wymiana usług w świetle teorii*, [w:] *Globalizacja usług. Outsourcing, Offshoring i Shared Services Centers*, Wydawn. Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007.

Morawski W., *Socjologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

Nash J.F., *Equilibrium Points in n-Person Games*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA”, 1950, t.36, nr 1, s. 48–49.

Nasiłowski M., *Systemy rynkowe. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2006, VI.

Niczyporuk P., *Bankierzy i operacje bankierskie w starożytnym Rzymie*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013.

Niemczycki K., *Ekonomia*, Wydawnictwo BWSBiI im. J. Tyszkiewiczza, Bielsko-Biała 2000.

North D.C., *Institutional Change and Economic Growth*, „The Tasks of Economic History”, 1971, t.31, nr 1, s. 118–125.

———, *Transaction Costs, Institutions, and Economic History*, „Journal of Institutional and Theretical Economics”, 1984, nr 140, s. 7–17.

———, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

———, *Institutions*, „Journal of Economic Perespectives”, 1991, nr 5.

———, *The Five Proposition about Institutional Change*, „Economics Working Paper Archive at WUSTL”, 1993.

———, *Institutions, transaction costs and productivity in the long run*, Washington University in St. Louis, St. Louis 1993.

———, *Economic Performance Through Time*, „The American Economic Review”, 1994, t.84, nr 3, s. 359–368.

———, *Institutions and the Performance of Economies Over Time*, [w:] *Hanbook of New Institutional Economics*, red. C. Ménard i M.M. Shirley, Springer-Verlag, Heidelberg 2008.

North D.C., i Thomas R.P., *The Rise of the Western World:*

A New Economic History, Cambridge University Press, Cambridge 1973.

Nowak M., *Instytucjonalizmy w socjologii ekonomii. Problem i jego konceptualizacja*, WN WNS Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań 2009.

Olechnicki K., i Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Graffiti, Toruń 1998.

Ollila P., *Principles of Institutional Economics – with Applications to Cooperative Enterprises*, Helsinki University, Department of Economics, Helsinki 2009.

Orlński B., *Wpływ outsourcingu i offshoringu na konkurencyjność przedsiębiorstw w warunkach globalizacji*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, nr 1, s. 229–240.

Orłowski T., *Nowy leksykon ekonomiczny*, Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt, Warszawa 1998.

Osborn D., i Gaebler T., *Rządzić inaczej*, Media Rodzina, Poznań 2008.

Ostrom E., *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

———, *Private and Common Property Right*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert i G. De Geest, Edward Elgar, Cheltenham 2000, t. II, Civil Law and Economics.

———, *How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action*, „Journal of Theoretical Politics”, 2003, nr 15(3).

Ostrom E., i Hess C., *Private and common property rights*, School of Public & Environmental Affairs Research Paper, Bloomington 2007.

Ostrom E., i Schlager E., *The Formation of Property Rights*, [w:] *Rights to Nature*, red. S. Hanna, C. Folke, i K.G. Mäler, Island Press, Washington (DC) 1996.

Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawn. Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Pabianiak P., *Ocena efektywności projektów inwestycyjnych*, BizCOM, Szczecin 2015.

Pacześ P., *Doświadczenia Polski w świetle teorii politycznego cyklu koniunkturalnego*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, 2011, nr 85, *Polityka gospodarcza w świetle kryzysowych doświadczeń*, s. 215–239.

Parlińska M., i Wielechowski M., *Teoretyczne aspekty politycznego cyklu koniunkturalnego i budżetowego*, „Przegląd Zachodniopomorski”, 2014, t.1, nr 3, s. 45–53.

Pejovitch S., *Toward a General Theory of Property Rights*, „Journal of Economics”, 1971, t.31, nr 1–2.

Pejovitch S., *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1995.

Piasecki R., *Ewolucja ekonomii rozwoju a globalizacja*, „Ekonomista”, 2002, nr 2, s. 217–234.

Piech K., *Etymologiczna i sokratyczna definicja polityki gospodarczej*, „Polityka Gospodarcza”, 2001, nr 5–6, s. 237–261.

———, *Polityczny cykl koniunkturalny w krajach o rozwiniętej demokracji*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce. Oceny i perspektywy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 333–344.

