



Małgorzata Roszkowska

Wydział Ekonomii i Zarządzania

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail autora: malgorzata.roszkowska@gmail.com

MODELE KOORDYNACJI LOKALNYCH USŁUG PUBLICZNYCH W KONTEKŚCIE EKONOMII KOSZTÓW TRANSAKCYJNYCH

Streszczenie

Celem teoretycznym opracowania jest omówienie zarówno kategorii kosztów transakcyjnych, jak i modeli koordynacji lokalnych usług publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem usług komunalnych. Natomiast celem aplikacyjnym jest wskazanie możliwości wykorzystania postulatów ekonomii kosztów transakcyjnych przy podejmowaniu decyzji wiążących się z dylematem ekonomicznym „zrób lub kup” (*make or buy*) w obszarze wyboru rynku, hierarchii lub hybrydy. W artykule dokonano analizy wybranych publikacji z zakresu nowej ekonomii instytucjonalnej i finansów publicznych. Analiza literatury oraz wyników badań naukowych przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych, a także w wybranych krajach Europy wykazała, że założenia ekonomii kosztów transakcyjnych mogą stanowić podstawę do podejmowania racjonalnych decyzji w zakresie wyboru modeli koordynacji lokalnych usług publicznych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, koszty transakcyjne, lokalne usługi publiczne, modele koordynacji lokalnych usług publicznych, usługi komunalne

Wprowadzenie

Wzrost zakresu zadań świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ustawowy wymóg ich realizacji w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy powinny przekładać się na podejmowanie racjonalnych decyzji w obrębie wyboru modeli koordynacji lokalnych usług publicznych. W związku z tym niezbędne wydaje się uwzględnianie w kalkulacjach ekonomicznych przeprowadzanych przez decydentów samorządowych alternatywnych mechanizmów koordynacji działań zbiorowych, realizowanych za pomocą rynku, hierarchii lub hybrydy. Każdy z trzech wymienionych modeli generuje określone koszty transakcyjne. Wspomniana grupa kosztów jest podstawową kategorią ekonomii kosztów transakcyjnych, która należy do najszybciej rozwijających się obszarów badawczych współczesnej ekonomii.

Celem teoretycznym opracowania jest omówienie zarówno specyfiki kategorii kosztów transakcyjnych, jak i modeli koordynacji lokalnych usług publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem usług komunalnych. Natomiast celem aplikacyjnym jest wskazanie możliwości wykorzystania założeń ekonomii kosztów transakcyjnych przy podejmowaniu decyzji wiążących się z dylematem ekonomicznym „zrób lub kup” (*make or buy*) w obszarze wyboru rynku, hierarchii lub hybrydy. Analiza przedstawiona w niniejszym artykule miała na celu zweryfikowanie słuszności hipotezy, że założenia ekonomii kosztów transakcyjnych mogą stanowić podstawę do podejmowania racjonalnych decyzji w zakresie wyboru modeli koordynacji lokalnych usług publicznych.

1. Koncepcja ekonomii kosztów transakcyjnych i jej zastosowanie

Ekonomia kosztów transakcyjnych jest zaliczana do nowej ekonomii instytucjonalnej¹, a swój rozwój zawdzięcza przede wszystkim publikacjom naukowym Olivera E. Williamsona. Należy podkreślić, że nowa ekonomia instytucjonalna wychodzi poza granice tradycyjnej ekonomii. Jej przedstawiciele korzystają z osiągnięć nauk prawnych, teorii organizacji, politologii, socjologii, psychologii oraz

¹ W centrum zainteresowań przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej są instytucje, przez które rozumie się zarówno instytucje formalne (np. konstytucje, regulacje prawne i rządowe), jak i instytucje nieformalne (np. tradycje, zwyczaje, wartości moralne, wierzenia religijne) determinujące system polityczny i ekonomiczny w danym społeczeństwie. D. Malchar-Michalska, *Pionowa koordynacja transakcji w rolnictwie. Teoria i praktyka kontraktów rolnych*, Difin, Warszawa 2018, s. 33.

antropologii². Często jest utożsamiana z ekonomią kosztów transakcyjnych³. Podstawową jednostką analityczną w ekonomii kosztów transakcyjnych jest transakcja, do której dochodzi wówczas, gdy dobro lub usługa są przemieszczane przez technologicznie odrębny interfejs, przy czym gdy jedno stadium aktywności się kończy, zaczyna się następne⁴. Transakcja to kontrakt zawierany pomiędzy stronami w formie pisemnej lub ustnej, w którym partnerzy przyjmują na siebie konkretne zobowiązania. Według Johna R. Commonsa transakcja jest finalną jednostką działalności gospodarczej⁵. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że transakcja nie oznacza wyłącznie wymiany rynkowej, ale obejmuje również wszystkie akty wymiany w obrębie danej organizacji⁶.

W ekonomii kosztów transakcyjnych zakłada się, że głównym celem i skutkiem działania instytucji są oszczędności kosztów transakcyjnych⁷. Barbara Zbroińska uważa, że w przypadku kosztów transakcyjnych „nie jest najważniejsza ich absolutna wielkość, lecz ustalenie, czy mogą być mniejsze”⁸. Należy jednak zgodzić się ze zdaniem Adama Koronowskiego, że w niektórych przypadkach obniżka lub eliminacja kosztów transakcyjnych mogą mieć ujemne skutki gospodarcze, oznaczające gorszą alokację zasobów, przekładającą się na zmniejszenie społecznej efektywności gospodarowania⁹.

Do tej pory nie została wypracowana w ramach ekonomii jedna, powszechnie akceptowana definicja kosztów transakcyjnych. W najszerszym kontekście zdefiniował je Kenneth J. Arrow jako koszty funkcjonowania systemu gospodarczego¹⁰. Z kolei według Ronald H. Coase’a są to koszty korzystania z rynku¹¹. Wielu autorów, podkreślając rynkowy charakter kosztów transakcyjnych, utożsamia je z prawami

² Ł. Hardt, *Instytucje a koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 1–2(161–162), s. 4.

³ M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce. Institutions for Market Economy. The Case of Poland*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 33.

⁴ O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 15, 389–390.

⁵ J.R. Commons, *Institutional Economics*, University of Wisconsin, Madison 1934, s. 58.

⁶ K. Kowalska, *Kontraktowanie i koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 7–8(167–168), s. 53.

⁷ O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje...*, op.cit., s. 15.

⁸ B. Zbroińska, *Koszty transakcyjne skarbowości. Analiza instytucjonalna kontraktów skarbowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2011, s. 231.

⁹ A. Koronowski, *Koszty transakcyjne a efektywność ekonomiczna*, w: *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, red. S. Rudolf, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2012, s. 161.

¹⁰ K.J. Arrow, *The Organization of Economic Activity: Issues Perinent to the Choice of Market versus Non Market Allocation*, w: *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB System*, Joint Economic Committee, t. 1, 91st Cong., 1st session, Government Printing Office, Washington 1969, s. 48.

¹¹ R.H. Coase, *Firma, rynek i prawo*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 6.

własności. Zdaniem Harolda Demsetza są to koszty przekazywania praw własności w procesie rynkowej wymiany¹². Thrainn Eggertsson rozszerzył powyższą definicję o egzekwowanie praw własności, definiując koszty transakcyjne jako koszty, które pociąga za sobą wymiana praw własności do zasobów dokonywana pomiędzy jednostkami i konieczność egzekwowania tych praw¹³. Jak można zauważyć, koszty te w ujęciu dwóch ostatnich przywołanych badaczy występują wyłącznie na skutek transferu uprawnień własnościowych między organizacjami gospodarczymi, nie mogą być zatem generowane wewnątrz organizacji, ponieważ nie dochodzi tam do wymiany praw własności. Natomiast O.E. Williamson w 1985 r. zdefiniował koszty transakcyjne jako komparatywne koszty planowania, adaptacji i nadzoru nad wypełnianiem zadań przy różnych strukturach zarządzania¹⁴. Definicja ta zmienia sposób patrzenia na ekonomiczną interpretację kosztów transakcyjnych, ponieważ w tym ujęciu omawiana grupa kosztów jest związana z funkcjonowaniem organizacji gospodarczej w ramach określonej struktury zarządzania. Eirik G. Furubotn oraz Rudolf Richter uważają, że koszty transakcyjne to koszty zasobów wykorzystywanych do tworzenia, utrzymania, użytkowania, zmiany instytucji i organizacji¹⁵. Douglass C. North koszty transakcyjne określa jako koszty pozyskiwania informacji i nakłady ponoszone na wdrożenie kontraktów wraz z zapewnieniem realizacji zobowiązań w czasie i przestrzeni¹⁶. B. Zbroińska za koszty transakcyjne przyjmuje nakłady pieniężne i niepieniężne na czynności związane z zawieraniem i realizacją kontraktu, polegające na pozyskiwaniu informacji, przeprowadzaniu negocjacji, kontroli, egzekwowaniu umowy i zapobieganiu skutkom nielejalności¹⁷. Ujęcie kosztów transakcyjnych przez D.C. Northa i B. Zbroińską w sposób bezpośredni jest powiązane z procesem realizacji kontraktu.

Przytoczone definicje kosztów transakcyjnych nie wyczerpują wszystkich poglądów reprezentowanych przez ekonomistów. Wydaje się, że na potrzeby konkretnego badania, w którym jest wykorzystywana kategoria kosztów transakcyjnych, pojęcie to powinno być zdefiniowane w sposób jednoznaczny z punktu widzenia realizowanego celu.

¹² H. Demsetz, *The Cost of Transaction*, „The Quarterly Journal of Economics” 1968, vol. 82, no. 1 (February), s. 35.

¹³ T. Eggertsson, *Economic Behaviour and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 14.

¹⁴ O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje...*, op.cit., s. 15.

¹⁵ E.G. Furubotn, R. Richter, *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2000, s. 40.

¹⁶ D.C. North, *Institutions, Transaction Costs and Productivity in the Long Run*, Washington University in St. Louis, 1993, s. 4.

¹⁷ B. Zbroińska, *Koszty transakcyjne...*, op.cit., s. 48.

Koszty transakcyjne mogą być klasyfikowane według różnych kryteriów (tabela 1). Najpopularniejszy jest ich podział na koszty *ex ante*, powstające przed zawarciem kontraktu, oraz koszty *ex post*, będące konsekwencją zrealizowanej transakcji. Oba rodzaje kosztów są współzależne i należy je rozpatrywać jednocześnie. Jak zauważa O.E. Williamson, są one trudne do skwantyfikowania. W związku z tym w analizie kosztów transakcyjnych *ex ante* i *ex post* powinna być uwzględniana ich różnica, a nie poziom absolutny¹⁸. Zależność między wymienionymi rodzajami kosztów ma charakter korelacji ujemnej. Poniesienie wyższych kosztów transakcyjnych na sformułowanie precyzyjnych i skutecznych zapisów w podpisywanym kontrakcie może przyczynić się do zredukowania kosztów transakcyjnych *ex post* do niezbędnego minimum.

