

KATARZYNA OWSIAK\*

---

## **Relacje pomiędzy władzami centralnymi a władzami samorządowymi w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej**

### **Wstęp**

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy nowa ekonomia instytucjonalna może być przydatna do wyjaśnienia relacji ekonomicznych i społecznych występujących w ramach instytucji państwa. Niezależnie od tego, czy w doktrynie instytucji państwa samorząd terytorialny jest traktowany jako integralny element państwa, czy jako odrębny byt, to obydwie te instytucje są elementem systemu władz publicznych. Jeżeli tak, to oczywistym przesłaniem badawczym, także o znaczeniu praktycznym, jest analiza funkcjonowania systemu władz publicznych z punktu widzenia realizowanych zadań społecznych. W ramach systemu władz publicznych alokowana jest istotna część dochodu narodowego, stąd też ważną kwestią jest sposób alokacji dochodów publicznych, ich społecznej użyteczności. Państwo, a ściślej władze publiczne stanowią układ złożony. W dalszych rozważaniach układ ten zostanie zredukowany do dwóch podstawowych elementów: władze centralne i władze samorządowe. Obserwowane zakłócenia w funkcjonowaniu tego układu polegające na marginalizacji roli samorządu mogą negatywnie wpływać na dostarczanie dóbr publicznych i społecznych obywatelom, czy na efektywne wykorzystanie ograniczonych zasobów. Kwestia ta nabiera znacznego ciężaru gatunkowego w krajach postkomunistycznych, gdzie demokracja lokalna nie ma tak silnie ugruntowanej pozycji.

Artykuł składa się z części teoretycznej oraz praktycznej. Pojęcie instytucji wywodzi się z socjologii, ale stało się przedmiotem zainteresowania wielu innych dyscyplin (jak nauki polityczne, prawo, zarządzanie, administracja), ale też nauk ekonomicznych, czego dowodem jest rozwój ekonomii instytucjonalnej. Dla realizacji celu artykułu zastosowano krytyczną analizę literatury przedmiotu z wy-

---

\* Dr Katarzyna Owsiak – Katedra Finansów Publicznych, Instytut Finansów, Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie; email: [owskiakk@uek.krakow.pl](mailto:owskiakk@uek.krakow.pl)

eksponowaniem elementów nowej ekonomii instytucjonalnej, takich jak rozumienie instytucji w obszarze samorządowym, relacja pryncypał – podwładny, koszty transakcyjne, równowaga instytucjonalna. Przegląd światowej i polskiej literatury z zakresu nowej ekonomii instytucjonalnej umożliwił postawienie następujących tez: 1) dorobek nowej ekonomii instytucjonalnej w znacznie większym stopniu niż ekonomia głównego nurtu pozwala opisać naturę relacji ekonomicznych między władzami centralnymi a władzami samorządowymi; 2) dla efektywniejszego wykorzystania zasobów publicznych konieczne jest zachowanie równowagi instytucjonalnej pomiędzy władzami centralnymi a samorządowymi.

Pojęcie równowagi jest stosowane w wielu dziedzinach wiedzy. W tej pracy przyjęto dwa jej ujęcia: prawne i ekonomiczne. Jednak zredukowanie rozważań tylko do tych dwóch płaszczyzn nie ułatwia sprawy wobec zróżnicowanego podejścia do równowagi. Z konieczności, bez pogłębionej analizy tych różnych ujęć, do dalszych rozważań przyjęto, że ujęcie prawne równowagi można wywieść z postanowień Traktatu o Unii Europejskiej z Lizbony, który wpłynął na system instytucjonalny tej organizacji. Zgodnie z tym podejściem „równowaga instytucjonalna w swym wymiarze opisowym określa kształt relacji międzyinstytucjonalnych jako zrównoważony, przy czym owo „zrównoważenie” (balans) nie jest tożsame z „równą” pozycją poszczególnych instytucji w każdej dziedzinie” (Dubowski 2010, s. 137). Na marginesie trzeba dodać, że rozumienie równowagi instytucjonalnej, jakie obowiązuje w Unii Europejskiej, jest szerokie: dotyczy zarówno prawa unijnego<sup>1</sup>, jak również podziału władzy oraz działalności instytucji. Z kolei ekonomiczne rozumienie równowagi nie powinno, co warto podkreślić, ograniczać się tylko do równowagi gospodarczej (Wilkin, Kargol-Wasiluk i Zalesko 2019, s. 662). Istnieje wiele ujęć i koncepcji metodologicznych równowagi instytucjonalnej prezentowanych przez polskich autorów (Rudolf 2017, s. 23–29). Zbigniew Staniek uważa na przykład, że równowaga instytucjonalna to więzi i zależności pomiędzy instytucjami formalnymi, nieformalnymi, instytucjami-organizacjami (struktura zarządcza), które mają na celu m.in.: utrzymywanie równowagi układu sił pomiędzy różnego rodzaju grupami interesu; odpowiednią koordynację kształtowania oczekiwań podmiotów gospodarczych; społeczną akceptację istniejących nierówności majątkowo-dochodowych; budowanie stabilności finansowej w gospodarce (Staniek 2017, s. 90–91). Również szeroki pogląd prezentuje Jerzy Wilkin, wskazując, że równowaga instytucjonalna: „a) godzi różnorodne interesy członków danej społeczności, b) skłania ich do przestrzegania reguł postępowania, uznawanych za społecznie pożądane, dając jednocześnie możliwość wyboru różnych strategii działania, c) zapewnia ciągłość reguł działania i mechanizmów, d) zapewnia znaczną dozę przewidywalności zachowań innych członków społeczności, w tym społeczności gospodarującej” (Wilkin 2016, s. 121). To spectrum koncepcji pozwala na przyjęcie ogólnego pojmowania równowagi instytucjonalnej, istotnego dla poniższych rozważań. Stąd należy

---

<sup>1</sup> Jak stwierdza J. Galster: „Równowaga instytucjonalna jest zasadą konstrukcyjną Unii Europejskiej stanowiącą fundament, atrybut tej organizacji i zasadą systemową prawa UE nieproklamowaną w Traktatach, lecz wywodzoną z ich tekstu i kontekstu przez Trybunał Sprawiedliwości” (Galster 2014, s. 110).

przyjąć za Stanisławem Rudolfem, że „równowaga instytucjonalna występuje wtedy, kiedy instytucje nieformalne (długiego trwania) i komplementarne w stosunku do nich instytucje polityczne i gospodarcze (instytucje formalne) tworzą optymalne warunki do rozwoju społeczno-gospodarczego” (Rudolf 2017, s. 27).

Weryfikacja postawionych tez była możliwa poprzez analizę wybranych przedmiotowych relacji w odniesieniu do Polski.

## 1. Istota relacji między władzami centralnymi a władzami samorządowymi

Instytucja samorządu terytorialnego i jego pozycja w ustroju państwa jest ustanowiona i chroniona prawnie ustawą zasadniczą, konwencjami międzynarodowymi (Europejska Karta Samorządu Lokalnego 1985). Prawne podstawy samorządu terytorialnego nie gwarantują skutecznej realizacji jego misji w ramach demokratycznego państwa. Nie można wykluczyć sytuacji, w której instytucja państwa stanowi fasadę, za którą kryją się sprzeczne interesy polityczne władz centralnych i władz samorządowych. Sprzeczności natury politycznej mogą ograniczać optymalną alokację dostępnych zasobów majątkowych, ludzkich i finansowych przez władze publiczne w ogóle.

Rozważając kwestię relacji między władzami centralnymi a władzami samorządowymi, trzeba zauważyć, że samorząd terytorialny jest integralnym elementem instytucji państwa i systemu demokratycznego, ale pozycja tych dwóch rodzajów władz publicznych jest istotnie różna. W systemie tym władze centralne zajmują pozycję hegemonu w stosunku do władz samorządowych. Ta uprzywilejowana pozycja ma racjonalne uzasadnienie w tym, że niektóre funkcje publiczne (np. obrona narodowa, bezpieczeństwo publiczne) mogą być, ze względu na charakter tych zadań, skutecznie realizowane wyłącznie przez władze centralne. Władze centralne tworzą warunki prawne, ekonomiczne i organizacyjne dla funkcjonowania samorządu, mogą jednak nadużywać swoich prerogatyw w stosunku do władz samorządowych, o czym może decydować bieżąca sytuacja polityczna, ekonomiczna, społeczna.