Płonka M., *Wybrane problemy rachunku kosztów i korzyści społecznych podmiotów ekonomii społecznej*, „Ekonomia społeczna, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, 2008, nr 2, s. 26–34.

Power M.J., Desouza K.C., i Bonifazi C., *Outsourcing: podręcznik sprawdzonych praktyk*, MT Biznes, Warszawa 2008.

Prandecka B., *Wybrane zagadnienia polityki społeczno-gospodarczej*, INE PAN, Warszawa 1984, *Studia Ekonomiczne* 6.

Przesławska G., *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu nowej ekonomii politycznej*, [w:] *Ekonomia i Prawo*, red. B. Polszakiewicz i J. Boehlke, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2006, t. II, *Ład instytucjonalny w gospodarce*, s. 35–48.

Przygocka R., *Efektywność sektora publicznego*, „Optimum – Studia Ekonomiczne”, 2008, nr 4 (40).

Puślecki Z.W., *Nowoczesne formy świadczenia usług w skali międzynarodowej. Wprowadzenie do problematyki*, [w:] *Globalizacja usług. Outsourcing, Offshoring i Shared Services Centers*, Wydawn. Naukowe INPiD UAM, Poznań 2008.

Putnam R., *Demokracja w działaniu*, Społeczny Instytut Wydawniczy ZNAK, Warszawa 1995.

Pyka A., *Hybrydowe modele PPP w warunkach gospodarki polskiej*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, nr 2, s. 325–337.

Rachwał M., *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny”, 2013, nr 4, s. 173–185.

Ragnitz J., Eck A., Scharfe S., Thater C., i Wieland B., *Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen*, Info Institut Niederlassung Dresden, Dresden 2013.

Reeve A., *Własność*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R.E. Goodin i F. Pettit, Książka i Wiedza, Warszawa 2002.

Rot M., *Hipoteza kapitału publicznego, czyli wpływ akumulacji kapitału publicznego na wzrost gospodarczy i produktywność*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoła Główna Handlowa”, 2008, nr 90, s. 101–115.

Rudnicki M., i Jabłoński M., *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Rudolf S., *Nowa Ekonomia Instytucjonalna*, „Przedsiębiorstwo przyszłości”, 2010, nr 1.

———, *Oportunizm interesariuszy w nadzorze korporacyjnym*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, nr 2(6), s. 40–54.

Rudolf W., *Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne”, 2015, nr 3(20), s. 109–118.

Rybiński K., *Outsourcing i Offshoring usług. Siatka pojęć, trendy i bariery rozwojowe*, [w:] *Globalizacja usług. Outsourcing, Offshoring i Shared Services Centers*, Wydawn. Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007.

Salanié B., *The Economics of Contracts: a Primer*, MIT Press, Cambridge 2005.

Samuelson W.F., i Marks S.G., *Ekonomia menedżerska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.

Schimanek T., *Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań pu-*

blicznych, czyli kompleksowe podejście uwzględniające aspekty społeczne, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2014.

Schwartz A., i Scott R.E., *Contract theory and the limits of contract law*, „Faculty Scholarship Series”, 2003, nr 308, s. 541–619.

Scitovsky T., *A Study of Interest and Capital*, „Economica”, 1940, nr 7(27).

Secomski K., *Elementy polityki gospodarczej*, PWE, Warszawa 1972.

Sejm RP, *Ustawa o gospodarce komunalnej*, 1996.

———, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, 1997.

———, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, 2003.

———, *Ustawa Prawo zamówień publicznych*, 2004.

———, *Ustawa o informowaniu o cenach towarów i usług*, 2014.

Simon H.A., *Administrative Behavior*, Macmillian, New York 1961.

Słomka-Gołębiowska A., *Nowa ekonomia instytucjonalna a rozwój gospodarczy*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna. Teoria i zastosowania*, red. S. Rudolf, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego, Kielce 2009.

Solek A., *Ekonomia behawioralna a ekonomia neoklasyczna*, „Zeszyty Naukowe PTE”, 2010, nr 8.

Sorychta-Wojczyk B., *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, 2015, nr 78, Organizacja i zarządzanie.

Souza C., *Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions*, „Environment & Urbanization”, 2001, t.13, nr 1, s. 159–184.