Tabela 1. Wybrane klasyfikacje kosztów transakcyjnych

Kryterium klasyfikacji	Rodzaje kosztów	Charakterystyka i przykłady kosztów
Faza kontraktowania	koszty transakcyjne <i>ex ante</i>	koszty możliwe do przewidzenia podczas przygotowania kontraktu; zwykle zalicza się do nich koszty projektowania, negocjowania i zabezpieczenia umów
	koszty transakcyjne <i>ex post</i>	koszty występujące w czasie realizacji kontraktu, wynikają m.in. z asymetrii informacji i oportunistycznego zachowania stron umowy; zalicza się do nich koszty tworzenia struktur zarządzania, koszty monitorowania zachowań partnerów i stopnia realizacji kontraktu, koszty mechanizmów adaptacyjnych zapewniających optymalną efektywność kontraktu, koszty renegotjacji umów
Miejsce powstawania kosztów	rynkowe koszty transakcyjne	koszty przygotowania transakcji (poszukiwania i gromadzenia informacji), koszty finalnego kontraktu (prowadzenia negocjacji i podejmowania decyzji dotyczących zawarcia umowy), koszty monitorowania zobowiązań wynikających z umowy (nadzorowania uzgodnionych terminów oraz ilości i jakości produktu, egzekwowania praw i postanowień umowy), a także koszty związane z niepewnością (np. zmianą ceny lub upadłością dostawcy)
	menedżerskie koszty transakcyjne	koszty związane z utworzeniem, utrzymaniem lub zmianą struktury organizacyjnej, koszty procesu podejmowania decyzji, koszty nadzoru nad realizacją zamówień, koszty przetwarzania informacji, koszty przemieszczania dóbr i usług wewnątrz firmy
	publiczne/ polityczne koszty transakcyjne	koszty zorganizowania, utrzymania oraz modernizacji formalnego i nieformalnego porządku publicznego danego systemu politycznego, społecznego i ekonomicznego (stworzenia porządku prawnego, publicznego zarządzania, obronności, systemu edukacji, sądownictwa) oraz koszty funkcjonowania społeczeństwa (bieżące wydatki na ustawodawstwo, obronę kraju, komunikację, kształcenie, podejmowanie decyzji publicznych oraz ich egzekwowanie)

¹⁸ O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje...*, op.cit., s. 35.

cd. tabeli ze str. 47

Kryterium klasyfikacji	Rodzaje kosztów	Charakterystyka i przykłady kosztów
Racjonalność ponoszenia kosztów	niezbędne koszty transakcyjne	koszty konieczne do zrealizowania transakcji, mające na celu ograniczenie ryzyka kontraktowego, wynikającego ze specyficzności aktywów, niepewności naturalnej i niepewności behawioralnej; ponoszenie ich przyczynia się do wzrostu użyteczności
	niepożądane koszty transakcyjne	koszty nieuzasadnione, związane z marnotrawstwem zasobów, powstają w wyniku zawodności państwa, niegospodarności lub niełojalności stron kontraktu; ponoszenie ich nie powoduje poprawy użyteczności, a wręcz przyczynia się do jej zmniejszenia
Możliwość kwantyfikacji	koszty transakcyjne mierzalne	koszty wynikające z dokumentacji finansowo-księgowej pojedynczej transakcji; zalicza się do nich: koszty ochrony praw własności, koszty ekspertyz prawnych, koszty usługi notarialnej przy podpisywaniu kontraktu, koszty egzekucji sądowej kontraktu
	koszty transakcyjne niemierzalne	trudno wymierne koszty dotyczące: czasu poświęconego na poszukiwanie informacji na temat cen, partnerów kontraktowych, dostępnych czynników produkcji, czasu przeznaczonego na negocjowanie warunków kontraktu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Kowalska, *Kontraktowanie i koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 7–8(167–168), s. 56–57; Ł. Hardt, *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009, s. 224; B. Zbroińska, *Koszty transakcyjne skarbowości. Analiza instytucjonalna kontraktów skarbowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2011, s. 49–51; J. Sołtuniak, *Koszty transakcyjne w energetyce wodnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 38–42; M. Poniatowicz, *Relacje państwo–samorząd terytorialny–przedsiębiorca na tle postulatów nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 485, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2017, s. 402; M. Van Genugten, *Comparing the Impact of Modes of Governance*, EGPA Annual Conference „Innovation in the public sector”, Rotterdam 2008, s. 14, <https://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2008Rot/papers/VanGenugten.pdf> [dostęp 21.08.2018].

Z kolei biorąc pod uwagę miejsce powstania kosztów, wyodrębnia się rynkowe, menedżerskie oraz publiczne/polityczne koszty transakcyjne. Pierwszą grupę można określić jako koszty spontanicznego mechanizmu koordynacji opartego na konkurencji. Druga kategoria kosztów to koszty funkcjonowania organizacji hierarchicznej, są to zatem koszty związane z wykonywaniem praw do wydawania poleceń wewnątrz firmy. Wyróżnienie trzeciego wskazanego wyżej rodzaju kosztów transakcyjnych jest konsekwencją rozpatrywania instytucji w sensie prawnym. Publiczne koszty transakcyjne obejmują nakłady ponoszone zarówno w procesie sprawowania władzy, jak i w procesie podejmowania decyzji politycznych oraz dostarczania dóbr publicznych. W każdej z trzech wspomnianych kategorii można wyróżnić stałe i zmienne koszty transakcyjne. Koszty stałe są związane ze stworzeniem danej struktury instytucjonalnej, natomiast koszty zmienne mają bezpośredni związek z wolumenem transakcji, a więc zależą od liczby lub wielkości transakcji¹⁹.

¹⁹ K. Kowalska, op.cit., s. 56; B. Zbroińska, *Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 11–12(219–220), s. 101; J. Godłów-Legiędź, *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 51–52; D. Malchar-Michalska, op.cit., s. 66–67.

Klasyfikacja kosztów transakcyjnych uwzględniająca racjonalność ich ponoszenia pozwala na wyodrębnienie kosztów niezbędnych i kosztów niepożądanych. Do pierwszej grupy można zaliczyć koszty utrzymania instytucji, natomiast druga grupa obejmuje nakłady, które trzeba ponieść w wyniku złego funkcjonowania instytucji²⁰.

Rozpatrując koszty transakcyjne z punktu widzenia możliwości ich kwantyfikacji, wyróżnia się koszty mierzalne i niemierzalne. Te pierwsze bezpośrednio wynikają z dokumentacji pojedynczego kontraktu, natomiast wartość drugich powinna być szacowana²¹ i w sposób przybliżony, dzięki tzw. kluczom rozliczeniowym, przypisywana do poszczególnych kontraktów.

Przedstawione klasyfikacje kosztów transakcyjnych mają charakter komplementarny, a nie rozłączny. Przykładowo, koszty transakcyjne niezbędne i niepożądane występują we wszystkich innych klasyfikacjach, zarówno w kosztach transakcyjnych *ex ante*, jak i w kosztach transakcyjnych *ex post*, w kosztach transakcyjnych rynkowych, menedżerskich i publicznych/politycznych oraz w kosztach transakcyjnych mierzalnych i niemierzalnych. Istotnym problemem jest to, że brak standaryzacji kosztów transakcyjnych uniemożliwia ich ewidencyjne wyodrębnienie, jak również kwantyfikację na potrzeby systematycznie prowadzonej oceny efektywności poszczególnych transakcji²².

W każdej organizacji gospodarczej powinien być przeprowadzany rachunek ekonomiczny²³ zarówno na etapie planowania poszczególnych transakcji (faza *ex ante*), jak i w momencie zakończenia realizacji całego kontraktu (faza *ex post*). Biorąc pod uwagę fakt, że wiele transakcji niejednokrotnie nie dochodzi do skutku z powodu zbyt wysokich kosztów transakcyjnych, należy sporządzić preliminarz kosztów, aby na tej podstawie podejmować racjonalne decyzje. Jednocześnie należy mieć świadomość, że w sytuacji, gdy organizacja na podstawie przygotowanego zestawienia przewidywanych kosztów zrezygnuje z podpisania kontraktu, nakłady poniesione na opracowanie

²⁰ B. Zbroińska, *Publiczne koszty...*, op.cit., s. 97.

²¹ Według Joanny Sołtuniak oszacowanie kosztów *ex ante* jest prostsze niż oszacowanie kosztów *ex post*. Wynika to z faktu, że koszty transakcyjne ponoszone w fazie realizacji kontraktu niejednokrotnie są rozłożone w długim okresie, obejmującym nie tylko zobowiązania gwarancyjne, lecz także renowację umów i ewentualne koszty rozwiązywania sporów na drodze porozumienia lub egzekucji sądowej kontraktu. J. Sołtuniak, *Koszty transakcyjne w energetyce wodnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 41.

²² Jak zauważa B. Zbroińska, koszty transakcyjne są często pomijane lub marginalizowane w rachunku efektywności ekonomicznej bądź też traktowane jako efekt uboczny zawierania transakcji i przenoszenia praw własności, pomimo że wpływają na ogólny wynik działalności. B. Zbroińska, *Publiczne koszty...*, op.cit., s. 101, 113. Marian Gorynia i Katarzyna Mroczek zwracają uwagę, iż pomimo faktu, że w literaturze przedmiotu podjęto wiele prób dotyczących operacjonalizacji kosztów transakcyjnych, dotychczas nie wypracowano jednolitego podejścia do mierników kosztów transakcyjnych, ponieważ każdy z badaczy dopasowuje tę kategorię do własnych potrzeb. M. Gorynia, K. Mroczek, *Koszty transakcyjne jako determinanta formy zagranicznej ekspansji przedsiębiorstwa*, „*Ekonomista*” 2013, nr 2, s. 211.

²³ „Paradygmat nowej ekonomii instytucjonalnej stanowi, że koszty transakcyjne powinny znajdować odzwierciedlenie w rachunku ekonomicznym”. B. Zbroińska, *Koszty transakcyjne...*, op.cit., s. 48.

preliminarza mogą mieć charakter kosztów utopionych. W praktyce powinno stosować się dezagregację kosztów transakcyjnych na dwa podstawowe kompleksy, z uwzględnieniem odpowiedniego stopnia szczegółowości każdego z nich, tzn. koszty niezbędne oraz koszty niepożądane. Zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania należy dążyć do ustanowienia optymalnego poziomu niezbędnych kosztów transakcyjnych, a jednocześnie do minimalizacji poziomu niepożądanych kosztów transakcyjnych.

Na poziom kosztów transakcyjnych wpływają czynniki determinowane właściwościami danej transakcji oraz czynniki zależne od cech osób zawierających transakcję²⁴. Znajomość obu grup czynników ma decydujący wpływ na proces podejmowania decyzji zarówno na etapie wyboru sposobu realizowania transakcji, jak i na etapie precyzowania warunków oraz zabezpieczeń kontraktu. Do pierwszej grupy zalicza się: specyficzność aktywów, częstotliwość oraz niepewność, które łącznie są określane terminem „atrybuty transakcji”, przy czym za najważniejszy z nich uznaje się specyficzność aktywów²⁵. Natomiast druga grupa czynników wpływających na poziom kosztów transakcyjnych obejmuje ograniczoną racjonalność oraz oportunizm²⁶.

Poziom specyficzności aktywów to stopień, w jakim dany zasób może zostać alternatywnie zastosowany lub wykorzystany przez innych użytkowników bez pomniejszenia jego produktywności. Wyróżnia się specyficzność: położenia aktywów, fizyczną aktywów, aktywów ludzkich i przeznaczenia aktywów²⁷. O specyficzności położenia możemy mówić wówczas, gdy aktywa charakteryzują się brakiem mobilności, a następujące po sobie fazy produkcji są zlokalizowane w niewielkiej odległości. Z kolei specyficzność fizyczna występuje, gdy aktywa mają wyróżniające je na rynku cechy fizyczne, np. zastosowane surowce czy ściśle określony poziom jakości. Natomiast specyficzność aktywów ludzkich dotyczy pracowników, którzy posiadają wysokie specjalistyczne kwalifikacje oraz duże doświadczenie zawodowe, a których wiedza i umiejętności są niezbędne w procesie produkcji. Ostatni z wymienionych typów specyficzności jest związany z aktywami, które wymagały dokonania niezbędnych inwestycji na potrzeby transakcji z konkretnym nabywcą. Im bardziej specyficznych aktywów transakcja wymaga, tym wyższe są koszty transakcyjne. Jak zauważa Stanisław Rudolf, „bez specyficzności aktywów świat kontraktów uległby znacznemu uproszczeniu”²⁸.

²⁴ B. Borkowska, *Regulacja monopolu naturalnego w świetle teorii kosztów transakcyjnych*, „*Ekonomia i Prawo*” 2006, t. 2, cz. 1, s. 443.

²⁵ O.E. Williamson, *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, „*Journal of Law and Economics*” 1979, vol. 22, no. 2 (October), s. 239.

²⁶ O.E. Williamson, *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*, „*American Journal of Sociology*” 1981, vol. 87, no. 3 (November), s. 553–554.

²⁷ O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje...*, op.cit., s. 69.

²⁸ S. Rudolf, *Nauki o zarządzaniu z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „*Prace Naukowe*” Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, t. 48, Gdańsk 2016, s. 45.

Częstotliwość to stopień powtarzalności i regularności transakcji między partnerami. W zależności od potrzeb transakcje mogą występować codziennie, okresowo lub sporadycznie. Wysoka częstotliwość transakcji wpływa na wzrost stopnia wyspecjalizowania zasobów, a przez to przekłada się na zmniejszenie średniego kosztu jednej transakcji.

Niepewność wynika zarówno z nieprzewidywalności zachowania stron kontraktu, jak i z nieprzewidywalności otoczenia²⁹. Jest uzależniona od specyficzności aktywów i częstotliwości zawierania kontraktów. Im wyższy jest stopień niepewności związany z realizacją kontraktu, tym wyższe stają się koszty transakcyjne. Niejednokrotnie wysoki poziom niepewności może prowadzić do renegocjacji kontraktu, co wiąże się z generowaniem dodatkowych kosztów transakcyjnych.