Obserwacja realnie występujących procesów skłania do refleksji, że koabitacja władz centralnych i władz samorządowych może wywoływać negatywne skutki zarówno dla społeczeństwa jako całości, jak też społeczności lokalnych. Sytuacja taka występowała w przeszłości w wielu krajach<sup>2</sup>.

Intensywność debaty w poszczególnych krajach na temat pozycji samorządu w systemie demokratycznym w dużym stopniu uzależniona jest od orientacji

<sup>2</sup> Na Węgrzech w wyborach samorządowych 13 października 2019 r. partia rządząca Victora Orbána – Fidesz – wygrała w 19 komitatach (odpowiednik polskiego województwa) i w 13 z 23 miast na prawach (okręgów) komitetów. Niemniej jednak nie zdobyła władzy w Budapeszcie, która przypadła tam zjednoczonej opozycji (Górny 2019). Także w Wielkiej Brytanii w wyborach samorządowych 2 maja 2019 r. przegrała rządząca Partia Konserwatywna i opozycyjna Partia Pracy, tracąc głosy m.in. na rzecz Liberalnych Demokratów i Partii Zielonych (*Wielka Brytania po wyborach: Obywatele sfrustrowani głównymi partiami*, „Gazeta Prawna”, 03.05.2019, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1410610,wielka-brytania-wybory-samorzadowe.html> (dostęp 19.03.2020)).

ideowej ekipy sprawującej władzę centralną oraz wdrażanej doktryny, przy czym orientacja ta może zmieniać się pod wpływem przemian w ogólnej doktrynie państwa, np. w kierunku zwiększenia centralizacji lub decentralizacji funkcji i zadań publicznych (Jaworska-Dębska, Olejniczak-Szałowska i Budzisz 2019). Relacje między państwem a samorządem mogą przybierać charakter konfliktowy na tle dokonywanych reform systemowych implikujących nowy podział zadań, źródeł ich finansowania, różnic w ocenie skutków zmian systemowych.

Występujące zakłócenia w funkcjonowaniu państwa, u źródeł których leżą przesłanki polityczne, są niezrozumiałe, jeżeli uwzględnione zostaną cechy państwa jako całości. Chodzi o służebny charakter państwa w stosunku do obywateli. Zarówno bowiem jeden, jak i drugi rodzaj władz dysponuje majątkiem publicznym – ich działalność finansowana jest z danin publicznych (podatków). Źródłem konfliktów między władzami centralnymi a władzami samorządowymi może być podział kompetencji i zadań. Są one sformalizowane (w zgodzie z konstytucją), ale w praktyce idealny podział kompetencji i źródeł finansowania zadań między władze szczebla centralnego i szczebla samorządowego nie jest łatwy, co wynika ze złożoności natury dostarczanych dóbr publicznych i społecznych. Nakładające się kompetencje, nieostro określone zadania oraz odpowiedzialność za ich realizację mogą być źródłem napięć, zwłaszcza w okresach, w których rząd i samorząd różni orientacja ideowa. Dodatkowym źródłem nasilających się konfliktów może być sytuacja ekonomiczna kraju, której skutkiem są malejące dochody publiczne i trudności z finansowaniem zadań publicznych. Występuje wówczas zjawisko jawnego lub ukrytego rozmywania odpowiedzialności za niedostateczną realizację zadań, wykorzystywanie pozycji hegemonia i przerzucanie ciężaru finansowania na władze samorządowe, których możliwości są jednak ograniczone.

Konkludując, trzeba stwierdzić, że państwo jest instytucją złożoną, a realizowane cele wewnątrz tej organizacji mogą być sprzeczne. Państwo, wykorzystując atrybuty władzy, dysponuje potężnymi zasobami ekonomicznymi, przy alokacji których stosowane są kryteria polityczne, administracyjne. Badanie efektywności wykorzystywanych przez państwo zasobów napotyka trudności, gdyż stosowana w klasycznej ekonomii zasada porównywania nakładów z efektami może mieć ograniczone zastosowanie. Intuicyjnie można przyjąć, że efektywnemu wykorzystywaniu publicznych zasobów powinna sprzyjać instytucja samorządu terytorialnego. Do takiego podejścia skłaniałoby założenie, że przy ograniczonych zasobach władze samorządowe mają lepsze rozpoznanie potrzeb obywateli. Wykorzystanie tych zasobów może być efektywniejsze przez władze samorządowe, które poddawane są w większym stopniu bieżącej kontroli obywateli. Rozwój demokracji na poziomie lokalnym tworzy warunki do uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji o przeznaczaniu środków publicznych (poprzez np. budżet partycypacyjny). Aktywność taka znajduje odzwierciedlenie w teorii wyboru publicznego (*public choice theory*) – Buchanan i Musgrave 2005, Wilkin 2012.

Za poszukiwaniem nowego spojrzenia na ekonomiczne relacje między władzami centralnymi a władzami samorządowymi przemawia fakt, że zarówno klasycz-

na ekonomia polityczna, jak i późniejsze szkoły zaliczane do ekonomii głównego nurtu interesowały się państwem przede wszystkim z punktu widzenia optymalizacji ciężarów podatkowych. Zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki rynkowej przejawiające się w kryzysach nadprodukcji oraz gospodarki ograniczonej popytem stanowiły nowe wyzwania dla teorii ekonomii. Odpowiedzią na nie był rozwój badań nad regulacyjnymi funkcjami państwa i metodami stabilizującymi cykl koniunkturalny (Burns i Mitchell 1946; Barczyk i Kowalczyk 1994) – ekonomia popytu. Po ostatnim kryzysie finansowym wysiłek badawczy skoncentrowany został na próbach określenia warunków stabilności makroekonomicznej, w tym stabilności systemu finansowego (*The great financial* 2010; Stawska 2017, s. 243–257). Nie pomniejszając znaczenia wyżej wymienionych kierunków badań teoretycznych koncentrujących się na teorii równowagi ogólnej, funkcjach regulacyjnych i stabilizacyjnych państwa, trzeba zauważyć, że państwo jest podmiotem o złożonej strukturze organizacyjnej, w ramach której działają subpodmioty podejmujące ważne dla społeczeństwa decyzje, gdzie występuje gra interesów, walka polityczna o zasoby i ich podział. Dokonuje się ona w ramach skomplikowanej struktury organizacyjnej (administracyjnej), której do pewnego stopnia odrębnymi elementami są władze centralne i władze samorządowe. Stan taki zachęca do szerszego spojrzenia na państwo – z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej.

## 2. Geneza ekonomii instytucjonalnej

W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego świata coraz trudniej było wyjaśniać komplikujące się zjawiska i procesy, zarówno w ujęciu opisowym, jak też normatywnym. W ekonomii klasycznej takie kategorie, jak prywatna własność, konkurencja, mechanizm rynkowy, mają zapewnić optymalną alokację zasobów kapitału ludzkiego, rzeczowego, finansowego. W podejściu tym niedoceniana była rola człowieka i motywów jego zachowań, podobnie jak i rola instytucji konstytuujących mechanizm rynkowy i wpływających na jego doskonałe – w założeniu – funkcjonowanie. Takie podejście do gospodarki, charakterystyczne dla klasycznej ekonomii, okazało się z czasem niewystarczające. Odpowiedzią na te zjawiska było pojawienie się nowej ekonomii klasycznej (Próchnicki 2007), która w większym stopniu koncentrowała się na roli człowieka w procesie ekonomicznym. Podejście to jednak również okazało się niewystarczające, gdyż dla zrozumienia natury procesów gospodarczych konieczne jest także uwzględnienie dorobku innych nauk społecznych. W wyeksponowaniu roli człowieka w procesach gospodarczych można szukać źródeł ekonomii instytucjonalnej (także nurtów określanych jako heterodoksja), która pojawiła się na przełomie XIX i XX wieku. Zauważalny rozwój ekonomii instytucjonalnej nastąpił w trzeciej dekadzie ubiegłego wieku. W literaturze poświęconej historii myśli ekonomicznej eksponuje się następujące źródła inspiracji ekonomii instytucjonalnej: ewolucjonizm, antropologię kulturową, pragmatyzm/instrumentalizm. Ekonomia instytucjonalna rozwinęła się na gruncie krytyki gospodarki amerykańskiej (przede wszystkim funkcjonującego w niej