Srokosz T., *Jak dobrze napisać SIWZ. przewodnik praktyczny.*, KSP Legal & Tax Advice, Warszawa 2014.

Stabryła A., *Analiza i projektowanie systemów zarządzania przedsiębiorstwem*, Mfiles.pl, Kraków 2010.

Staniek Z., *Czynnik instytucjonalny w różnych nurtach teorii ekonomii*, „Kwartalnik historii myśli ekonomicznej”, 2006, nr 2–3.

———, *Równowaga instytucjonalna i jej wymiary*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, red. S. Rudolf, WSEiP, Kielce 2012.

Staniszewska P., i Gordon M., *E-commerce w Polsce 2015*, Gemius Polska, Warszawa 2015.

Stankiewicz W., *Ekonomika instytucjonalna: narodziny i rozwój*, Wydawnictwo Biura Badań Strategicznych Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji, Warszawa 2004.

———, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, PWSBIA, Warszawa 2012.

———, *Instytucjonalna teoria kontraktów – presja ekonomii i prawa*, „Economia. Economics”, 2013, nr 4(25).

Starnawska M., *Przedsiębiorczość w kontekście otoczenia instytucjonalnego – refleksje*, „Master of Business Administration”, 2011, nr 1, s. 21–29.

Staszewski C., *Własność – zagadnienie społeczno-moralne*, ODISS, Warszawa 1981.

Stavins R.N., *Transaction Costs and Tradable Permits*, „Journal of Environmental Economics and Management”, 1995, nr 29.

Stępnicka N., *Instytucje gospodarki cyfrowej w latach 1995-2014 – między teorią a praktyką*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.

Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawn. Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Sumpikova M., Nemeč J., Petrova M., i Merickova B., *Outsourcing by Private and Public Organisations: How much Could Public Bodies Learn?*, „ACTA VSFS”, 2013, nr 1.

Svensson J., *The institutional economics of foreign aid*, „Swedish Economic Policy Review”, 2006, nr 13, s. 115–137.

Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Szara K., *Znaczenie finansów jednostki samorządowej w realizacji działań inwestycyjnych*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, 2014, nr 40, s. 269–281.

Szewc-Rogalska A., *Opportunizm podmiotów i instytucji jako stymulator ryzyka systemowego*, „Nauki o finansach”, 2015, nr 1(22), s. 91–100.

Szot-Gabryś T., *Rachunek kosztów i korzyści jako metoda oceny projektów inwestycyjnych w infrastrukturze społecznej*, „ZN UPH w Siedlcach”, 2012, nr 94, s. 95–111.

Teichmann U., *Wirtschaftspolitik*, Verlag Vahlen, München 1993.

Tomidajewicz J.J., *Czynniki zmienności modeli polityki gospodarczej*, „Polityka Gospodarcza”, 1999, nr 2, s. 165–173.

Trocki M., *Nowoczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012.

Trocki M., Grucza B., i Ogonek K., *Zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2003.

Veblen T., *Teoria Klasy Próżniaczej*, PWN, Warszawa 1971.

———, *Absentee Ownership and Business Enterprise in Recent Times: The Case of America*, Transaction Publishers, New Brunswick & London 2009, 3. wyd.

Wańkowicz W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, MSAP Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.

Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.

Wilkin J., i Iwanek M., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, WNE, Warszawa 1997.

Williamson O.E., *Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, „Journal of Law and Economics”, 1979, nr 22(2).

———, *The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes*, „Journal of Economic Literature”, 1981, nr 19(4).

———, *The Economics of Organization: The Transaction Costs Approach*, „American Journal of Sociology”, 1981, t.87, nr 3, s. 548–577.

———, *Comparative Economic Organization. The Analysis of Discrete Structural Alternatives*, An International Center for Economic Growth Publication, San Francisco, California 1994.

———, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu: firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

———, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of economic literature”, 2000, nr 38, s. 595–613.

———, *The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract*, „Journal of Economic Perspectives”, 2002, t.16, nr 3, s. 171–195.

———, *Economic Theories of the Firm*, [w:] *Organising the Firm. Theories of Commercial Law, Corporate Governance and Corporate Law*, red. P. Mäntysaari, Springer, Hardcover 2012, s. 5–13.