Pojęcie ograniczonej racjonalności wprowadził Herbert A. Simon, który stwierdził, że racjonalność zakłada posiadanie całkowitej, a więc nieosiągalnej wiedzy oraz umiejętności przewidywania konsekwencji każdego wyboru spośród wszystkich możliwych alternatywnych rozwiązań. W istocie zaś człowiek dysponuje co najwyżej wyrzykową wiedzą i bierze pod uwagę tylko nieliczne spośród możliwych alternatyw³⁰. „Ograniczona racjonalność powoduje zatem, że zawarcie kompletnych kontraktów, z którymi wiązałyby się tylko koszty *ex ante*, jest w zasadzie niemożliwe”³¹. W związku z wystąpieniem zdarzeń nieuwzględnionych w kontrakcie niezbędne jest renegocjowanie warunków umowy, co wiąże się z generowaniem kosztów *ex post*.

Według O.E. Williamsona „oportunizm odnosi się do niekompletnego lub zniekształconego ujawnienia informacji, zwłaszcza do świadomie podejmowanych wysiłków, by wprowadzić w błąd, zniekształcić, zataić, zaciemnić lub pogmatwać sprawy w inny sposób. Jest odpowiedzialny za rzeczywiste lub wymyślone warunki asymetrii informacyjnej, które poważnie komplikują problem organizacji gospodarczej”³². Ryzyko oportunistycznego zachowania partnera³³ jest szczególnie wysokie w przypadku renegocjacji warunków kontraktu. Należy zatem wprowadzać odpowiednie zabezpieczenia, ponosząc jednocześnie koszty *ex ante* z tym związane, a także

²⁹ Nieprzewidywalność zachowania stron kontraktu określana jest terminem „niepewność behawioralna”, natomiast nieprzewidywalność otoczenia to inaczej „niepewność naturalna”.

³⁰ H.A. Simon, *Działania administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, PWN, Warszawa 1976, s. 182; H.A. Simon, *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2007, s. 119.

³¹ B. Borkowska, op.cit., s. 443.

³² O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje...*, op.cit., s. 60.

³³ H. Simon podważa fundamentalne założenie ekonomii kosztów transakcyjnych o oportunizmie jednostki, twierdząc, że nie jest to dominujący wzorzec postępowania ludzi. Postuluje włączenie do modelu ekonomii kosztów transakcyjnych takich składowych, jak „podatność” oraz „inteligentny altruizm”, co jest kompatybilne z opracowaną przez niego koncepcją „ograniczonej racjonalności”. J. Hausner, W. Paprocki, *Podstawowe pojęcia*, w: *Polski archipelag rozwoju w warunkach globalnej niepewności*, red. J. Hausner, W. Paprocki, M. Gronicki, Publikacja Europejskiego Kongresu Finansowego, Sopot 2018, s. 15–16.

negocjować nowe warunki oraz monitorować przebieg realizacji transakcji, co przekłada się na powstanie dodatkowych kosztów *ex post*. Ograniczona racjonalność i oportunistyczny są ze sobą powiązane: jedną z przyczyn ograniczonej racjonalności podejmowanych decyzji jest asymetria informacji, którą z kolei powoduje oportunistyczny³⁴.

Wszystkie wyżej wymienione czynniki kształtujące wysokość kosztów transakcyjnych muszą być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o kontraktowaniu. S. Rudolf zwraca uwagę na fakt, że przy wyborze transakcji powinny być uwzględniane takie elementy, jak oportunistyczny i ograniczona racjonalność. Natomiast przy dokonywaniu wyboru sposobów koordynacji działań partnerów kontraktu muszą być rozpatrywane następujące atrybuty transakcji: zakres specyficzności aktywów, częstotliwość transakcji oraz stopień niepewności³⁵.

W literaturze przedmiotu postuluje się, aby w analizie czynników determinujących transakcję uwzględniać nie tylko jej trzy podstawowe atrybuty, ale również dwa inne aspekty – stopień trudności pomiaru efektów transakcji oraz zależność między transakcjami występującymi w ramach jednego projektu³⁶. Trudności związane z pomiarem efektów transakcji zwiększają ryzyko zachowań oportunistycznych partnerów, co przekłada się na wzrost kosztów transakcyjnych. Podobnie zwiększenie kosztów transakcyjnych może być spowodowane potrzebą większej synchronizacji i harmonizacji kilku transakcji realizowanych w ramach danego projektu gospodarczego.

Założenia ekonomii kosztów transakcyjnych są najczęściej wykorzystywane w opisie zjawisk związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw produkcyjnych. Jednakże ekonomia kosztów transakcyjnych może znaleźć zastosowanie w analizie funkcjonowania nie tylko sektora prywatnego, ale również sektora publicznego. Pogląd ten podziela wielu autorów. Według K.J. Arrowa koszty transakcyjne powinny być głównym punktem programu badań teorii dóbr publicznych³⁷. W 1985 r. O.E. Williamson stwierdził, że ekonomia kosztów transakcyjnych będzie mogła znaleźć zastosowanie w obszarze finansów publicznych w aspekcie kwestii dotyczących problemu wyboru i kształtu instytucji³⁸. W 2009 r. nadał on temu sformułowaniu wyższą rangę w swoim wykładzie noblowskim, w którego trakcie powiedział, że ekonomia kosztów

³⁴ W. Misiński, *Instytucjonalna teoria przedsiębiorstwa*, „Prace Naukowe” Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, t. 48, Gdańsk 2016, s. 247.

³⁵ S. Rudolf, *op.cit.*, s. 43.

³⁶ A. Benham, L. Benham, *Measuring the Cost of Exchange*, w: *Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics*, red. C. Ménard, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2000, s. 37–39; T.L. Brown, M. Potoski, *Transaction Costs and Contracting. The Practitioner Perspective*, „Public Performance & Management Review” 2005, vol. 28, no. 3 (March), s. 330–332; D. Malchar-Michalska, *op.cit.*, s. 64–65.

³⁷ K.J. Arrow, *op.cit.*, s. 48.

³⁸ O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje...*, *op.cit.*, s. 397.

transakcyjnych ma liczne zastosowania nie tylko w przemyśle, lecz także w innych dziedzinach, w tym w finansach publicznych³⁹. „Wydaje się, że podejście ekonomii kosztów transakcyjnych nie doczekało się jeszcze odpowiedniego przekładu na język ekonomii sektora publicznego – wymagałoby to bez wątpienia wyraźniejszego włączenia do katalogu przyczyn powstawania kosztów transakcyjnych również kwestii zaufania i kosztów deliberacji”⁴⁰. Należy zgodzić się ze zdaniem M. Poniatowicz, że „teoria kosztów transakcyjnych relatywnie rzadko pojawia się w polskiej literaturze przedmiotu w kontekście problematyki sektora publicznego i efektywnego zarządzania finansami lokalnymi. [...] Tymczasem instytucje i koszty transakcyjne stanowią klucz do zrozumienia współczesnych problemów gospodarczych, również tych odnoszących się do sektora publicznego i samorządności terytorialnej”⁴¹.

2. Ekonomia kosztów transakcyjnych a lokalne usługi publiczne

W praktyce samorządowej podejmowanie decyzji dotyczących złożonych i wielowymiarowych problemów często odbywa się w warunkach niepewności i niedoboru informacji. Widoczny jest poza tym brak umiejętności zastosowania metod, narzędzi i instrumentów wykorzystywanych do oceny lokalnych usług publicznych, w tym kosztów⁴², korzyści, ryzyka i jego wpływu na stopień realizacji celu⁴³. Jak stwierdzili Trevor L. Brown i Matthew Potoski, ekonomia kosztów transakcyjnych mogłaby stanowić podstawę do opracowania wytycznych dla decydentów samorządowych odpowiadających za alokację zasobów w kontekście świadczonych usług publicznych, ponieważ wpisuje się ona w analizę problemu decyzyjnego: wykonać usługę samodzielnie w ramach własnych struktur organizacyjnych czy też dokonać jej zakupu w drodze kontraktowania (*make or buy decision*)⁴⁴. W obu wypadkach są generowane

³⁹ O.E. Williamson, *Ekonomia kosztów transakcyjnych: naturalne etapy rozwoju. Wykład noblowski wygłoszony 8 grudnia 2009 r. z wprowadzeniem Boba Jessopa*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 2(32), s. 81.

⁴⁰ M. Możdżeń, *Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna*, w: *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 75.

⁴¹ M. Poniatowicz, *Transaction costs in the context of the requirements of effective finance management for local government units*, „Ekonomia i Prawo. Economics and Law” 2017, t. 16, z. 3, s. 328.

⁴² W metodzie kosztów i korzyści (*Cost-Benefit-Analysis*), wykorzystywanej do podejmowania decyzji w sektorze publicznym, kategoria kosztów może być utożsamiana z kosztami transakcyjnymi. Wspomniane podejście wykorzystywała w swoich badaniach B. Zbroińska, analizując kontrakty skarbowe. B. Zbroińska, *Koszty transakcyjne...*, op.cit.

⁴³ B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 261.

⁴⁴ T.L. Brown, M. Potoski, *Transaction Costs...*, op.cit., s. 328.

koszty transakcyjne, które powstają m.in. w związku z asymetrią informacji, niepewnością względem przyszłości i faktem, że ludzie postępują oportunistycznie.

Według B. Zbroińskiej koszty transakcyjne są pomijane w procesach decyzyjnych o charakterze gospodarczym i w wyborach politycznych, mimo że stanowią podstawowe kryterium oceny kontraktów⁴⁵. M. Poniatowicz stwierdza z kolei, że „minimalizowanie tych kosztów to wciąż niedoceniany aspekt przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych przez decydentów samorządowych”, i dodaje, że niejednokrotnie pojęcie kosztów transakcyjnych jest im zupełnie nieznane⁴⁶.

Koszty transakcyjne związane ze świadczeniem lokalnych usług publicznych można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne⁴⁷. Pierwszą kategorię tworzą koszty funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego (JST) jako organizacji hierarchicznej. Zalicza się do nich koszty planowania, adaptacji i nadzoru nad realizowanymi zadaniami własnymi związanymi z dostarczaniem usług publicznych. Druga kategoria obejmuje koszty wynikające z realizacji kontraktów zawieranych zarówno między JST a podmiotami prywatnymi oraz organizacjami pozarządowymi, jak i między JST a innymi podmiotami publicznymi. Współpraca JST z podmiotami prywatnymi i organizacjami pozarządowymi wynika z delegowania świadczenia usług publicznych podmiotom rynkowym. Natomiast współpraca JST z innymi podmiotami publicznymi może wynikać z przekazania przez administrację centralną obowiązku realizacji zadań w zakresie dostarczania usług publicznych, a także wykonywania tego obowiązku we współpracy z inną JST.

Na potrzeby dalszych rozważań niezbędna wydaje się adaptacja głównych kategorii ekonomii kosztów transakcyjnych, omówionych w części pierwszej niniejszego opracowania, w aspekcie lokalnych usług publicznych świadczonych przez gminę, będącą podstawową JST. Do wspomnianych kategorii należą: oportunizm, ograniczona racjonalność, specyficzność aktywów, niepewność, częstotliwość transakcji oraz stopień trudności pomiaru efektów transakcji. „Zgodnie z postulatami teorii kosztów transakcyjnych, w kalkulacjach ekonomicznych decydenci samorządowi powinni uwzględnić ryzyko związane z oportunistycznym pracownikom administracji samorządowej, w tym możliwość niekompletnego lub zniekształconego prezentowania informacji istotnych z punktu widzenia podejmowanych decyzji finansowych”⁴⁸. Jeżeli decyzje

⁴⁵ B. Zbroińska, *Koszty transakcyjne...*, op.cit., s. 8.

⁴⁶ M. Poniatowicz, *Transaction costs...*, op.cit., s. 328.

⁴⁷ M. Poniatowicz, *Relacje państwo-samorząd terytorialny-przedsiębiorca na tle postulatów nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 485, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2017, s. 399.

⁴⁸ M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, *Efektywne zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego – postulaty doktryny ekonomicznej i instrumenty*, „Problemy Zarządzania” 2017, t. 15, nr 2(67), cz. 1, s. 137.

te dotyczą alokacji ograniczonych zasobów, często cele własnej jednostki (wydziału, departamentu, referatu) są przedkładane nad cele całej organizacji⁴⁹. Należy zauważyć, że stopień ryzyka zachowań oportunistycznych jest wprost proporcjonalny do poziomu posiadanych uprawnień. Dodatkowo występowaniu oportunistyzmu sprzyjają: brak przejrzystości w procesie podejmowania decyzji, rozmycie odpowiedzialności w sektorze publicznym oraz mniejsza odpowiedzialność materialna pracowników administracji w porównaniu z sektorem prywatnym⁵⁰. Na zjawisko oportunistyzmu niewątpliwie wpływ ma również fakt, że w procesie świadczenia usług ścierają się różne interesy – społeczne, ekonomiczne i polityczne – a zatem cele władz gminy, producentów usług publicznych i usługobiorców są rozbieżne. Władze gminy, pełniąc funkcję organizatora i regulatora tego procesu, dążą do zwiększenia swoich szans na reelekcję. Producenci priorytetowo traktują kwestie ekonomiczne związane ze świadczeniem usług. Z kolei usługobiorcy są nie tylko konsumentami, lecz także wyborcami, którzy oceniają władze za dostarczane usługi publiczne⁵¹. Występowaniu zachowań oportunistycznych sprzyjają obowiązujące w Polsce przepisy, zgodnie z którymi organy kontroli państwowej nie mogą badać celowości decyzji podjętej przez organy samorządu terytorialnego wówczas, gdy dotyczy ona realizacji zadań własnych. W celu minimalizacji ryzyka zachowań oportunistycznych już w fazie *ex ante* należy stosować odpowiedni dobór partnerów, a w fazie *ex post* – kompleksowo i systematycznie monitorować postępy realizacji postanowień kontraktu.