modelu kapitalizmu), a także krytyki ekonomii ortodoksyjnej. Zarzut kierowany był wobec klasycznie ujmowanego modelu *homo oeconomicus* (Klimczak 2006, s. 9–23), rynku jakoby doskonale konkurencyjnego, oraz ignorowanie instytucji w funkcjonowaniu gospodarki (antyinstytucjonalizm). Za twórców ekonomii instytucjonalnej powszechnie uznaje się Thorsteina Veblena, Johna R. Commonsa, Wesleya C. Mitchella i Johna M. Clarka. Do kontynuatorów tradycyjnych instytucjonalistów zalicza się Clarence’a E. Ayresa, do *quasi*-instytucjonalistów Josepha A. Schumpetera, Gunnara Myrdala oraz Johna K. Galbraitha.

Z punktu widzenia dalszych rozważań istotny był rozwój nurtu ekonomii określany jako nowa ekonomia instytucjonalna (NEI), którego przedstawicielami są Ronald H. Coase (1960, 1998), Oliver E. Williamson (1998, 2000) oraz Douglass C. North (1990a, 1990b, 1997). Chodzi o to, że wraz z pojawieniem się NEI zaproponowane zostały różne narzędzia do badania procesów alokacji zasobów metodami nierynkowymi. Niemniej jednak w literaturze przedmiotu wskazuje się na zróżnicowanie NEI (Staniek 2017, s. 22–29), w ramach którego można wyróżnić nowy instytucjonalizm, reprezentowany m.in. przez Geoffreya M. Hodgsona (1989), oraz neoklasyczną ekonomię instytucjonalną, której przedstawicielami są m.in. Masahiko Aoki (2001), Erik G. Furubotn, Svetozar Pejovich (1974), Michael C. Jensen, William H. Meckling (1976), Elinor Ostrom (1990, 2005).

Dla klasycznej ekonomii instytucjonalnej, jak też nowej ekonomii instytucjonalnej wspólne jest eksponowanie roli instytucji w procesie gospodarowania. Pomiedzy tymi dwoma nurtami ekonomii instytucjonalnej, czyli klasyczną a nową (NEI) występują jednak różnice. Klasyczna ekonomia instytucjonalna eksponowała dorobek Veblena, traktując go jako tworzący podwaliny tej koncepcji. Inne podejście reprezentowali przedstawiciele NEI, którzy ten dorobek ignorowali. O ile klasyczna ekonomia krytycznie odniosła się do ekonomii głównego nurtu, o tyle NEI uznała, że trzeba ją uzupełniać i wzbogacać. W klasycznej ekonomii instytucjonalnej analiza opierała się na zagadnieniach makroekonomicznych i makrospołecznych, podczas gdy NEI koncentruje analizę na sferze mikroekonomicznej i mezoekonomicznej. Relacja człowiek – instytucje była także inaczej interpretowana. W klasycznej ekonomii instytucjonalnej uważano, że instytucje wpływają na zachowania ludzi. Dla NEI to ludzie tworzą instytucje (Ratajczak 2011, s. 36).

Warto zaznaczyć, że nowa ekonomia instytucjonalna jest także przedmiotem zainteresowań polskich ekonomistów, np. Fiedor (2006, 2019), Godłów-Legiędź (2003, 2005, 2009), Hockuba (2001), Iwanek i Wilkin (1997), Klimczak (2006), Rudolf (2014, 2016), Staniek (2017), Stankiewicz (2004), Wilkin (2016), Ząbkowicz (2003).

### 3. Wieloznaczność pojęcia instytucji

Pojęcie instytucji, jak wspomniano, wywodzi się z socjologii. Pierwsze rozważania na ten temat można znaleźć u Herberta Spencera, który odnosi ją do zorganizowanego istnienia człowieka (Spencer 1889, s. 17). Chodzi tutaj o powołanie

instytucji umożliwiających współdziałanie i wpisujących się w trwały porządek społeczny, takich jak: domowe, obrzędowe, polityczne, kościelne, zawodowe, produkcyjne (Stankiewicz 2004, s. 16). Instytucjonalizm w socjologii łączy się z klasyczną socjologią ekonomiczną. Jak zaznacza Marek Nowak: „trudno doszukać się w pracach Émila Durkheima sformułowanej *explicite* teorii instytucji. Jest ona jednak tu obecna i zajmuje miejsce szczególne, przede wszystkim jako perspektywa poznawcza oraz jako element konstrukcji teoretycznej społeczeństwa *sui generis*” (Nowak 2004, s. 194). Durkheim traktuje instytucje jako „wszelkie wierzenia i wszelkie sposoby postępowania ustanowione przez zbiorowość” (Durkheim 2000, s. 22). Bez wątplenia narodzinom instytucjonalizmu w ekonomii towarzyszyło przekonanie, że ekonomia jest nauką społeczną, stąd analiza procesów gospodarczych wymaga brania pod uwagę uwarunkowań instytucjonalnych (Radzka 2009, s. 68). Niemniej jednak w ekonomii instytucjonalnej pojawia się problem braku jednolitej definicji instytucji. Wynika on z tego, że pierwsi jej twórcy nie używali tego pojęcia regularnie, a co więcej nie podejmowali prób jego zdefiniowania (Kuder 2011, s. 85). Według Veblena: „Instytucje społeczne to w swojej istocie dominujące sposoby myślenia uwzględniające poszczególne funkcje jednostki i społeczności. Instytucje społeczne – czyli nawyki myślowe czy sposoby ujmowania zjawisk – które kierują ludzkim życiem, pochodzą z przeszłości. Są wytworami przeszłości, dostosowanymi do ówczesnych warunków, dlatego nigdy nie są w całkowitej zgodzie z wymogami teraźniejszości” (Veblen 1971, s. 76). Dorota Kuder podkreśla, że definicję Veblena charakteryzuje podstawowa cecha instytucji sprowadzająca się do tego, że ludzie sami i dobrowolnie narzucają sobie pewne ograniczenia, tworząc nawyki myślenia (Kuder 2011, s. 85). Warto wspomnieć, że Veblen odrzucił klasyczny wzorzec *homo economicus*.

Natomiast Commons ujmował instytucje jako zbiorowe działania na rzecz kontroli, uwolnienia lub wzmocnienia działań jednostki (Commons 1931, s. 648–657). W nowej ekonomii instytucjonalnej odnaleźć można wpływ rozważań Commonsa na podejście do zagadnienia instytucji. Według Northa: „Instytucje to ludzkie wymyślane ograniczenia, które kształtują interakcje polityczne, gospodarcze i społeczne. Zawierają zarówno ograniczenia formalne (sankcje, tabu, zwyczaje, tradycje, kodeks postępowania), jak i nieformalne (konstytucja, akty prawne, prawa własności)” (North 1991, s. 97). Należy zauważyć, że rozbieżność stanowisk czy podejść do zagadnienia instytucji jest bardzo szeroka i wykracza poza prowadzone rozważania. Niemniej jednak w odniesieniu do głównej osi rozważań warto przytoczyć stanowisko Williamsona oraz Ostrom. Oliver Williamson omawia cztery poziomy instytucji porządkujących działania gospodarcze, które są przydatne do analizy instytucji w teorii ekonomii:

- Poziom pierwszy (teoria społeczna) to fundament porządku gospodarczego, składający się z instytucji nieformalnych, takich jak zwyczaje, tradycja, normy, religia.
- Poziom drugi (prawa własności) to środowisko instytucjonalne – instytucje formalne, tj. formalne reguły gry (instytucje prawa, wymiaru sprawiedliwości i biurokracja).