Williamson O.E., i Tadelis S., *Transaction Cost Economics*, „National Science Foundation grant number SES-0239844”, University of California, National Science Foundation grant number SES-0239844, Berkeley 2010.

Winiarski B., *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1992.

Wiśniewski S.C., *Analyzing the Contracting-Out of Government Services: Relevant Cost-Benefit Considerations*, PBF, Summer 1991.

Wodecka-Hyjek A., *Ewolucja koncepcji outsourcingu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, 2008, nr 775, s. 97–115.

Wosiek M., *Instytucjonalne uwarunkowania konkurencyjności jednostek terytorialnych*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, 2009, nr 14.

Zalesko M., *Wybrane aspekty teorii praw własności*, „Ekonomia i Prawo”, 2007, t.3 Własność i kontrola w teorii i praktyce, nr 1, s. 61–67.

———, *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego*, „Ekonomia”, 2013, nr 4(25).

Zaorska A., *Outsourcing i przenoszenie usług w dobie globalizacji oraz informatyzacji*, [w:] *Globalizacja usług. Outsourcing, Offshoring i Shared Services Centers*, WAIp, Warszawa 2008.

Ziolo M., *Makroekonomiczne zależności pomiędzy inwestycjami*

publicznymi a wzrostem gospodarczym, deficytem i długiem publicznym, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, t.11, nr 2, s. 523–534.

Ustawa o samorządzie gminnym, 1990.

Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce. Raport, Amerykańska Izba Handlowa, Warszawa 2002.

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, b.d.

Spis tabel

1.1	Instytucje bazowe w gospodarce, źródło: S. Kir- dina, G. Sandstrom, <i>Institutional Matrices The- ory...</i> , op. cit., ss. 6–8.	35
1.2	Schemat prezentacji teorii Nowej Ekonomii Insty- tucjonalnej, opracowanie własne	38
1.3	Wiązki praw powiązane z pozycją własności, opra- cowanie własne, źródło: E. Ostrom, C. Hess, <i>Private and common property rights</i> , op. cit.	54
1.4	Kryteria wyboru formy zarządzania, oprac. wł. na podst. W. Stankiewicz, <i>Ekonomika instytucjonalna</i> , op. cit., s. 140	88
2.1	Kierunki delokalizacji w koncepcji efektywności- wej, opracowanie własne	134
2.2	Rodzaje wdrażania finalnego dobra publicznego, opracowanie własne	138

Spis rysunków

1.1	Obszary matrycy instytucjonalnej, źródło: S. Kiridina, <i>Institutional Matrices...</i> (2003), op. cit.	33
1.2	Specyficzne aktywa a poziom KT, źródło: O.E. Williamson, <i>Comparative...</i> , op. cit., s. 22	68
1.3	Instytucjonalny determinizm poziomu kosztów transakcyjnych, opracowanie własne, źródło: O.E. Williamson, <i>Comparative...</i> , op. cit., s. 22	70
1.4	Kontrakty niekompletne w sferze instytucjonalnej, opracowanie własne	97
1.5	Mapa kierunków kontraktowania, źródło: O.E. Williamson, <i>Ekonomiczne...</i> , op. cit., s. 37	104
1.6	Prosty schemat kontraktowania, źródło: O.E. Williamson, <i>The New Institutional Economics...</i> , op. cit., s. 602	106
2.1	Struktura koncepcji efektywnościowej, opracowanie własne	125
2.2	Struktura koncepcji efektywnościowej, etapy 1 i 2, opracowanie własne	129
2.3	Struktura kosztów rzeczywistych K^* , opracowanie własne	147
2.4	Struktura kosztów wartości potencjalnych XK, opracowanie własne	149
2.5	Struktura ceny użyteczności publicznej, opracowanie własne	151