W sektorze publicznym występuje również zjawisko ograniczonej racjonalności. Wynika to z faktu, że informacja o działaniach podejmowanych przez administrację samorządową może być niepełna, a rzeczywisty koszt wytwarzanych usług odmienny od deklarowanego, ponieważ zna go jedynie podmiot świadczący ową usługę, a nie dysponent środków budżetowych. Asymetria informacji może zatem sprzyjać zawyżaniu kosztów realizacji zadań publicznych⁵². Potwierdzają to wyniki kontroli Naczelnej

⁴⁹ Konkurencja między poszczególnymi jednostkami o przydział zasobów osobowych, rzeczowych i finansowych określana jest terminem „myślenie departamentalne”. P. Urbanek, *Outsourcing jako metoda restrukturyzacji przedsiębiorstwa w świetle teorii kosztów transakcyjnych*, w: *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, red. S. Rudolf, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2012, s. 175.

⁵⁰ Z. Dobrowolski, *Zarządzanie finansami lokalnymi. Zarys problematyki i metod*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017, s. 70; P. Urbanek, *Rachunkowość odpowiedzialności. Teoria a praktyka biznesowa*, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 252, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 495; A. Zalewski, *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, w: *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, red. Z. Grzymała, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 339.

⁵¹ M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 329; A. Zalewski, *Problemy zarządzania...*, op.cit., s. 336.

⁵² Z. Dobrowolski, op.cit., s. 16–17.

Izby Kontroli (NIK)⁵³. Zgodnie z nimi jednostki samorządu terytorialnego, powierając realizację usług publicznych tworzącym przez siebie spółkom, w większości nie przeprowadzały analiz biznesowych związanych z szacowaniem kosztów i korzyści, co pozwoliłoby sprawdzić, czy poszczególne przedsięwzięcia są ekonomicznie uzasadnione, a wybrany model realizacji jest optymalny⁵⁴. Oliver E. Williamson stwierdził, że „w procesie podejmowania decyzji politycznych, w którym jednostki administracyjne często projektuje się w celu osiągnięcia krótkoterminowych, bezpośrednich celów i korzyści, zbyt często lekceważy się ocenę efektywności rozwiązań alternatywnych”⁵⁵. W przypadku usług publicznych niejednokrotnie ma miejsce alokacja polityczna dokonywana przez władze gminy, które podejmują decyzje w imieniu i w interesie swoich wyborców. W rzeczywistości decyzje te mogą odbiegać od preferencji mieszkańców danej gminy⁵⁶. W celu przeciwdziałania ograniczonej racjonalności każdy problem szczególnie istotny z punktu widzenia świadczenia lokalnych usług publicznych powinien być dokładnie zdefiniowany i przeanalizowany w kontekście alternatywnych rozwiązań, uwzględniających zarówno przewidywane korzyści, jak i ryzyko poniesienia straty.

Proces świadczenia lokalnych usług publicznych jest związany ze specyficznością aktywów, co jest szczególnie widoczne w sferze użyteczności publicznej, do której zalicza się m.in.: gospodarkę wodno-ściekową, zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą i gaz, transport publiczny, gospodarkę odpadami komunalnymi. Inwestycje infrastrukturalne⁵⁷ niezbędne do dostarczania wspomnianej grupy usług charakteryzują się wysoką kapitałochłonnością, małą elastycznością, trwałością i niepodzielnością techniczną obiektów oraz ich ścisłym związkiem z obsługiwany terenem⁵⁸. Oprócz wspomnianej wyżej specyficzności położenia aktywów, w sektorze samo-

⁵³ W ramach kontroli przeprowadzonej przy zastosowaniu kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności w okresie od 28 kwietnia 2014 r. do 30 marca 2015 r. sprawdzono 28 urzędów JST.

⁵⁴ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2015, s. 6.

⁵⁵ O.E. Williamson, *Ekonomia kosztów transakcyjnych...*, op.cit., s. 81.

⁵⁶ A. Zalewski, *Prywatyzacja jako instrument poprawy efektywności gospodarki komunalnej*, w: *Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych i ich wpływ na efektywność*, red. Z. Grzymała, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 39–40.

⁵⁷ Cykl inwestycyjny w przypadku inwestycji komunalnych jest uzależniony od kadencyjności władz lokalnych. Okres poprzedzający wybory samorządowe to często czas nietrafionych i nieprzemyślanych decyzji dotyczących przyjęcia projektów inwestycyjnych do realizacji, co w założeniu przede wszystkim ma służyć pozyskaniu głosów wyborców. M. Ziolo, *Modelowanie źródeł finansowania inwestycji komunalnych a efektywność wydatków publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 21.

⁵⁸ M. Dylewski, B. Filipiak, *Usługi publiczne*, w: *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 457; W. Bachor, *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych. Wybrane zagadnienia i wyniki badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 65.

rządowym istotna jest również specyficzność aktywów ludzkich, ponieważ podlegają one znacznie bardziej restrykcyjnym regułom niż w sektorze prywatnym. W podmiotach sektora publicznego dostarczających lokalne usługi o charakterze użyteczności publicznej jedną z najważniejszych zasad stosowanych w zarządzaniu zasobami ludzkimi jest transparentność polityki zatrudnienia i precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności. Jak zauważa Bożena Borkowska⁵⁹, wysoki poziom specyficzności zasobów zaangażowanych w transakcję powoduje silną współzależność stron oraz wzrost zagrożenia oportunistycznym postępowaniem usługodawcy. W celu zabezpieczenia się przed niepożądanym zachowaniem partnera transakcji należy wprowadzić odpowiednie zabezpieczenia na etapie podpisywania kontraktu, aby właściciel specyficznych zasobów w fazie *ex post* nie próbował narzucić wyższej ceny za świadczenie usługi.

Niepewność związana z trudnym do określenia z góry zachowaniem stron kontraktu może dotyczyć zarówno zmiany reguł rozliczeń finansowych z kontrahentem wykonującym w imieniu JST daną usługę publiczną, jak i zmiany poziomu jakości świadczonych usług⁶⁰. Aby zminimalizować niepewność wynikającą z asymetrii informacji związanej z brakiem dostępu drugiej strony do planów strategicznych, należy już na etapie podpisywania kontraktu określić standardy dotyczące świadczenia lokalnych usług publicznych oraz szczegółowo doprecyzować podział kompetencji pomiędzy JST a podmioty świadczące te usługi, współpracujące ze sobą i uzupełniające się⁶¹. Z kolei do niepewności otoczenia w zakresie dostarczania lokalnych usług publicznych można zaliczyć nie tylko trudności związane z przewidzeniem ekstremalnych zjawisk przyrodniczych (np. huraganów, powodzi) czy też zmiany podaży i cen czynników produkcji niezbędnych do realizacji usług, ale także zmiany preferencji konsumentów. Dążąc do ograniczenia niepewności otoczenia, decydenci samorządowi powinni zidentyfikować wszystkie zdarzenia⁶², których skutki mogą mieć negatywny wpływ na proces świadczenia lokalnych usług publicznych, oraz

⁵⁹ B. Borkowska, op.cit., s. 445.

⁶⁰ Marieke Van Genugten jest zdania, że w transakcjach sektora publicznego niepewność odgrywa zdecydowanie większą rolę niż specyficzność aktywów. M. Van Genugten, *Comparing the Impact of Modes of Governance*, EGPA Annual Conference „Innovation in the public sector”, Rotterdam 2008, s. 5, <https://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2008Rot/papers/VanGenugten.pdf> [dostęp 21.08.2018].

⁶¹ M. Łyszkiewicz, *Gospodarowanie majątkiem komunalnym. Zasady, metody, strategie*, CeDeWu, Warszawa 2016, s. 157.

⁶² Maria Jastrzębska stwierdza, że świadomość zagrożenia poszczególnymi rodzajami ryzyka nie wystarczy, ponieważ w ramach JST są także konieczne działania i wiedza, jak radzić sobie w takich sytuacjach, uwzględniając możliwości pokrycia kosztów zabezpieczenia się przed ryzykiem. M. Jastrzębska, *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*, red. M. Jastrzębska, M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 35.

zaplanować działania prewencyjne, których celem jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom zdarzeń lub minimalizowanie prawdopodobieństwa ich wystąpienia.

Słusznie zauważa M. Poniatowicz, że w przypadku sektora publicznego występuje znacznie mniejsza częstotliwość dokonywania transakcji niż w sektorze prywatnym. Jednakże długoletnie umowy dotyczące dostarczania lokalnych usług publicznych niejednokrotnie prowadzą do monopolizacji rynku⁶³. Organizacja gospodarcza, która podpisała z JST kontrakt na realizację danej usługi, będzie miała przewagę konkurencyjną nad innymi podmiotami w kolejnych rundach negocjacyjnych ze względu na fakt, że poniosła już nakłady na specjalistyczne inwestycje niezbędne do świadczenia usługi. W konsekwencji wysokie początkowe nakłady zwiększają barierę pojawienia się podmiotów konkurencyjnych, tworząc warunki monopolistyczne, w których usługodawca może postępować oportunistycznie, podnosząc ceny lub obniżając poziom jakości świadczonej usługi przy istnieniu niewielkiego ryzyka poniesienia kary. W celu optymalizacji liczby podpisywanych kontraktów i czasu ich trwania władze w JST powinny wziąć pod uwagę zależność, że im dłuższy jest okres, na jaki podpisuje się umowę, tym więcej warunków strony muszą uwzględnić w negocjacjach prowadzonych w fazie *ex ante*.

Stopień trudności pomiaru efektów transakcji dotyczy możliwości dokonania przez JST oceny wydajności dostawcy lub monitorowania sposobu dostarczania usług. Jednostki samorządu terytorialnego rzadko w sposób regularny i systematyczny monitorują efekty świadczenia lokalnych usług publicznych. Potwierdzają to wyniki kontroli NIK, która wykazała, że w badanych JST mierniki wykonania zadań były ustalone i weryfikowane tylko w przypadku projektów dofinansowanych ze środków regionalnych programów operacyjnych Unii Europejskiej. Najczęściej do monitorowania zadań publicznych w JST wykorzystywano nadzór właścicielski⁶⁴. Decydenci samorządowi zazwyczaj mają informacje jedynie na temat wysokości ponoszonych wydatków zarówno w ramach poszczególnych kategorii usług, jak i w ramach zakresu rzeczowego realizowanych zadań⁶⁵. Na potrzeby oceny stopnia realizacji efektów transakcji w sektorze publicznym powinny obowiązywać jednolite, wzorcowe standardy usług⁶⁶, które będą mobilizowały do zapewnienia odpowiedniego poziomu

⁶³ M. Poniatowicz, *Transaction costs...*, op.cit., s. 331.

⁶⁴ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Realizacja zadań...*, op.cit., s. 10.

⁶⁵ A. Szewczuk, *Usługi komunalne*, w: *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 495.

⁶⁶ Antoni J. Koźuch zauważa, że standardy usług są już stosowane w niektórych obszarach działania JST. Należą do nich przykładowo: poziom utrzymania dróg, zakres pomocy społecznej, czystość wody do celów komunalnych. A. J. Koźuch, *Standaryzacja jako warunek sprawności jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8(186–187), s. 29.

jakości i dostępności świadczonych usług publicznych. Istotne jest przy tym, aby wspomniane standardy miały postać prostych mierników, a nie rozbudowanych algorytmów obliczeniowych, ponieważ w drugim przypadku „mogą pozostać w sferze modeli, bez możliwości ich praktycznego wpływu na ocenę i kształtowanie systemu usług publicznych”⁶⁷. W miarę wzrostu stopnia trudności pomiaru efektów transakcji zwiększa się ryzyko zachowań oportunistycznych po stronie usługodawców.