- Poziom trzeci (ekonomia kosztów transakcyjnych) obejmuje zarządzanie (gospodarowanie) – kontrakty, koszty transakcyjne.
- Czwarty poziom (rola mechanizmu rynkowego, teoria agencji) to alokacja zasobów rzeczowych i ludzkich (Williamson 2000, s. 597).

Natomiast Ostrom wskazuje, że instytucje to przede wszystkim reguły, które zawierają zalecenia pozwalające lub zabraniające danego zachowania, a także wskazujące, kto jest uprawniony do podejmowania decyzji w danej dziedzinie (Ostrom 1990, s. 51).

Dorobek nowej ekonomii instytucjonalnej może być więc wielce przydatny do analizy złożonych relacji między władzami centralnymi a władzami samorządowymi. Władze centralne, wykorzystując pozycje hegemonu, ustalają owe reguły dla samorządów. Dla ekonomisty, ale nie tylko, intrygujący jest zarówno sposób (proces) ich tworzenia, jak też w równym stopniu analiza przestrzegania (naruszania) tych reguł w praktyce przez obydwie instytucje, czyli państwo i samorząd. Analiza taka powinna prowadzić do odpowiedzi na pytanie, czy ustanowione reguły i regulacje w odniesieniu do władz centralnych i władz samorządowych sprzyjają optymalnemu wykorzystaniu zasobów znajdujących się w gestii władz.

#### **4. Samorząd terytorialny jako instytucja**

Dotychczasowe rozważania prowadzą do pytania, jak należy rozumieć samorząd terytorialny jako instytucję. Istota samorządu terytorialnego sprowadza się do powierzenia zarządu sprawami publicznymi samym zainteresowanym, czyli z mocy prawa – odpowiednio zorganizowanemu zrzeszeniu obywateli (Lisiński 2007, s. 105–106). Samorząd terytorialny traktuje się jako zdecentralizowaną formę administracji publicznej lub jako związek lokalnej społeczności powstały z mocy prawa w ramach struktury państwa, powołany w celu realizacji określonych zadań. Oznacza to, że współcześnie państwo (samo będąc instytucją) wyznacza model samorządu terytorialnego (zadania, źródła dochodów, formy nadzoru nad nim), określając zarazem relację państwo – samorząd (Jastrzębska 1999, s. 11–27). W definiowaniu samorządu terytorialnego kładzie się nacisk na względną niezależność od organów rządowych, na możliwość tworzenia własnej wewnętrznej organizacji, wybór organów przedstawicielskich i uprawnienia do stanowienia prawa miejscowego (*Encyklopedia...* 2020).

Z punktu widzenia NEI istotne są dwa spojrzenia na samorząd terytorialny, do których odnosi się Adam Błaś (Błaś 2000, s. 47–50). W pierwszym podejściu eksponowany jest ekonomiczny aspekt działalności tej instytucji. Samorząd terytorialny jest dostawcą usług publicznych klientom i stąd klient staje się centralną postacią, dla której należy podnosić jakość usług. W literaturze zwraca się jednak uwagę, że w kontekście relacji między władzami samorządowymi a klientami pojęcie klienta jest szersze, gdyż powinno się je odnosić zarówno do osób, które bezpośrednio lub pośrednio korzystają z usług świadczonych przez samorząd terytorialny. W takiej koncepcji klienta samorządu terytorialnego klientami są „osoby,



które czerpią korzyści z działań podejmowanych przez samorząd terytorialny, ponoszą straty wskutek działań podejmowanych przez samorząd terytorialny oraz wskutek działań zaniechanych przez samorząd terytorialny, a także osoby nie korzystające z usług świadczonych przez samorząd terytorialny, lecz zainteresowane świadczonymi usługami z tego powodu, że płacą podatki lokalne” (Błaś 2000, s. 47). W tym ujęciu rola samorządu sprowadza się do dbałości o jakość świadczonych usług, gdyż klient jest aktywnym uczestnikiem rynku usług samorządowych. Drugie podejście cytowanego autora do samorządu eksponuje punkt widzenia teorii organizacji i zarządzania, w którym samorząd jest ujmowany poprzez zasady sprawności organizacyjnej i obniżania kosztów jego funkcjonowania. Oznacza to, że samorząd terytorialny należy traktować jako organizację, którą powinno się usprawniać wedle uniwersalnych reguł sprawności organizacyjnej (Błaś 2000, s. 49).

Spotykane w literaturze poglądy są argumentami na rzecz traktowania samorządu terytorialnego jako instytucji i wykorzystania dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej do lepszego opisanego jego roli w społeczeństwie i gospodarce.

Konkretyzując, za potraktowaniem samorządu terytorialnego jako instytucji przemawiają następujące stwierdzenia:

- a) W badaniu relacji pomiędzy pryncypałem (władzą centralną) a podwładnym (samorządem) pomocne są osiągnięcia nowej ekonomii instytucjonalnej.
- b) Samorząd jest organizacją gospodarczą zaspokajającą potrzeby mieszkańców. Nowa ekonomia instytucjonalna poprzez włączenie do analizy opisowej dorobku innych nauk społecznych, takich jak socjologia, psychologia, nauki o polityce, kulturoznawstwo itd. pozwala na lepsze rozpoznanie tych potrzeb.
- c) Demokracja lokalna stwarza szansę większego i częstszego wyrażania preferencji obywateli co do rodzaju zaspokajanych potrzeb. Kształtowanie relacji instytucji z otoczeniem jest przedmiotem badań nowej ekonomii instytucjonalnej.
- d) Samorząd terytorialny jako instytucja działa w środowisku innych ważnych instytucji, takich jak instytucje pozarządowe; związki i organizacje społeczne; instytucje naukowe, obywatelskie, regionalne, zawodowe; twórcy kultury, grupy nacisku itp., co może sprzyjać wykształceniu równowagi instytucjonalnej między władzami centralnymi a władzami samorządowymi. Równowaga instytucjonalna sprzyja lepszemu wykorzystaniu ograniczonych środków finansowych znajdujących się w gestii samorządu.
- e) W analizie efektów działalności samorządu muszą być uwzględniane, zalecane przez nową ekonomię instytucjonalną, kryteria ilościowe i jakościowe. Pomiar efektów powinien uwzględniać metody wypracowane przez naukę socjologii i inne nauki społeczne badające poziom satysfakcji mieszkańców z dostarczanych dóbr (usług) publicznych i społecznych.
- f) Jednym z kryteriów decyzyjnych może być kryterium efektywności alokacyjnej w sensie V. Pareto. W literaturze podkreśla się jednak ograniczone możliwości zastosowania koncepcji ekonomicznej efektywności V. Pare-

to ze względu na indywidualistyczne podejście wykluczające interwencję władz publicznych w kształtowaniu tej sytuacji (Staniek 2017, s. 63). Dlatego też decyzje władz samorządowych powinny w większym stopniu uwzględniać dorobek zaliczanej do nowej ekonomii instytucjonalnej teorii wyboru publicznego (Wilkin 2012).

- g) Realizacja zadań władz samorządowych może być powierzona innym podmiotom, zarówno z sektora prywatnego, jak i z tzw. trzeciego sektora, czyli sektora organizacji pozarządowych. W przypadku gdy zadania te są realizowane przez inne podmioty, pożyteczny jest dorobek nowej ekonomii instytucjonalnej w zakresie warunków zawieranych kontraktów i towarzyszących im kosztów transakcyjnych.