3.1	Metodologia deskryptywna w ujęciu ECP, opracowanie własne	158
3.2	Sfera instytucjonalna zadań użyteczności publicznej (ZUP), opracowanie własne	172
3.3	Źródła kształtowania zadań użyteczności publicznej, opracowanie własne	177
4.1	Podmiotowa struktura inwestycji publicznych, opracowanie własne	243
5.1	Koncepcja OIP a mapa kontraktowania, źródło: O.E. Williamson, <i>Ekonomiczne...</i> , op. cit., s. 37 .	279
5.2	Inwestycje publiczne w schemacie kontraktowania, źródło: O.E. Williamson, <i>The New Institutional Economics...</i> , op. cit., s. 602, op. cit., s. 37	284
5.3	Instytucjonalny determinizm kosztów transakcyjnych inwestycji publicznych, opracowanie własne, źródło: O.E. Williamson, <i>Comparative...</i> , op. cit., s. 22	286
5.4	Struktura kosztów rzeczywistych inwestycji publicznych, opracowanie własne	289
5.5	Struktura kosztów wartości potencjalnych inwestycji publicznych, opracowanie własne	290
5.6	Struktura CUP inwestycji publicznych, opracowanie własne	292
5.7	Struktura kosztów rzeczywistych w koncepcji OIP, opracowanie własne	293
5.8	Struktura kosztów rzeczywistych w koncepcji OIP, opracowanie własne	294
5.9	Struktura CUP w koncepcji OIP, opracowanie własne	295

Spis treści

Wprowadzenie	7
1 Instytucjonalny porządek w świetle wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej	15
1.1 Podstawy Nowej Ekonomii Instytucjonalnej – teoria instytucji	17
1.1.1 Instytucje – czym są?	17
1.1.2 Sfera instytucjonalna	25
1.2 Teoria praw własności	37
1.2.1 Porządek ekonomiczny teorii praw własności	40
1.2.2 Sfera instytucjonalna praw własności .	44
1.2.3 Człowiek a prawa własności	50
1.3 Teoria kosztów transakcyjnych	56
1.3.1 Koszty transakcyjne w ramach porządku ekonomicznego	57
1.3.2 Instytucjonalne uwarunkowania kosztów transakcyjnych	64
1.3.3 Działalność człowieka a koszty transakcyjne	77
1.4 Teoria kontraktów	89
1.4.1 Kontrakty elementem instytucjonalnego porządku ekonomicznego	89
1.4.2 Instytucjonalne determinanty kontraktów .	92
1.4.3 Człowiek działający – kontraktujący	102
2 Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych	109
2.1 Inwestycje publiczne dla dobra publicznego	111

2.2	Państwo kreatorem dóbr publicznych	114
2.3	Od modelu privatesourcingu do koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych	116
2.3.1	Fundamenty koncepcji efektywnościowej . .	117
2.3.2	Cechy oryginalności koncepcji efektywnościowej	120
2.3.3	Schemat koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych	123
2.4	Spółeczna wartość dodana inwestycji publicznych .	140
2.5	Cena użyteczności publicznej	145
3	Ekonomia Celów Publicznych	153
3.1	Istota Ekonomii Celów Publicznych	154
3.1.1	Zadania użyteczności publicznej (ZUP) . .	168
3.1.2	Optymalizacja instytucjonalna (OI)	178
3.1.3	Cena użyteczności publicznej (CUP)	184
3.1.4	Wartość celu publicznego (WCP)	188
3.2	Oddziaływanie państwa na zjawiska gospodarcze .	192
3.2.1	Istota polityki gospodarczej	193
3.2.2	Instytucjonalne ujęcie polityki gospodarczej	211
3.3	Ekonomia Celów Publicznych a instytucjonalne ujęcie polityki gospodarczej	225
3.3.1	Ekonomia Celów Publicznych – teoria polityki gospodarczej	226
3.3.2	Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych – zjawisko polityki gospodarczej . . .	231
4	Koncepcja efektywnościowa a wybrane teorie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej	238
4.1	Element porządku instytucjonalnego a inwestycje publiczne	239
4.2	Sfera instytucjonalna inwestycji publicznych	249
4.3	Człowiek gospodarujący a inwestycje publiczne . .	259
5	Kierunek efektywnościowy państwa kontraktującego	272

5.1	Państwo kontraktujące	273
5.2	Koncepcja efektywnościowa a struktury zarządzania	278
5.3	Koncepcja efektywnościowa a koszty transakcyjne .	284
Zakończenie		299
Słownik pojęć		305
Bibliografia		308