Wszystkie wyżej wymienione czynniki mają wpływ na wysokość ponoszonych kosztów transakcyjnych. W związku z tym każdorazowo muszą być brane pod uwagę przez decydentów samorządowych podejmujących decyzje dotyczące internalizacji bądź ekstermalizacji zadań własnych związanych z lokalnymi usługami publicznymi.

3. Wykorzystanie kosztów transakcyjnych do podejmowania decyzji w obszarze wyboru modeli koordynacji lokalnych usług publicznych

Ekonomia kosztów transakcyjnych wiąże się z ciągłym podejmowaniem decyzji o charakterze adaptacyjnym⁶⁸. Biorąc pod uwagę uwarunkowania planowanych transakcji, należy stwierdzić, że niezbędne jest uwzględnianie różnic w zdolności do efektywnej reakcji na zakłócenia poszczególnych struktur zarządzania⁶⁹. Komparatywna analiza instytucjonalna jest związana z porównywaniem kosztów transakcyjnych wynikających z odmiennych sposobów kontraktowania, do których zalicza się: rynek, hierarchię i hybrydę⁷⁰. Istotne jest przy tym, że wysokość kosztów transakcyjnych zależy nie tylko od atrybutów transakcji, ale również od efektywności zastosowanych mechanizmów zarządzania, których wybór powinien mieć na celu minimalizację kosztów transakcyjnych. Oszczędności uzyskane dzięki wprowadzeniu odpowiedniego mechanizmu zarządzania powinny być większe od kosztów ich wdrożenia. Jak podkreśla O.E. Williamson, „w dobrze działającej gospodarce zarówno rynki, jak i hierarchie mają do odegrania określone role. Dotychczas deprecjonowana hierarchia uzyskała teraz status równy rynkowi, problem polega tylko

⁶⁷ M. Kachniarz, *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 98.

⁶⁸ „Adaptacja jest, zdaniem Williamsona, podstawowym przejawem dążenia podmiotów do efektywności, a jej sens polega przede wszystkim na unikaniu strat” J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 202.

⁶⁹ O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje...*, op.cit., s. 69.

⁷⁰ W literaturze przedmiotu zamiennie są używane terminy „hierarchia”, „organizacja hierarchiczna”, „przedsiębiorstwo”. Jako tożsame przyjmuje się również terminy „hybryda”, „organizacja hybrydowa”, „organizacja sieciowa”, „sieć”, „model mieszany”, „forma pośrednia”.

na właściwym zastosowaniu jednego i drugiego rozwiązania⁷¹. Oba mechanizmy koordynacji są wobec siebie raczej komplementarne niż substytucyjne⁷². Pomiędzy rynkiem a hierarchią znajdują się hybrydy⁷³, które coraz częściej są wykorzystywane w praktyce gospodarczej.

W ramach modelu rynkowego transakcje wiążą się ze zlecaniem realizacji zadań lub świadczenia usług innym organizacjom gospodarczym z wykorzystaniem mechanizmu cenowego, który jest uzależniony od presji konkurencyjnej. Niski stopień specyficzności aktywów oraz duża liczba podmiotów funkcjonujących na rynku uzasadniają zastosowanie opisywanego modelu. Strony kontraktu nie muszą podejmować trudnych i kosztownych działań, gdy uznają, że transakcja na skutek oportunistycznych zachowań partnera nie przynosi spodziewanych korzyści. W sektorze publicznym samorządy są zobligowane do organizowania przetargów na dostarczanie prywatyzowanych dóbr i usług, co zgodnie z założeniem powinno przełożyć się na ich wysoką jakość i określony poziom efektywności ekonomicznej realizowanych zadań. Jednakże procedury przetargów tak naprawdę regulują powyższe kwestie wyłącznie w fazie *ex ante*, natomiast w fazie *ex post* może się okazać, że zwycięzca przetargu stał się monopolistą, który będzie narzucał warunki realizacji kontraktu lub w krótkim czasie dążył do jego renegocjacji w celu osiągnięcia dodatkowych korzyści⁷⁴. Według Macieja Iwanka i Jerzego Wilkina „konkurencyjny przetarg nie rozwiązuje potrzeby znalezienia takich struktur regulacyjnych, które ograniczają konsekwencje oportunistyczne i zwiększają wzajemne zaufanie stron kontraktu”⁷⁵. Model rynkowy nie gwarantuje większej liczby świadczonych usług publicznych o wyższym poziomie jakości przy jednoczesnej redukcji kosztów ich dostarczania. Nie stwarza również podstaw do lepszego zarządzania ani nie jest receptą na niesprawność państwa, ponieważ mechanizm rynkowy również jest niedoskonały⁷⁶. „Urynkowienie usług jest dobrym rozwiązaniem tylko wtedy, gdy państwo jest na tyle silne i sprawne, by skutecznie monitorować jakość oferowanych usług oraz ich dostępność dla wszystkich obywateli, a także mieć odwagę wycofać się z tego rozwiązania, jeśli nie przynosi

⁷¹ O.E. Williamson, *Ekonomia kosztów transakcyjnych...*, op.cit., s. 78.

⁷² J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 399.

⁷³ „Umiejscowienie wszelkich mechanizmów koordynacji (ekonomicznej) na linii, której punktami skrajnymi są rynki i hierarchie, jest charakterystyczne dla szkoły ekonomii kosztów transakcyjnych”. J. Hausner, op.cit., s. 400.

⁷⁴ B. Borkowska, op.cit., s. 454.

⁷⁵ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997, s. 62.

⁷⁶ D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 42–48; D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 65.

ono zamierzonych korzyści⁷⁷. Koszty transakcyjne w wymianie rynkowej obejmują zarówno koszty związane z poszukiwaniem i przetwarzaniem informacji, określeniem cen rynkowych, organizacją przetargów, konstruowaniem, negocjowaniem i zawieraniem kontraktów, koszty motywowania wynikające z niekompletności oraz asymetrii informacji, prowadzącej do możliwości występowania oportunistycznych postaw stron kontraktów, jak i koszty egzekucji umów⁷⁸. Jak zauważa Jerzy Hausner, kontraktowanie usług publicznych o złożonym lub nietypowym charakterze zazwyczaj pociąga za sobą wyższe koszty transakcyjne, a także jest przyczyną większego prawdopodobieństwa wystąpienia działań o charakterze korupcyjnym⁷⁹.

Podstawą kontraktowania usług komunalnych jest umowa cywilnoprawna, która powinna być w miarę szczegółowo uregulowana⁸⁰. W sytuacji, gdy realizacja usług komunalnych zostaje powierzona innemu podmiotowi, gmina w dalszym ciągu jest odpowiedzialna za zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. W związku z tym w modelu rynkowym władze JST muszą przestrzegać kilku podstawowych zasad mających na celu zabezpieczenie wykonania zawartych kontraktów na świadczenie usług komunalnych. Po pierwsze, organy JST powinny mieć zapewnione prawo monitorowania działalności podmiotu wykonującego zadania. Po drugie, umowy powinny zawierać postanowienia dotyczące zasad i trybu ewentualnej zmiany cen realizowanych usług. Po trzecie, postanowienia umowy powinny zapewnić zwrot wykorzystanego mienia samorządowego w niepogorszonej formie. Po czwarte, w umowach powinny zostać określone formy zabezpieczenia na wypadek nienależytego świadczenia usług (np. kaucje, kary umowne). Po piąte, umowa powinna zapewnić możliwość wcześniejszego wygaśnięcia stosunku prawnego, jeżeli zadania nie są realizowane w należyty sposób⁸¹.

Istota modelu hierarchicznego świadczenia usług publicznych polega na realizacji zadań przez wyspecjalizowane komórki wyodrębnione w ramach struktury wewnętrznej. W związku z tym transakcje realizowane z wykorzystaniem tego modelu

⁷⁷ K. Gawkowski, *Administracja samorządowa w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 199.

⁷⁸ G. Bel, J. Rosell, *Public and Private Production in a Mixed Delivery System: Regulation, Competition and Costs*, „Journal of Policy Analysis and Management” 2016, vol. 35, no. 3, s. 536–537, 550–554; P. Urbanek, *Outsourcing jako...*, op.cit., s. 175; T.L. Brown, M. Potoski, *Contracting for Management: Assessing Management Capacity under Alternative Service Delivery Arrangements*, „Journal of Policy Analysis and Management” 2006, vol. 25, no. 2, s. 326.

⁷⁹ J. Hausner, op.cit., s. 28.

⁸⁰ D. Sześciło, *Autonomia samorządu w sferze gospodarki komunalnej a ochrona interesu publicznego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 1(41), s. 534; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 473–477.

⁸¹ M. Balcerek-Kosiarska, *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w Polsce i Niemczech*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2018, s. 93.

koordynacji są przedmiotem urzędniczo-biurokratycznego oddziaływania i nie podlegają presji konkurencyjnej. Jednakże nadmierne rozbudowanie struktury organizacyjnej wpływa na: zwiększenie liczby szczebli zarządzania, wydłużenie kanałów przepływu informacji, a także możliwość wystąpienia praktyk określanych terminem „myślenie departamentalne”. W rzeczywistości może się to przełożyć na wydłużenie czasu podejmowania decyzji dotyczących alokacji posiadanych zasobów, a także zmniejszenie sprawności procesów adaptacyjnych niezbędnych do reakcji na zmiany mające miejsce w otoczeniu, w tym dotyczące preferencji i potrzeb społeczności lokalnej. W procesie koordynacji hierarchicznej występują głównie koszty transakcyjne związane z podejmowaniem decyzji, komunikowaniem i przepływem informacji, planowaniem, nadzorowaniem, motywowaniem oraz kontrolą⁸². Katarzyna Szmigielska-Rawska zauważa, że decyzja o wybraniu modelu świadczenia usługi lub wykonania zadania może być rozpatrywana jako wybór między pozostawieniem sobie pełnej politycznej kontroli nad wykonywanym zadaniem a rezygnacją z niej w imię innych korzyści⁸³. Zagadnienie to jest przedmiotem rozważań w ramach teorii agencji⁸⁴ (inaczej teorii mocodawca-pełnomocnik lub pryncypał-agent), stanowiącej obecnie jeden z najbardziej eksplorowanych nurtów badawczych w ramach ekonomii kosztów transakcyjnych⁸⁵. Występowanie problemu agencji wiąże się z powstawaniem określonych kosztów transakcyjnych, do których zalicza się: koszty monitorowania zachowań agenta, koszty ubezpieczenia od ryzyka oraz koszty sformułowania optymalnego kontraktu. Ponadto należą do nich koszty, które musi ponieść agent, aby stać się wiarygodnym partnerem dla zwierzchnika, oraz koszty strat pryncypała, które powstają, gdy agent nie działa zgodnie z przyjętymi ustaleniami⁸⁶.

W modelu hierarchicznym dostarczanie usług komunalnych przez gminy odbywa się na zasadzie *in-house* lub przez powołanie spółki komunalnej. Przy realizacji tzw. zamówień *in-house* gospodarka komunalna jest prowadzona głównie w formie samorządowego zakładu budżetowego, który działa w granicach pełnomocnictwa udzielonego przez JST. Forma ta jest uzasadniona wszędzie tam, gdzie przychody z prowadzonej działalności w znacznym stopniu pokrywają jej koszty, jednakże w praktyce zazwyczaj niezbędne jest wsparcie w postaci dotacji budżetowej⁸⁷. W związku

⁸² P. Urbanek, *Outsourcing jako...*, op.cit., s. 174–176.

⁸³ K. Szmigielska-Rawska, *Teoria współpracy terytorialnej. Municipium oeconomicus versus municipium reciprocans*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 90.

⁸⁴ Teoria agencji coraz częściej jest wykorzystywana do analiz sektora publicznego w kontekście założeń teorii wyboru publicznego. Jak zauważa M. Moźdżeń, teoria agencji zazwyczaj ma zastosowanie w modelu hierarchicznym, jednak można ją zaobserwować w pozostałych mechanizmach koordynacji działań zbiorowych, tzn. realizowanych w ramach rynku i sieci. M. Moźdżeń, op.cit., s. 77.

⁸⁵ Ibidem, s. 76.

⁸⁶ J. Wilkin, op.cit., s. 182.