## **5. Samorząd terytorialny w koncepcji pryncypał – podwładny**

W nowej ekonomii instytucjonalnej eksponuje się szczególną rolę relacji między podmiotami w procesie gospodarczym. W proces gospodarczy polegający na dostarczaniu społeczeństwu dóbr publicznych i dóbr społecznych zaangażowane są władze centralne i władze samorządowe, co implikuje relacje między nimi. W kształtowaniu optymalnych relacji między tymi rodzajami władz publicznych można wykorzystać dorobek nowej ekonomii instytucjonalnej. Władze centralne w ramach instytucji państwa niewątpliwie pełnią rolę pryncypała, który ustanawia prawne warunki działania władz samorządu, ustala zakres ich autonomii politycznej i finansowej, podział zadań. W takim znaczeniu samorząd występuje w pozycji podporządkowanej w stosunku do władz centralnych. Wkład instytucji samorządu w funkcjonowanie systemu demokratycznego jest możliwy, ale w ramach porządku ustrojowego gwarantowanego przez państwo (władze centralne). Takie relacje między władzami centralnymi a władzami samorządowymi można uznać za naturalne rozwiązanie ustrojowe, chociaż pozycja tych dwóch rodzajów władz może istotnie różnić się ze względu na model państwa – unitarne vs federacyjne – (Małyśa-Sulińska, Stec 2019). O rzeczywistej, a nie formalnej pozycji samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych decyduje praktyka. Najważniejszym elementem w kształtowaniu relacji między pryncypałem a podwładnym, do czego nowa ekonomia instytucjonalna przywiązuje istotną rolę, jest wzajemne zaufanie partnerów. Rozważając te kwestie, warto rozpoznać motywy, którymi kierują się władze centralne, a więc na ile działania te wynikają z obiektywnych przesłanek (np. kryzys finansów publicznych), a na ile z przyczyn politycznych. Nowa ekonomia instytucjonalna z równą uwagą odnosi się do kwestii zaufania, jak i do motywów, którymi kierują się podmioty w ramach organizacji (Staniek 2018, s. 126). Podważa je naruszanie ustalonych zasad między tymi partnerami, ukryte posunięcia pryncypała mające na celu przerzucenie większych obowiązków i zadań na wykonawcę bez adekwatnego wzmocnienia finansowego. W rozwiązywaniu problemów na linii pryncypał – podwładny istotną rolę mogą odgrywać instytucje działające w strukturach państwa, jak też poza nimi lub na granicy organizacje

pozarządowe<sup>3</sup>. Podstawowym motywem działania tych instytucji jest wzmocnienie pozycji podwładnego w stosunku do pryncypała, wtedy gdy pryncypał, korzystając z pozycji dominującej, dąży do jawnych lub ukrytych zamiarów osłabienia samorządów<sup>4</sup>.

Relacja pryncypał – podwładny w instytucji państwa w czystej postaci występuje przy zadaniach rządowych zleczonych do realizacji władzom samorządowym. Pojawia się jednak pytanie, dlaczego władze centralne nie przekazują definitywnie tych zadań samorządom, skoro są one zlecane systematycznie. Intuicyjnie można stwierdzić, że władze centralne mają ograniczone zaufanie do władz samorządowych, ale jednocześnie zakładają, że zadania te będą efektywniej realizowane na poziomie samorządowym. Na relacje między hegemonem a samorządem w tym obszarze warto spojrzeć z perspektywy dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej.

Relacje między władzami centralnymi a władzami samorządowymi kształtowane są, o czym już była mowa, na zasadzie specyficznie pojmowanego kontraktu. Kontrakt ów polega na tym, że hegemon wyznacza zakres i rodzaje zadań do realizacji przez władze samorządowe. Z kontraktem tym związane są koszty w sensie ekonomicznym i politycznym. W sensie ekonomicznym następuje przeniesienie środków finansowych potrzebnych do realizacji zadań publicznych na poziom samorządowy, w sensie zaś politycznym – samoograniczenie się władz centralnych w odpowiedzialności za stan realizacji tych zadań i przeniesienie tej odpowiedzialności na samorządy. W przypadku nieskutecznie działających władz samorządowych w danym obszarze zadań władze centralne (państwowe) ponoszą koszty transakcyjne w wymiarze politycznym, co może doprowadzić do odsunięcia ekipy sprawującej władzę. Stąd też w sytuacjach wyjątkowych mogą wystąpić nadzwyczajne posunięcia władz centralnych w stosunku do władz samorządowych. Kwestia ta jest wyraźnie widoczna w kontekście jednolitej doktryny finansów publicznych obowiązującej w państwach Unii Europejskiej. Stan finansów publicznych, czyli poziom deficytu i długu publicznego danego kraju, jest badany przy pomocy konsolidowanego bilansu sektora finansów publicznych inkorporującego finanse rządowe i samorządowe (Traktat z Maastricht). Zagrożenie kryzysem całego sektora finansów publicznych może być przyczyną zastosowania nadzwyczajnych środków systemowych w stosunku do jednostek samorządowych, dotyczących, np. równowagi budżetowej czy maksymalnego poziomu zadłużenia. Możliwe są też środki nadzwyczajne w stosunku do konkretnych jednostek w razie zagrożenia wypłacalności. Wkroczenie władz centralnych w takich przypadkach poprzez wprowadzenie zarządu komisarycznego potwierdza pozycję hegemonów władz centralnych – z jednej strony – ale jest jednocześnie wyrazem odpowie-

<sup>3</sup> W przypadku Polski do takich instytucji zaliczamy Komisję Wspólną Rządu i Samorządu oraz regionalne izby obrachunkowe. Na pograniczu będą instytucje reprezentujące interesy poszczególnych kategorii jednostek samorządowych, takich jak np. Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Powiatów Polskich.

<sup>4</sup> W 2018 roku Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich zajęło m.in. stanowiska w sprawie: nowoczesnej administracji, finansowania powiatów, finansowania systemu oświaty czy roli powiatów w ustroju terytorialnym państwa w 20-lecie ich odrodzenia (*Stanowiska Zgromadzenia Ogólnego...* 2020).

działności władz centralnych za bezpieczeństwo finansów publicznych – z drugiej strony. Dbałość o finanse publiczne trzeba tutaj traktować jako zewnętrzną formę aktywności władz centralnych. W istocie rzeczy chodzi o sprawne funkcjonowanie państwa jako całości i przeciwdziałanie utracie zaufania obywateli do państwa. Warto wspomnieć, że w polskiej literaturze przedmiotu zagadnienie zadłużenia państwa, będącego skutkiem kryzysu finansowego z 2009 roku, w odniesieniu do ekonomii instytucjonalnej było przedmiotem analizy Ryty Dziemianowicz, Anety Kargol-Wasiluk i Mariana Zalesko. Autorzy, wychodząc od stwierdzenia, że bez odpowiedniej konstrukcji systemu instytucjonalnego (instytucje ekonomiczne, społeczne, polityczne) nie mogą prawidłowo funkcjonować finanse publiczne, przy czym finanse publiczne także wpływają na funkcjonowanie różnych instytucji. Odbywa się to na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Szczęólnego znaczenia nabiera tutaj problem równowagi finansów publicznych. Należy zatem zgodzić się z przyjętym stanowiskiem, że „równowaga finansów publicznych, którą osiągnąć można poprzez oddziaływanie na tę część systemu gospodarczego instytucji, stworzyć powinna nowe nieformalne ograniczenia, hamujące niekorzystane dla finansów publicznych działania” (Dziemianowicz, Kargol-Wasiluk, Zalesko 2014, s. 452). W praktycznym wymiarze dążenie do utrzymania stabilności finansów publicznych i rozwiązanie problemów zadłużeniowych wiąże się ze stosowaniem m.in. rozwiązań instytucjonalnych (odpowiedzialna polityka fiskalna).

Relacja pryncypał – podwładny występuje wewnątrz organizacji samorządowych na poziomie wykonywania zadań. Chodzi o relacje pomiędzy władzą stanowiącą samorządu terytorialnego (np. rada, sejmik) a władzą wykonawczą (np. wójt, prezydent) oraz podległymi im jednostkami wykonawczymi. Realizacja zadań przez podmioty dostarczające bezpośrednio dobra publiczne i dobra społeczne powinna zapewniać największe efekty. Trudności pomiaru efektów nadają relacjom pomiędzy zwierzchnikiem a podwładnym szczególnego charakteru. Nowa ekonomia instytucjonalna dopuszcza i zaleca stosowanie niepieniężnych miar efektów – na tyle jednak pojemnych, że uwzględniają cechy jakościowe dóbr publicznych. Wymaga to jednak odpowiedniej percepcji przy wykonywaniu zadań. Kluczową kwestią jest tutaj pozytywne nastawienie wykonawców do wyznaczonych zadań i miar ich realizacji, co nie zawsze ma miejsce. Zarysowany problem zależności interpersonalnej w ramach organizacji (instytucji) samorządu terytorialnego, postawy i motywacja wykonawców zadań otwierają potrzebę wykorzystania dorobku ekonomii instytucjonalnej w aspekcie psychologicznym.

W tym też kontekście rodzi się ważna kwestia, eksponowana silnie w nowej ekonomii instytucjonalnej – stosunek do własności. W przypadku instytucji samorządu terytorialnego stosunek do własności, jako własności publicznej, nabiera szczególnego znaczenia, gdyż na wyniki uzyskiwane przez jednostki samorządowe mają wpływ nie tylko normy prawne, ale również postawy i zachowania pracowników samorządowych, w tym stosunek do własności publicznej. Osiągnięcia teorii ekonomii w ogóle są niewystarczające dla pełnego opisu tych zjawisk, co otwiera pole badawcze dla socjologii, psychologii, nauk o zarządzaniu, i jest zgodne z zaleceniami nowej ekonomii instytucjonalnej.

## 6. Koszty transakcyjne z perspektywy samorządu

W nowej ekonomii instytucjonalnej jedną z kluczowych kategorii są koszty transakcyjne. Koncepcja kosztów transakcyjnych jest różnie rozumiana przez ekonomistów. W ujęciu klasycznym, sformułowanym przez R.H. Coase, są to koszty funkcjonowania przedsiębiorstwa działającego w warunkach rynku, na którym działa wiele podmiotów, z którymi trzeba się komunikować (Staniek 2017, s. 40), przy czym autor ten nie analizuje przyczyny występowania kosztów transakcyjnych w ramach przedsiębiorstwa (Hardt 2009, s. 136). Warto wspomnieć, że na bazie dokonań R.H. Coase ekonomię kosztów transakcyjnych rozwinął O. Williamson.

Powstawanie kosztów transakcyjnych wiąże się z zawieraniem kontraktami między podmiotami, a kontrakty powinny być poprzedzone zbieranymi informacjami o stronach kontraktu (Kowalska 2005, s. 56). Powstają także koszty związane z monitorowaniem realizacji kontraktu. Jednostki samorządowe część zadań bieżących i inwestycyjnych zlecają podmiotom prywatnym, co zmusza także je do rozpoznania potencjalnych kontrahentów pod względem ich wiarygodności, jak też monitorowania realizowanych projektów. Do pewnego stopnia jest to ułatwione przez obowiązujące przepisy o zamówieniach publicznych, które określają wymogi odnośnie do zawierania kontraktów. Dodatkowe koszty transakcyjne pojawiają się przy projektach współfinansowanych przez Unię Europejską (*Lista projektów...* 2020), która stawia dodatkowe rygorystyczne wymagania. Jest to o tyle ważne, że istotna ich część jest wykorzystywana na poziomie samorządowym (Musiałkowska, Wiśniewski 2017, s. 87–107). Dorobek nowej ekonomii instytucjonalnej w zakresie zawierania kontraktów i kosztów transakcyjnych w tym obszarze może okazać się wielce przydatny.

Koszty transakcyjne instytucji samorządowych powstają albo w związku z konkretnymi projektami (kontraktami), albo w związku z działalnością instytucji samorządowej w ogóle (Staniek 2017, s. 160–164). To drugie podejście do kosztów transakcyjnych jest bliższe koncepcji kosztów transakcyjnych w ujęciu Kennetha Arrowa, według którego koszty transakcyjne ponoszone są w związku z funkcjonowaniem całego systemu ekonomicznego oraz funkcjonujących w jego ramach instytucji (Arrow 1969, s. 59–73). W tym kontekście typowym przykładem kosztów transakcyjnych są koszty funkcjonowania systemu zamówień publicznych, który ma sprzyjać optymalnemu wyborowi kontrahenta. Innym przykładem kosztów transakcyjnych obciążających cały system są koszty wdrożenia programowania budżetowego, którą to koncepcję bliżej scharakteryzował K. Arrow w cytowanej pracy (Arrow 1969, s. 59–73). Ważną częścią kosztów transakcyjnych związanych z wdrożeniem programowania budżetowego są koszty pomiaru powstające przy opracowaniu i monitorowaniu skomplikowanego systemu mierników efektów instytucji publicznych (Staniek 2017, s. 161). Metodę programowania budżetowego stosowaną przy alokacji wydatków publicznych można zaliczyć do istotnych osiągnięć wpisujących się w nurt ekonomii instytucjonalnej.

Koszty transakcyjne nabierają dużego ciężaru gatunkowego w przypadku łączenia środków publicznych ze środkami prywatnymi, co określane jest jako

partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Decyzja władz samorządowych o realizacji zadań (projektów) w ramach formuły PPP wymaga pogłębionych analiz z punktu widzenia wiarygodności partnera prywatnego, rzeczywistych motywów jego udziału w tej formule, identyfikacji różnego rodzaju ryzyka. Przed podjęciem decyzji w konkretnej materii konieczne jest wykorzystanie zalecanej przez nową ekonomię instytucjonalną metody analizy kosztów i korzyści (*Cost-benefit analysis*). W analizie takiej muszą być uwzględnione różne rodzaje ryzyka: ekonomicznego, finansowego, społecznego i politycznego w związku z realizowanym projektem (Szymański 2018, s. 10–23).

Rachunek kosztów transakcyjnych instytucji samorządowych musi być wykonany przy pozyskiwaniu kapitału zewnętrznego, zwłaszcza gdy jest on pozyskiwany w formie emitowanych obligacji komunalnych. Podjęcie decyzji, czy źródłem tego kapitału ma być kredyt bankowy, czy przychody z wyemitowanych obligacji, musi uwzględniać ryzyko, którego transfer jest większy w przypadku emitenta obligacji, a koszt transakcyjny (przygotowanie emisji, promocja, dystrybucja) może przewyższać procent oferowany przez banki. Wypracowany dorobek nowej ekonomii instytucjonalnej w zakresie kosztów transakcyjnych może być wielce pomocny przy podejmowaniu decyzji.

## **7. Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej**

Dotychczasowe rozważania miały na celu pokazanie samorządu terytorialnego z perspektywy teorii ekonomii instytucjonalnej i rozwijanych w tym nurcie nauk ekonomicznych podstawowych pojęć, takich jak: relacje podwładny – pryncypał, kontrakty, koszty transakcyjne, złożoność organizacji, stosunek do własności, konflikty interesów natury politycznej, instytucje nieformalne, równowaga instytucjonalna itp. Rozważania te wykazały, że samorząd terytorialny można bez wątpliwości traktować jako szczególny rodzaj instytucji. W tej części pracy przedstawione zostaną wybrane obszary działalności samorządu w Polsce, w odniesieniu do których analiza i ocena przez pryzmat dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej może okazać się wartościowa.

Samorząd terytorialny w Polsce został reaktywowany w roku 1990 (gminy) i rozwinięty w 1999 (powiaty, województwa samorządowe). Wprawdzie okres ten nie jest zbyt długi w stosunku do krajów o utrwalonych systemach demokratycznych, ale może stanowić podstawę do uogólnień, także z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej.

Wychodząc z założenia, że w państwie demokratycznym funkcjonuje dwuszczeblowy system władz, czyli władze centralne i władze samorządowe, zasadniczym problemem jest zachowanie równowagi instytucjonalnej (Wilkin, Kargol-Wasiluk, Zalesko 2019, s. 659–679) między tymi rodzajami władz. W rozważanym kontekście przez równowagę instytucjonalną należałoby rozumieć taki stan,

w którym respektowane są reguły ustrojowe zapewniające funkcjonowanie niezależnego (autonomicznego) samorządu terytorialnego przy jednoczesnej realizacji strategicznych dla kraju funkcji państwa (władz centralnych). Chodzi o to, żeby rzeczywiste relacje między władzami centralnymi a władzami samorządowymi opierały się na zasadzie partnerstwa i zaufania, co jest elementarnym warunkiem efektywnego funkcjonowania systemu władz publicznych z punktu widzenia obywateli. Innymi słowy chodzi o nienadużywanie pozycji hegemonia (państwa) w realizowanej doktrynie i niedeprecjonowanie pozycji samorządu w systemie demokratycznym.