⁸⁷ B. Dolnicki, op.cit., s. 123.

z tym należy zauważyć, że samorządowy zakład budżetowy realizuje cele społeczne kosztem celów ekonomicznych. Jednostki samorządu terytorialnego, internalizując koszty transakcyjne, często tworzą spółki komunalne⁸⁸, w szczególności spółki kapitałowe (z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjne), mogą także przystępować do takich spółek⁸⁹. Zarówno spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, jak i spółka akcyjna mogą funkcjonować jako jednoosobowa spółka gminy lub spółka z udziałem osób trzecich. Koszty transakcyjne będące konsekwencją zlecenia wykonywania usług publicznych przez JST spółce komunalnej wiążą się przede wszystkim z asymetrią informacji (pryncypał nie ma pewności, czy usługa jest realizowana w sposób dla niego najbardziej korzystny), ze skłonnością do ryzyka (agent, przyjmując zadania, ponosi ryzyko związane z ich wykonaniem) oraz z możliwością zachowań oportunistycznych⁹⁰ (zarówno pryncypał, jak i agent dążą do maksymalizacji korzyści kosztem drugiej strony). Alojzy Zalewski stwierdził, że spośród dostępnych sposobów dostarczania usług komunalnych, przy zastosowaniu rozwiązań obowiązujących w hierarchii, najlepsza wydaje się jednoosobowa spółka gminy, ponieważ minimalizuje asymetrię informacji, co przekłada się na niższe koszty transakcyjne, dzięki czemu władze gminy mają możliwość sprawowania skutecznego nadzoru nad jej działalnością, godząc interes ekonomiczny z interesem społecznym⁹¹. Należy jednak podkreślić, że w praktyce spółka komunalna niejednokrotnie podlega różnego rodzaju wpływom lokalnych polityków i działaczy⁹², przez co interes publiczny przestaje być priorytetem. Jak zauważa Dawid Sześciło, „przepisy ustaw sektorowych z reguły nie

⁸⁸ Według Antonio F. Tavaresa i Pedro J. Camõesa przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu modelu zarządzania usługami komunalnymi decydenci samorządowi często wybierają kompromis, polegający na uniknięciu biurokratycznych kosztów produkcji *in-house* w zamian za poniesienie kosztów agencji, które wynikają z delegowania zadania na zewnątrz – do przedsiębiorstw komunalnych. A.F. Tavares, P.J. Camões, *New forms of local governance: A theoretical and empirical analysis of municipal corporations in Portugal*, „Public Management Review” 2010, vol. 12(5), s. 589.

⁸⁹ Artykuł 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 827 z późn. zm.

⁹⁰ Geoffrey M. Hodgson poddał krytyce kwestię uwzględniania oportunizmu jako głównego źródła warunkującego istnienie hierarchicznych struktur zarządzania. Jako argument podał fakt, że nawet w sytuacji, gdyby nie występowały zachowania oportunistyczne partnerów, niemożliwe byłoby sformułowanie kompletnego kontraktu oraz wyeliminowanie ryzyka związanego z inwestycjami dokonywanymi w ramach realizowanych transakcji. G.M. Hodgson, *Opportunism is not the only reason why firms exist: why on explanatory emphasis on opportunism may mislead management strategy*, „Industrial and Corporate Change” 2004, vol. 13, no. 2, s. 414–415.

⁹¹ A. Zalewski, *Problemy zarządzania...*, op.cit., s. 340–341.

⁹² W literaturze przedmiotu można znaleźć pogląd, że funkcjonowanie przedsiębiorstwa komunalnego jest determinowane przez: uzależnienie celów własnych od decyzji politycznych, częstą zmianę celów strategicznych, wynikającą z braku ciągłości programowej organów władzy centralnej i lokalnej, oraz uzależnienie działalności od instrumentów polityki finansowej (kredyty, pożyczki, obligacje komunalne). K. Byjoch, D. Klimek, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 100.

wymagają nawet zawierania przez JST umów z podmiotami wewnętrznymi, na podstawie których realizują one zadania z zakresu gospodarki komunalnej⁹³.

Hybryda⁹⁴ jest formą organizacji najbardziej wrażliwą na wprowadzanie zmian, co wynika z faktu, że żadna jej adaptacja do zmiennych warunków otoczenia nie może zostać dokonana jednostronnie (przez jednego partnera). Organizacja hybrydowa opiera się na porozumieniu pomiędzy autonomicznymi podmiotami zawartym w celu wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej. Wspomniane podmioty dzielą się wybranymi zasobami i koordynują wspólne decyzje w określonych obszarach. Model hybrydowy wykorzystuje się wówczas, gdy na potrzeby realizacji określonej transakcji niezbędne jest dokonanie inwestycji w aktywa, przy czym stopień ich specyficzności jest niższy niż wymagany w przypadku zastosowania mechanizmu hierarchicznego⁹⁵. Do cech charakterystycznych opisywanego modelu koordynacji działań zbiorowych zalicza się zachowanie przez partnerów transakcji indywidualnych praw własności oraz praw do podejmowania decyzji, przy jednoczesnej możliwości tworzenia trwałych wzajemnych relacji. Jak zauważa Claude Ménard, im bardziej specyficzne są wzajemne inwestycje w ramach takiej organizacji, tym wyższe jest ryzyko oportunistycznego zachowania jej członków, a w konsekwencji konieczne jest wdrożenie bardziej restrykcyjnych form kontroli⁹⁶. Należy podkreślić, że rozwiązania hybrydowe są „bardziej elastyczne niż koordynacja hierarchiczna i zarazem bardziej sformalizowane niż koordynacja rynkowa”⁹⁷. Hybrydowy sposób zarządzania występuje w amerykańskim sektorze publicznym na poziomie federalnym i stanowym, natomiast w Europie zależy on od specyfiki sektora publicznego i obowiązujących przepisów prawnych w danym kraju⁹⁸.

⁹³ D. Sześciło, *Autonomia samorządu...*, op.cit., s. 534.

⁹⁴ Formy współpracy w ramach hybrydy w sektorze prywatnym obejmują m.in.: aliance strategiczne, przedsięwzięcia typu *joint ventures*, franczyzę, konsorcjum, sieci, subkontraktowanie. P. Urbanek, *Outsourcing w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstwa w świetle teorii kosztów transakcyjnych*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 4(236), s. 71; C. Ménard, *Hybrid Modes of Organization. Alliances, Joint Ventures, Networks, and Other 'Strange' Animals*, w: *The Handbook of Organizational Economics*, red. R. Gibbons, J. Roberts, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2013, s. 1067; C. Ménard, *Embedding organizational arrangements: towards a general model*, „Journal of Institutional Economics” 2014, vol. 10, issue 4 (December), s. 585. Podane przykłady nie stanowią całości rozwiązań zaliczanych do hybrydy, ponieważ do tej pory nie została opracowana jednolita typologia z tego zakresu. Jak zauważa D. Malchar-Michalska, „pomimo że badania nad hybrydami jako strukturami instytucjonalnymi cieszą się coraz większą popularnością, nadal brakuje dobrze ugruntowanej teorii, która odnosiłaby się do ich roli w gospodarce rynkowej. Brakuje również danych, które pozwoliłyby określić istotność i dynamikę tych form porozumień”. D. Malchar-Michalska, op.cit., s. 117.

⁹⁵ D. Malchar-Michalska, op.cit., s. 64, 116.

⁹⁶ C. Ménard, *The Economics of Hybrid Organizations*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 2004, vol. 160, no. 3, s. 354.

⁹⁷ P. Urbanek, *Outsourcing jako...*, op.cit., s. 175.

⁹⁸ M. Van Genugten, op.cit., s. 8; G. Bel, T.L. Brown, M.E. Warner, *Mixed and Hybrid Models of Public Service Delivery*, „International Public Management Journal” 2014, vol. 17, issue 3, s. 298.

W Polsce hybrydowy mechanizm koordynacji działań zbiorowych często określany jest terminami „sieć” lub „współpraca”⁹⁹.

Model świadczenia usług komunalnych w formie hybrydy obejmuje partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), związek międzygminny oraz porozumienie. Umowa o PPP jest umową cywilnoprawną o charakterze ramowym, w jej ramach realizacja przez podmioty prywatne zadań publicznych z zakresu gospodarki komunalnej następuje bez zwolnienia JST z odpowiedzialności za ich wykonanie¹⁰⁰. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce jest stosunkowo rzadko wykorzystywane ze względu na fakt, że decydenci samorządowi obawiają się zarzutów o nadużycia finansowe¹⁰¹. Omawiany sposób dostarczania usług charakteryzuje się zwykle wyższymi kosztami transakcyjnymi w porównaniu z tradycyjną formą realizacji projektów infrastrukturalnych. Wynika to z: długoterminowego charakteru umów PPP, mieszanej struktury własności i finansowania, a także podziału ryzyka pomiędzy partnera publicznego i prywatnego¹⁰². Związki międzygminne zwykle są powoływane do trwałej współpracy w zakresie wykonywania jednego zadania publicznego, np. w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi. Posiadają osobowość prawną i dzięki temu mogą samodzielnie prowadzić gospodarkę finansową. Gminy tworzące związek mają dość dużą swobodę w ustalaniu mechanizmu podejmowania zbiorowych decyzji¹⁰³. Porozumienia są zazwyczaj zawierane pomiędzy dwoma gminami, z których jedna powierza, a druga przejmuje na określonych warunkach wykonanie danego zadania, np. dostawy wody z ujęcia znajdującego się na terenie gminy. Odpowiedzialność za realizację usługi spoczywa na gminie przejmującej zadanie, a gmina przekazująca nie ma bezpośredniego wpływu na sposób wykonywania usługi¹⁰⁴.

Zarówno rynek, hierarchia, jak i hybryda są strukturami organizacyjnymi o wyraźnych różnicach, które determinują proces podejmowania decyzji w obszarze zarządzania usługami publicznymi. Zestawienie cech każdego z modeli koordynacji lokalnych usług publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem usług komunalnych, prezentuje tabela 2.

⁹⁹ J. Hausner, op.cit., s. 400–401; M. Możdżeń, op.cit., s. 73; K. Szmigiel-Rawska, op.cit., s. 94; M. Balcerek-Kosiarz, op.cit., s. 173.

¹⁰⁰ K. Brzozowska, *Rozwój PPP w Polsce – analiza zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 485, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2017, s. 45–46; M. Balcerek-Kosiarz, op.cit., s. 99–100.

¹⁰¹ M. Poniatowicz, *Relacje państwo...*, op.cit., s. 396.

¹⁰² M. Poniatowicz, *Transaction costs...*, op.cit., s. 334.

¹⁰³ P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Picej, *Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 59.

¹⁰⁴ Ibidem, s. 63.

„Efektywność powinna stanowić kluczową determinantę wszelkich decyzji finansowych podejmowanych przez decydentów samorządowych”¹⁰⁵ – jak stwierdziła M. Poniatowicz. Jednakże obowiązujące w Polsce przepisy nie przewidują nie tylko ewaluacji *ex ante*, ale także weryfikacji *ex post* wybranego modelu realizacji zadań własnych pod kątem efektywności ekonomicznej i społecznej¹⁰⁶. Biorąc pod uwagę fakt, że raz podjęta decyzja dotycząca wyboru rynku, hierarchii lub hybrydy może zostać zmieniona nawet kilkukrotnie, decydenci samorządowi powinni być świadomi konsekwencji wyboru alternatywnego trybu świadczenia usług publicznych. Przejście z hierarchii na rynek jest najtrudniejszą ze wszystkich możliwych zmian. Bardziej korzystną opcją jest zastąpienie organizacji hierarchicznej świadczeniem usług we współpracy z innym samorządem (hybryda). Natomiast zmiana hybrydy na hierarchię lub rynek jest najmniej kłopotliwa. Z kolei w ramach modelu rynkowego bardziej korzystny jest wybór innego dostawcy niż podjęcie decyzji, aby zinternalizować daną usługę publiczną. Zmiana trybu świadczenia usług może powodować konieczność poniesienia kosztów transakcyjnych związanych z: poszukiwaniem alternatywnych dostawców, zatrudnianiem nowych pracowników lub negocjowaniem z obecnymi pracownikami zmiany zakresu ich obowiązków służbowych, ustalaniem nowych mierników oceny jakości dostarczanych usług, monitorowaniem i oceną realizacji transakcji¹⁰⁷.

Sposoby koordynacji działań zbiorowych są uzależnione zarówno od poziomu kosztów transakcyjnych, jak i od stopnia specyficzności aktywów (rysunek 1). Jerzy Wilkin stwierdza, że koszty transakcyjne są rosnącą funkcją stopnia wyspecjalizowania zasobów używanych w transakcji¹⁰⁸. Gdy specyficzność aktywów jest niewielka, najniższe koszty transakcyjne wystąpią w koordynacji za pośrednictwem rynku, jednakże wraz ze wzrostem specyficzności aktywów ich wartość rośnie szybciej w porównaniu z dwoma pozostałymi modelami koordynacji. Przy specyficzności aktywów na poziomie SA₁ koszty transakcyjne w przypadku rynku i hybrydy zrównują się. Jeżeli w dalszym ciągu będzie rosła specyficzność aktywów, korzystniejszą formą koordynacji transakcji okaże się hybryda. Z kolei w sytuacji, gdy specyficzność aktywów przekracza poziom SA₂, rozwiązaniem bardziej opłacalnym jest wybranie hierarchii.