W charakterystyce działalności samorządu terytorialnego w Polsce zachowanie równowagi instytucjonalnej jest tym bardziej ważne, że w działalności tej pojawił się swoisty paradoks. Reaktywacja samorządu terytorialnego w 1990 roku miała wyzwolić pokłady aktywności społeczeństwa, a tymczasem frekwencja wyborcza była niska i kształtowała się w przedziale 44–48% (w 1990 r. – 42,27%; w 2018 – 48,03%). Przyczyn tego paradoksu można upatrywać w braku w Polsce tradycji społeczeństwa obywatelskiego i małego zaangażowania młodszego pokolenia w sferę życia publicznego (Regulski 2002). Stanowisko to podziela także J. Stępień, współtwórca reformy samorządowej z 1990 roku. Jego zdaniem „w Polsce po 1989 roku nie udało się wykrzesać poczucia obywatelskości w całym społeczeństwie. To znaczy, że tylko 40–50 procent ludzi w kraju ma poczucie wpływu na sytuację. I obraz ten jest w pewnym stopniu zawiniony przez kolejne rządy i parlamenty” (cytat za: Dąbrowska 2018).

Ciąg dalszy tego paradoksu polega na tym, że pomimo tej niskiej frekwencji obywatele mają przekonanie, że największy wpływ na ich życie ma władza publiczna usytuowana najbliżej nich, czyli władze gminy. Zjawisko to potwierdzają wyniki badań opinii publicznej<sup>5</sup>. Poczucie bliskości i znaczenia polityki lokalnej wynika z większego na tym poziomie władzy publicznej wrażenia sprawstwa (Gendźwiłł, Żerkowska-Balas 2018, s. 11), co jest zgodne z socjologiczną koncepcją zaufania do instytucji państwa (Sztompka 2007, s. 338–343), a więc z głównymi założeniami nowej ekonomii instytucjonalnej (*homo sociologicus*).

Ekonomia instytucjonalna wniosła cenny wkład w metody mierzenia efektów, akcentując potrzebę jakościowego podejścia do rezultatów. W Polsce dorobek ekonomii instytucjonalnej w zakresie programowania budżetowego został w znacznym stopniu wykorzystany poprzez wprowadzenie budżetu zadaniowego (BZ) na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). W przypadku instytucji samorządowych kwestia ta pozostawiona została do decyzji tych jednostek. Zakres stosowania BZ na poziomie samorządowym jest więc stosunkowo niewielki, a wyniki badań są rozbieżne. Z ogólnej liczby jednostek samorządu terytorialnego (JST) sięgającej

---

<sup>5</sup> Według Fundacji im. Stefana Batorego 60% respondentów ma poczucie wpływu na sprawy gminy, zaś odpowiednio – 40% respondentów uważa, że ma możliwość wpływania na politykę kraju (Gendźwiłł, Żerkowska-Balas 2018, s. 11). W badaniu CBOS ocena działalności władz samorządowych jest pozytywna według 73% ankietowanych (*Oceny działalności...* 2018, s. 4).

ponad 2500 JST<sup>6</sup> przy najbardziej optymistycznych wynikach badań, BZ mógł być sporządzany przez najwyżej 25% jednostek. Taki stan rzeczy, do którego należy odnieść się krytycznie, może wynikać z dwóch powodów. Pierwszy dotyczy stosunkowo wysokich kosztów transakcyjnych wdrożenia BZ. Drugi powód tkwi w postawach osób pełniących funkcje wykonawcze w instytucjach samorządowych, które mogą nie być zainteresowane wprowadzeniem BZ. Takie postawy samorządowców wobec nowatorskich metod można określić jako oportunistyczne. Badanie przyczyn i skutków takich postaw stanowi wyzwanie dla nowej ekonomii instytucjonalnej przy wspomaganie innych nauk społecznych (psychologii, socjologii, nauk o zarządzaniu).

Pewną szansą na lepsze dostosowanie wydatków jednostek samorządowych do potrzeb są podejmowane próby aktywizowania społeczności lokalnych w ramach instytucji budżetu obywatelskiego. Dotyczą one jednak niewielkiej części zadań i nie można oczekiwać nadzwyczajnego postępu w metodach alokacji wydatków publicznych (Błaszak 2019, s. 203–220). Budżet partycypacyjny jest też ciekawym eksperymentem z zakresu teorii wyboru publicznego. Wskazując na pozytywne cechy budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego), Marzanna Poniatowicz wymienia konieczne warunki, które powinna spełniać instytucja budżetowania partycypacyjnego: przejrzyste zarządzanie, orientacja na wyniki i efekty, demokracja uczestnicząca, „więcej samorządu w samorządzie”, zorientowanie administracji na obywateli-klientów, partnerstwo i zaufanie obywateli do władzy publicznej (Poniatowicz 2014, s. 187–188). Warunki te są charakterystyczne dla nowej ekonomii instytucjonalnej.

Reagowanie na nierealizowanie kontraktu politycznego zawartego między władzami jednostki samorządowej a mieszkańcami może przyjmować ekstremalne formy. Możliwość taką daje instytucja demokracji bezpośredniej, czyli referendum<sup>7</sup>. Może ono dotyczyć między innymi odwołania organu stanowiącego jednostki, odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Przyczyną odwołania może być nieudzielenie absolutorium budżetowego<sup>8</sup>. Istotna jest także kwestia ważności referendum. Jest ono wiążące, jeżeli udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu<sup>9</sup>. Ten tryb wpływu mieszkańców na odwołanie organów władzy samorządowej jest, jak wykazują dane empiryczne, mało skuteczny ze względu na niski udział obywateli<sup>10</sup>. Może

<sup>6</sup> Według stanu na 1 stycznia 2020 w Polsce istniało 16 województw, 314 powiatów i 2477 gmin (302 miejskich, w tym 66 w miastach na prawach powiatu, 642 miejsko-wiejskich oraz 1533 wiejskich) (*Baza JST...* 2020).

<sup>7</sup> Art. 11 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Z danych Państwowej Komisji Wyborczej w latach 2010–2020 wynika, że odbyło się 146 referendów (stan na dzień 29 lutego 2020), w tym 36 w sprawie odwołania rady gminy/miasta (Państwowa Komisja Wyborcza 2020).

<sup>9</sup> Art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. 2000 nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Przykładowo w kadencji 2010–2014 odbyło się 78 referendów gminnych, jednakże odwołano 2 rady gminy, 2 wójtów, 4 burmistrzów i jednego prezydenta. Pozostałe referenda były nieważne (Państwowa Komisja Wyborcza 2020).



to wynikać stąd, że ustawodawca ustalił wysoko kryterium większości kwalifikowanej, aby instytucja ta nie była nadużywana, nie destabilizowała sytuacji społeczności lokalnej. Nie bez znaczenia są też koszty transakcyjne, które trzeba ponieść.

Jednostki samorządowe w Polsce w niedostatecznym stopniu doceniają znaczenie kosztów transakcyjnych w rozumieniu nowej ekonomii instytucjonalnej. Jest to widoczne przy partnerstwie publiczno-prywatnym, w przypadku którego oszczędności na kosztach mogą okazać się iluzoryczne. Projekty realizowane przez badane gminy były prowadzone w sposób prawidłowy, jeżeli zostały poprzedzone rzetelnymi analizami, w tym wyjaśnianiem przyczyn nieudanych projektów podobnego rodzaju. Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) ukazują, jak ważne znacznie ma jedna z kluczowych koncepcji nowej ekonomii instytucjonalnej – zawieranie kontraktów. NIK wskazuje na przypadki, w których na nadmierne zyski liczyli kontrahenci prywatni, jak też na przypadki, w których z kolei instytucje samorządowe dążyły do przerzucenia większych kosztów na prywatnych partnerów (*PPP pozytywnie...* 2020). Potwierdza to rozważaną wcześniej kwestię ryzyka przy łączeniu kapitału publicznego z prywatnym i znaczenia kosztów transakcyjnych.