¹⁰⁵ M. Poniatowicz, *Instrumenty nowoczesnego zarządzania finansami w kontekście efektywności, sprawności i skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8(186–187), s. 6.

¹⁰⁶ D. Sześciło, *Autonomia samorządu...*, op.cit., s. 535–536.

¹⁰⁷ I. Geyskens, J.B.E.M. Steenkamp, N. Kumar, *Make, Buy or Ally: a Transaction Cost Theory Meta-Analysis*, „Academy of Management Journal” 2006, vol. 49, no. 3, s. 531–534; T.L. Brown, M. Potoski, D.M. Van Slyke, *Changing modes of service delivery: how past choices structure future choices*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2008, vol. 26, s. 127–131.

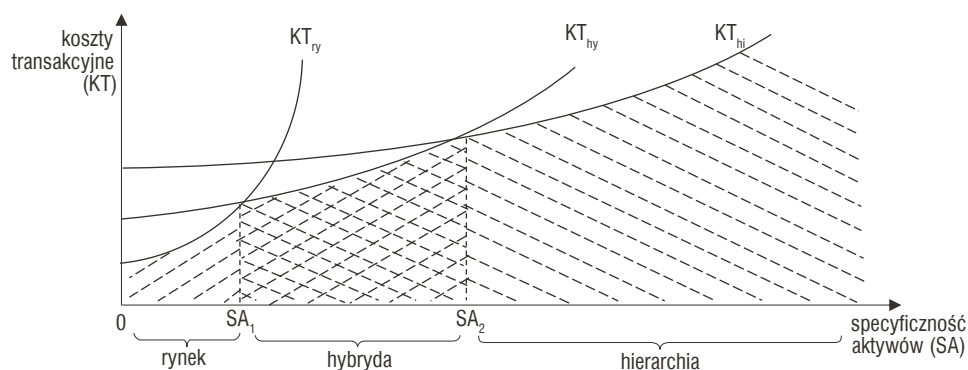
¹⁰⁸ J. Wilkin, op.cit., s. 203.

Tabela 2. Porównanie modeli koordynacji lokalnych usług publicznych ze szczególnym uwzględnieniem uwzględnieniem usług komunalnych

Wyszczególnienie	Rynek	Hierarchia	Hybryda
Charakter relacji między partnerami	konkurencja i współpraca	dominacja i podporządkowanie	partnerstwo
Typ kontraktu	klasyczny (dokładnie zdefiniowane przedmiot transakcji oraz obowiązki każdej ze stron)	relacyjny (ma charakter ramowy – treść zawarta w kontrakcie jest elastyczna)	neoklasyczny (nie wszystkie zobowiązania kontraktowe są zdefiniowane – treść zawarta w kontrakcie jest względnie elastyczna)
Decyzje uczestników	niezależne	zależne (decyzje uznaniowe zakładające podporządkowanie się jednej strony drugiej stronie)	współzależne (koordynowane w określonych obszarach)
Zdolność dostosowania do warunków zewnętrznych	wysoka (działający najszybciej mechanizm spontaniczny; podstawowym narzędziem adaptacji są ceny; często dochodzi do zerwania transakcji, co też jest formą adaptacji)	slaba (działający najwolniej mechanizm adaptacji kooperacyjnej; podstawowym narzędziem adaptacji jest administrowanie)	średnia (charakter mechanizmu adaptacyjnego jest złożony; mogą występować elementy charakterystyczne zarówno dla rynku, jak i dla hierarchii)
Sprawność wewnętrznej koordynacji	mala	duża	średnia
Sposoby rozwiązywania konfliktów	negocjacje, egzekwowanie roszczeń na drodze sądowej	nakaz administracyjny, nadzór	negocjacje prowadzone zgodnie z zasadą wzajemności, arbitraż
Stożek specyficzności aktywów zapewniający efektywność mechanizmu adaptacyjnego	uniwersalny charakter aktywów	aktywa wyspecjalizowane (specyficzność może być związana z zasobami rzeczowymi lub ludzkimi)	aktywa wyspecjalizowane w mniejszym stopniu, niż jest to wymagane w przypadku hierarchii
Częstość transakcji	niska, zazwyczaj pojedyncza (strony biorące udział w transakcji nie oczekują, że spotkają się ponownie)	wysoka, powtarzalna	transakcje mogą mieć charakter jednorazowy, sporadyczny lub też wielokrotny
Czas trwania transakcji	krótkoterminowy	długoterminowy	zawierane na relatywnie długi okres
Niepewność	wysoka	niska	średnia
Podstawowe sposoby świadczenia usług komunalnych	zakup usług od firmy prywatnej	spółka komunalna	partnerstwo publiczno-prywatne
	zakup usług od innego samorządu	<i>in-house</i>	związek międzygminny, porozumienie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997, s. 60–76; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 400–401; L. Hardt, *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009, s. 160; M.E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 127; G. Bel, J. Rosell, *Public and Private Production in a Mixed Delivery System: Regulation, Competition and Costs*, „Journal of Policy Analysis and Management” 2016, vol. 35, no. 3, s. 550–554; J. Wilkin, *Instytucjonalizm i kulturowe podstawy gospodarowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 198–209; K. Szmigiel-Rawska, *Teoria współpracy terytorialnej. Municipium oeconomicum versus municipium reciprocans*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 94; D. Malchar-Michalska, *Pionowa koordynacja transakcji w rolnictwie. Teoria i praktyka kontraktów rolnych*, Difin, Warszawa 2018, s. 79–80, 115.

Rysunek 1. Zależności między kosztami transakcyjnymi i specyficnością aktywów a modelem koordynacji działań zbiorowych



Źródło: O.E. Williamson, *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*, „Administrative Science Quarterly” 1991, vol. 36, issue 2, s. 284.

Analiza dotycząca alternatywnych modeli koordynacji lokalnych usług publicznych była prowadzona w wielu krajach, np. w Stanach Zjednoczonych, w Czechach i na Słowacji oraz w Portugalii¹⁰⁹. Klasyfikację 64 lokalnych usług publicznych świadczonych w Stanach Zjednoczonych opracowali T.L. Brown oraz M. Potoski, przyjmując za punkt wyjścia dwa kryteria – poziom specyficznego aktywów oraz stopień trudności pomiaru efektów transakcji. Na tej podstawie wyodrębnili cztery grupy usług, którym przypisali różne poziomy kosztów transakcyjnych. Wspomniani autorzy stwierdzili, że usługi o wysokiej specyficznego aktywów i trudno mierzalnych efektach, związane z wysokim poziomem kosztów transakcyjnych, są internalizowane przy wykorzystaniu rozwiązań hierarchicznych – pierwsza grupa. Usługi o niskiej specyficznego aktywów i łatwo mierzalnych efektach, charakteryzujące się niskim poziomem kosztów transakcyjnych, wymagają prostych, standardowych procedur kontraktowania za pośrednictwem rynku – druga grupa. Z kolei do trzeciej grupy zaliczyli usługi o niskiej specyficznego aktywów i trudno mierzalnych efektach, a do czwartej – usługi o wysokiej specyficznego aktywów i łatwo mierzalnych efektach. W obu przypadkach są generowane koszty transakcyjne na średnim poziomie, a w związku z tym samorządy najczęściej świadczą wspomniane usługi w ramach modelu hybrydowego¹¹⁰.

¹⁰⁹ T.L. Brown, M. Potoski, *Transaction Costs...*, op.cit., s. 326–348; J. Pavel, E. Sičáková-Beblavá, *Testing the Validity of the Brown-Potoski Model in the Czech and Slovak Republics*, „Prague Economic Papers” 2009, vol. 4, s. 327–340; M. Rodrigues, A.F. Tavares, J.F. Araújo, *Municipal Service Delivery: The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms*, „Local Government Studies” 2012, vol. 38, no. 5 (October), s. 615–635.

¹¹⁰ T.L. Brown, M. Potoski, *Transaction Costs...*, op.cit., s. 332–344.

Weryfikacja modelu Browna i Potoskiego w Czechach i na Słowacji potwierdziła, że istnieje zależność między stopniem trudności pomiaru efektów transakcji a modelem koordynacji lokalnych usług publicznych, natomiast nie znaleziono związku między stopniem specyficzności aktywów a wyborem rynku, hierarchii lub hybrydy. Jan Pavel oraz Emilia Sičáková-Beblavá twierdzą, że ma to dwie przyczyny. Pierwsza z nich jest uwarunkowana wielkością poszczególnych gmin. Zarówno w Czechach, jak i na Słowacji istnieje dużo małych gmin (często niemających więcej niż 300 mieszkańców), które dysponują ograniczonymi środkami budżetowymi. Natomiast druga przyczyna wynika z faktu, że decydenci samorządowi rzadko za główne kryterium podejmowania decyzji przyjmują minimalizację kosztów świadczenia danej usługi publicznej, w tym ograniczanie kosztów transakcyjnych¹¹¹.

Analiza modelu Browna i Potoskiego w zakresie rozwiązań funkcjonujących w Portugalii potwierdziła, że cechy lokalnych usług publicznych wpływają na podejmowanie decyzji dotyczących wyboru określonych mechanizmów koordynacji działań zbiorowych. Jednocześnie stwierdzono, że niestabilność polityczna prowadzi do eksternalizacji lokalnych usług publicznych w celu przeniesienia odpowiedzialności za ich realizację na podmioty zewnętrzne (za pośrednictwem rynku lub hybrydy), dzięki czemu decydenci samorządowi próbują uniknąć ryzyka związanego z wystąpieniem ewentualnych zakłóceń w świadczeniu usług publicznych¹¹².

Miguel Rodrigues, Antonio F. Tavares oraz Joaquim F. Araújo doszli do wniosku, że znaczna liczba badań naukowych przeprowadzanych w USA dotyczących wyboru modeli koordynacji lokalnych usług publicznych wyraźnie kontrastuje z ograniczonym zakresem analiz rynków europejskich (ich autorzy skupiają się na dychotomii, np. publiczne *versus* prywatne, zamiast rozpatrywać jednocześnie wszystkie trzy formy)¹¹³. Jak zauważa K. Szmigiel-Rawska, w Polsce brakuje systematycznych badań empirycznych dotyczących wykorzystania kategorii kosztów transakcyjnych przy podejmowaniu decyzji w samorządach lokalnych. Autorka ta stwierdza także, że „zasób wiedzy naukowej o kosztach transakcyjnych generowanych przez polski system samorządowy jest ogólnie bardzo ograniczony”¹¹⁴.

¹¹¹ J. Pavel, E. Sičáková-Beblavá, op.cit., s. 337–340.

¹¹² M. Rodrigues, A.F. Tavares, J.F. Araújo, op.cit., s. 630–635.

¹¹³ Ibidem, s. 616.

¹¹⁴ K. Szmigiel-Rawska, op.cit., s. 133.

Podsumowanie

W ekonomii kosztów transakcyjnych zakłada się, że przy podejmowaniu decyzji o kontraktowaniu należy uwzględnić występowanie ograniczonej racjonalności decydentów i zagrożenie stron kontraktu oportunistycznym. Wybierając rynek, hierarchię lub hybrydę, każdorazowo należy rozważyć zakres specyficzności aktywów, częstotliwość transakcji, stopień ich niepewności, zależność między transakcjami występującymi w ramach jednego projektu oraz stopień trudności pomiaru efektów transakcji. Wszystkie wymienione czynniki znajdują odzwierciedlenie w poziomie kosztów transakcyjnych ponoszonych przez samorząd lokalny.

Decydenci samorządowi, podejmując decyzje dotyczące wyboru modeli koordynacji lokalnych usług publicznych, powinni bazować na wiarygodnych danych liczbowych, co wymusza stosowanie odpowiednio skonstruowanego systemu informacyjnego, ukierunkowanego na monitorowanie i ocenę realizowanych zadań własnych. Celowe wydaje się więc uwzględnianie w rachunku ekonomicznym kosztów transakcyjnych, ich analiza bowiem „pozwała nie tylko oszacować wielkość nakładów na koordynację badanego procesu, ale i wskazać jego nieskuteczne ogniwa”¹¹⁵. W związku z tym koszty transakcyjne powinny być wykorzystywane jako kryterium wyboru tego modelu koordynacji, który z ekonomicznego punktu widzenia jest najbardziej efektywny.

Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu pozwalają na sformułowanie kilku wniosków, które mogą być przydatne dla decydentów samorządowych przy dokonywaniu kalkulacji ekonomicznych dotyczących internalizacji bądź eksternalizacji zadań własnych w obszarze lokalnych usług publicznych, zwłaszcza usług komunalnych. Po pierwsze, należy jednoznacznie zdefiniować kategorię kosztów transakcyjnych, szczegółowo identyfikując ich elementy składowe z podziałem na dwa podstawowe kompleksy, tzn. koszty niezbędne oraz koszty niepożądane. Wspomniana dezagregacja miałaby na celu każdorazowe ustanowienie optymalnego poziomu niezbędnych kosztów transakcyjnych oraz podejmowanie działań zmierzających do minimalizacji poziomu niepożądanych kosztów transakcyjnych. Po drugie, na etapie planowania poszczególnych transakcji (faza *ex ante*) i w momencie ich zakończenia (faza *ex post*) należy przeprowadzać ocenę opłacalności całego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem ponoszonych kosztów transakcyjnych. Po trzecie, już w fazie *ex ante* należy stosować odpowiedni dobór partnerów i wprowadzić precyzyjne zabezpieczenia w podpisywanym kontrakcie na wypadek nienależytego świadczenia usług oraz określić zasady

¹¹⁵ B. Zbroińska, *Koszty transakcyjne...*, op.cit., s. 229.

i tryb ewentualnej zmiany cen. Po czwarte, należy kompleksowo i systematycznie monitorować przebieg świadczenia usług, wykorzystując do tego określone wcześniej standardy, mające postać prostych mierników, a nie skomplikowanych algorytmów obliczeniowych. Powinno przełożyć się to na ograniczenie kosztów transakcyjnych i zmniejszenie ryzyka zachowań oportunistycznych po stronie usługodawców. Po piąte, kontraktowanie lokalnych usług publicznych musi pozwolić na wcześniejsze wygaśnięcie stosunku prawnego, jeżeli zadania nie są realizowane w należyty sposób.

Analiza literatury oraz wyników badań naukowych przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych, a także w wybranych krajach Europy wykazała, że założenia ekonomii kosztów transakcyjnych mogą stanowić podstawę do zwiększenia racjonalności decyzji podejmowanych w zakresie wyboru modeli koordynacji lokalnych usług publicznych. Należy zatem uznać, że hipoteza postawiona na początku niniejszego opracowania została zweryfikowana pozytywnie.

LOCAL PUBLIC SERVICE PROVISION MODELS IN THE CONTEXT OF THE TRANSACTION COSTS ECONOMICS

The theoretical purpose of the study is to discuss both the category of transaction costs and models for the coordination of local public services, with a particular emphasis put on municipal services. The application purpose is to indicate the possibility of using postulates of the transaction costs economics to make decisions related to the economic make or buy dilemma in the area of choice between the market, hierarchy and hybrid. The article analyses the selected literature in the field of new institutional economics and public finance. Literature studies and the analysis of the results of academic research conducted in the United States and selected European countries have shown that the assumptions of the transaction costs economics can be the basis for making efficient decisions regarding the selection of models for the coordination of local public services.

Keywords: local government, transaction costs, local public services, local public service provision models, municipal services

Bibliografia

1. Arrow K.J., *The Organization of Economic Activity: Issues Perinent to the Choice of Market versus Non Market Allocation*, w: *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB System*, t. 1, Joint Economic Committee, 91st Cong., 1st session, Government Printing Office, Washington 1969.
2. Bachor W., *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych. Wybrane zagadnienia i wyniki badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
3. Balcerek-Kosiarz M., *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w Polsce i Niemczech*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2018.
4. Bel G., Brown T.L., Warner M.E., *Mixed and Hybrid Models of Public Service Delivery*, „International Public Management Journal” 2014, vol. 17, issue 3, s. 297–307.
5. Bel G., Rosell J., *Public and Private Production in a Mixed Delivery System: Regulation, Competition and Costs*, „Journal of Policy Analysis and Management” 2016, vol. 35, no. 3, s. 533–558.
6. Benham A., Benham L., *Measuring the Cost of Exchange*, w: *Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics*, red. C. Ménard, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2000.
7. Borkowska B., *Regulacja monopolu naturalnego w świetle teorii kosztów transakcyjnych*, „Ekonomia i Prawo” 2006, t. 2, cz. 1, s. 441–455.
8. Brown T.L., Potoski M., *Contracting for Management: Assessing Management Capacity under Alternative Service Delivery Arrangements*, „Journal of Policy Analysis and Management” 2006, vol. 25, no. 2, s. 323–346.
9. Brown T.L., Potoski M., *Transaction Costs and Contracting. The Practitioner Perspective*, „Public Performance & Management Review” 2005, vol. 28, no. 3 (March), s. 326–351.
10. Brown T.L., Potoski M., Van Slyke D.M., *Changing modes of service delivery: how past choices structure future choices*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2008, vol. 26, s. 127–143.
11. Brzozowska K., *Rozwój PPP w Polsce – analiza zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 485, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2017, s. 44–58.
12. Byjoch K., Klimek D., *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
13. Coase R.H., *Firma, rynek i prawo*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
14. Commons J.R., *Institutional Economics*, University of Wisconsin, Madison 1934.
15. Demsetz H., *The Cost of Transaction*, „The Quarterly Journal of Economics” 1968, vol. 82, no. 1 (February), s. 33–53.

16. Dobrowolski Z., *Zarządzanie finansami lokalnymi. Zarys problematyki i metod*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.
17. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
18. Dylewski M., Filipiak B., *Usługi publiczne*, w: *Współczesna ekonomia usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
19. Eggertsson T., *Economic Behaviour and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
20. Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
21. Furubotn E.G., Richter R., *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2000.
22. Gawkowski K., *Administracja samorządowa w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
23. Geyskens I., Steenkamp J.B.E.M., Kumar N., *Make, Buy or Ally: a Transaction Cost Theory Meta-Analysis*, „Academy of Management Journal” 2006, vol. 49, no. 3, s. 519–543.
24. Godłów-Legiędź J., *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
25. Gorynia M., Mroczek K., *Koszty transakcyjne jako determinanta formy zagranicznej ekspansji przedsiębiorstwa*, „Ekonomista” 2013, nr 2, s. 201–219.
26. Hardt Ł., *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009.
27. Hardt Ł., *Instytucje a koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 1–2(161–162), s. 1–19.
28. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
29. Hausner J., Paprocki W., *Podstawowe pojęcia*, w: *Polski archipelag rozwoju w warunkach globalnej niepewności*, red. J. Hausner, W. Paprocki, M. Gronicki, Publikacja Europejskiego Kongresu Finansowego, Sopot 2018.
30. Hodgson G.M., *Opportunism is not the only reason why firms exist: why on explanatory emphasis on opportunism may mislead management strategy*, „Industrial and Corporate Change” 2004, vol. 13, no. 2, s. 401–418.
31. Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997.
32. Jastrzębska M., *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*, red. M. Jastrzębska, M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
33. Kachniarz M., *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2012.

34. Koronowski A., *Koszty transakcyjne a efektywność ekonomiczna*, w: *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, red. S. Rudolf, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2012.
35. Kowalska K., *Kontraktowanie i koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 7–8(167–168), s. 45–64.
36. Kożuch A.J., *Standaryzacja jako warunek sprawności jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8(186–187), s. 22–30.
37. Lissowska M., *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce. Institutions for Market Economy. The Case of Poland*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
38. Łyszkiwicz M., *Gospodarowanie majątkiem komunalnym. Zasady, metody, strategie*, CeDeWu, Warszawa 2016.
39. Malchar-Michalska D., *Pionowa koordynacja transakcji w rolnictwie. Teoria i praktyka kontraktów rolnych*, Difin, Warszawa 2018.
40. Ménard C., *Embedding organizational arrangements: towards a general model*, „Journal of Institutional Economics” 2014, vol. 10, issue 4 (December), s. 567–589.
41. Ménard C., *Hybrid Modes of Organization. Alliances, Joint Ventures, Networks, and Other 'Strange' Animals*, w: *The Handbook of Organizational Economics*, red. R. Gibbons, J. Roberts, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2013.
42. Ménard C., *The Economics of Hybrid Organizations*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 2004, vol. 160, no. 3, s. 345–376.
43. Misiński W., *Instytucjonalna teoria przedsiębiorstwa*, „Prace Naukowe” Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, t. 48, Gdańsk 2016, s. 241–261.
44. Możdżeń M., *Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna*, w: *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.
45. Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2015.
46. North D.C., *Institutions, Transaction Costs and Productivity in the Long Run*, Washington University in St. Louis, 1993.
47. Pavel J., Sičáková-Beblavá E., *Testing the Validity of the Brown-Potoski Model in the Czech and Slovak Republics*, „Prague Economic Papers” 2009, vol. 4, s. 327–341.
48. Poniatowicz M., *Instrumenty nowoczesnego zarządzania finansami w kontekście efektywności, sprawności i skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8(186–187), s. 5–12.
49. Poniatowicz M., *Relacje państwo–samorząd terytorialny–przedsiębiorca na tle postulatów nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 485, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2017, s. 389–406.

50. Poniatowicz M., *Transaction costs in the context of the requirements of effective finance management for local government units*, „*Ekonomia i Prawo. Economics and Law*” 2017, t. 16, z. 3, s. 325–341.
51. Poniatowicz M., Dziemianowicz R., *Efektywne zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego – postulatory doktryny ekonomicznej i instrumenty*, „*Problemy Zarządzania*” 2017, t. 15, nr 2(67), cz. 1, s. 126–146.
52. Rodrigues M., Tavares A.F., Araújo J.F., *Municipal Service Delivery: The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms*, „*Local Government Studies*” 2012, vol. 38, no. 5 (October), s. 615–638.
53. Rudolf S., *Nauki o zarządzaniu z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „*Prace Naukowe*” Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, t. 48, Gdańsk 2016, s. 37–50.
54. Sadowy M., Grzymała Z., *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
55. Simon H.A., *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.
56. Simon H.A., *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2007.
57. Sokołowicz M.E., *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
58. Sołtuniak J., *Koszty transakcyjne w energetyce wodnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
59. Swianiewicz P., Gendźwiłł A., Krukowska J., Lackowska M., Picej A., *Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
60. Sześciło D., *Autonomia samorządu w sferze gospodarki komunalnej a ochrona interesu publicznego*, „*Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*” 2015, nr 1(41), s. 531–539.
61. Sześciło D., *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
62. Sześciło D., *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.
63. Szewczuk A., *Usługi komunalne*, w: *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
64. Szmigiel-Rawska K., *Teorie współpracy terytorialnej. Municipium oeconomicus versus municipium reciprocans*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017.
65. Tavares A.F., Camões P.J., *New forms of local governance: A theoretical and empirical analysis of municipal corporations in Portugal*, „*Public Management Review*” 2010, vol. 12(5), s. 587–608.

66. Urbanek P., *Outsourcing jako metoda restrukturyzacji przedsiębiorstwa w świetle teorii kosztów transakcyjnych*, w: *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, red. S. Rudolf, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2012.
67. Urbanek P., *Outsourcing w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstwa w świetle teorii kosztów transakcyjnych*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 4(236), s. 69–84.
68. Urbanek P., *Rachunkowość odpowiedzialności. Teoria a praktyka biznesowa*, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 252, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 489–501.
69. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 827 z późn. zm.
70. Van Genugten M., *Comparing the Impact of Modes of Governance*, EGPA Annual Conference „Innovation in the public sector”, Rotterdam 2008, <https://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2008Rot/papers/VanGenugten.pdf> [dostęp 21.08.2018].
71. Wilkin J., *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
72. Williamson O.E., *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*, „Administrative Science Quarterly” 1991, vol. 36, issue 2, s. 269–296.
73. Williamson O.E., *Ekonomia kosztów transakcyjnych: naturalne etapy rozwoju. Wykład noblowski wygłoszony 8 grudnia 2009 r. z wprowadzeniem Boba Jessopa*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 2(32), s. 67–90.
74. Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
75. Williamson O.E., *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*, „American Journal of Sociology” 1981, vol. 87, no. 3 (November), s. 548–577.
76. Williamson O.E., *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, „Journal of Law and Economics” 1979, vol. 22, no. 2 (October), s. 233–261.
77. Zalewski A., *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, w: *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, red. Z. Grzymała, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
78. Zalewski A., *Prywatyzacja jako instrument poprawy efektywności gospodarki komunalnej*, w: *Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych i ich wpływ na efektywność*, red. Z. Grzymała, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
79. Zbroińska B., *Koszty transakcyjne skarbowości. Analiza instytucjonalna kontraktów skarbowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2011.
80. Zbroińska B., *Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 11–12(219–220), s. 97–115.
81. Zioło M., *Modelowanie źródeł finansowania inwestycji komunalnych a efektywność wydatków publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2012.