## 8. Kształtowanie równowagi instytucjonalnej – wybrane przykłady

Ze względu na ograniczone ramy pracy zaprezentowane zostaną wybrane płaszczyzny odnoszące się do kształtowania równowagi (nierównowagi) instytucjonalnej w systemie władz publicznych naszego kraju. Do płaszczyzn tych zaliczono: a) poziom zadłużenia, b) reformę oświatową, c) reformę systemu ochrony zdrowia, d) system zadań zleconych.

Ważnym przykładem kształtowania równowagi instytucjonalnej jest wpływ władz centralnych na kształtowanie salda budżetu samorządowego i poziomu długu samorządowego. W tym drugim przypadku istniejące do końca 2013 roku ilościowe limity kosztów obsługi długu (15%) i zadłużenia (60%) były przede wszystkim krytykowane przez stronę samorządową za to, że nie uwzględniały potencjału finansowego, zwłaszcza tkwiącego w dochodach własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia mającego formę parametryczną zapisami art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) – w praktyce od 2014 roku – zostało poprzedzone pracami w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Konstrukcja wskaźnika, która obowiązywała w latach 2014–2018, zawierała mankamenty wskazywane przez różne środowiska, wśród których wymienić trzeba: a) brak mechanizmu odblokowującego możliwość wyższych spłat niż wynikających z matematycznego wzoru; b) brak możliwości redukcji zadłużenia pomimo posiadanych własnych środków oraz dokonania jego restrukturyzacji poprzez zastosowanie przychodów zwrotnych (*Stanowisko Zarządu Związku...* 2013; Marchewka-Bartkowiak,

Wiśniewski 2012). Co więcej, wskaźnik nie był wrażliwy na jednorazowe znaczne zmiany dochodów. Niedopracowanie przepisów związanych z zadłużeniem samorządów przyczyniło się do stosowania przez samorządy niestandardowych instrumentów finansowych (*Niestandardowe instrumenty...* 2016) oraz korzystania z usług tzw. parabanków (*Wpływ operacji finansowych...* 2016). Doprowadziło to do sytuacji, że wszystkie zainteresowane strony dostrzegły potrzebę zmian, tj. środowisko samorządowe, Ministerstwo Finansów i Regionalne Izby Obrachunkowe. Ostatecznie resort finansów przygotował propozycje (opinię na ten temat wyraził wcześniej np. Związek Miast Polskich, odnosząc się pozytywnie do pakietu propozycji zmian, ale wnosząc swoje uwagi – *Stanowisko Zarządu Miast...* 2018). Idea zmian opierała się na wzmocnieniu mechanizmów podnoszących bezpieczeństwo finansowe samorządów, uelastycznieniu ich gospodarki finansowej i racjonalizowaniu możliwości zadłużania się. Uchwalona 14 grudnia 2018 roku ustawa nowelizująca ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 2018, poz. 2500), w odniesieniu do zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła możliwość restrukturyzacji długu i wcześniejszą spłatę długu. Co więcej, przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia samorządy muszą uwzględniać nowe konstrukcje kreujące zobowiązania o cechach kredytu czy pożyczki (niestandardowe instrumenty finansowe), co w konsekwencji zapewni regionalnym izbom obrachunkowym możliwość skutecznego wypełnienia funkcji nadzorczych i kontrolnych (Misiąg 2019, s. 808).

Reforma systemu oświaty z 2017 roku była jedną z najgruntowniejszych od 1999 roku i polegała m.in. na zlikwidowaniu gimnazjów oraz wydłużeniu nauki w szkołach podstawowych do ośmiu lat. Reforma została poddana ostrej krytyce przez różne środowiska, media oraz partie opozycyjne – zarówno od strony organizacyjnej, jak i finansowej. Potwierdzeniem zarzutów wobec reformy był raport NIK z kontroli z maja 2019 roku, uznający, że wprowadzone zmiany zostały nierzetelnie przygotowane i wdrożone. Od strony finansowej potwierdzeniem były niedoszacowane koszty reformy<sup>11</sup>. Środowisko samorządowe od początku zwracało uwagę, że koszty wdrażania reformy przewyższają środki otrzymane z subwencji. Konflikt na linii rząd – samorządy zaostrzył się, gdy przedstawiciele dziesięciu miast zrzeszonych w Unii Metropolii Miast złożyli w Ministerstwie Finansów 21 maja 2019 roku wezwanie do zapłaty ponad 103 mln zł jako zwrot kosztów poniesiony przez nich w związku z wdrażaniem reformy (dostosowanie szkół) w 2017 roku (*Samorządowcy chcą zwrotu...* 2019). Ministerstwo Finansów, uznając, że nie jest przedstawicielem Skarbu Państwa w zakresie wnoszonej sprawy, przekazało pisma do Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Na mocy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (Dz.U. 2011, nr 112 poz. 654) została przeprowadzona reforma ochrony zdrowia, zgodnie z którą, w przypadku gdy samorząd nie pokryje straty samodzielnego pu-

---

<sup>11</sup> Zakładano np. spadek średniego kosztu kształcenia w przeliczeniu na jednego ucznia. Według raportu NIK średni wydatek bieżący na ucznia wzrósł o 6,1% w 2018 roku w stosunku do 2016 roku (*Zmiany w systemie oświaty...* 2019, s. 13).

blicznego zakładu opieki zdrowotnej, zmuszony będzie do jego likwidacji lub zmiany jego formy organizacyjno-prawnej poprzez przekształcenie w spółkę kapitałową – komercjalizacja (art. 59). Idea zmian sprowadzała się do przekształcania szpitali w spółki (art. 69), co miało służyć lepszemu zarządzaniu i efektywniejszemu wydatkowaniu środków. Ustawodawca stworzył możliwość przyjęcia pomocy państwowej w splotcie przejmowanych przez samorządy zobowiązań przekształcanych szpitali (w formie dotacji celowej lub umorzenia zobowiązań publicznoprawnych) – z jednej strony. Samorządy zostały zmuszone do pokrywania ze środków własnych ujemnego wyniku finansowego nieskomercjalizowanych szpitali – z drugiej strony. Powstał więc paradoks. W ustawie nie ma zapisu o obligatoryjności przekształcania szpitali w spółki, ale ustawodawca wprowadził mający do tego doprowadzić przymus ekonomiczny (*Przekształcenie szpitali...* 2011). Ocena reformy jest różnorodna, zwłaszcza że zadłużenie szpitali narasta i w 2019 roku osiągnęło poziom 14,3 mld zł. Napięcie pomiędzy rządem a samorządem wzrosło na skutek złożenia przez Sejmik Województwa Mazowieckiego do Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku wniosku dotyczącego odpowiedzialności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (samorządu województwa mazowieckiego jako podmiotu tworzącego) za stratę netto samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (tj. zbadanie zgodności z Konstytucją art. 59 ust. 2 cytowanej powyżej ustawy o działalności leczniczej). Trybunał Konstytucyjny 20 listopada 2019 roku wydał wyrok o niezgodności z Konstytucją art. 59 ust. 2 badanej ustawy (sygn. akt K4/17). Kwestionowany przez wnioskodawcę przepis straci moc obowiązującą, w zakresie w nim wskazanym, po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny, wydając wyrok, stwierdził, że finansowanie służby zdrowia jest ustawowym zadaniem strony rządowej i Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ). Zauważył także, że środki przekazywane przez NFZ są nieadekwatne do kosztów ponoszonych przez placówki, a niedobory ochrony zdrowia są znane ustawodawcy i mają charakter systemowy (Ławnicka, Szczepańska, Szewioła, Klinger 2020).

Spór pomiędzy rządem a samorządem dotyczy także kwestii systemu zasilania jednostek samorządu terytorialnego, w tym niedofinansowania zadań zleconych. Strona samorządowa wskazuje na mankamenty systemu dotowania, podkreślając nieadekwatność wielkości dotacji otrzymywanych z budżetu państwa do wydatków na realizację zadań zleconych. Odpowiedzią strony rządowej jest kwestionowanie efektywności wykonywania zadań zleconych przez samorząd. Raport pokontrolny NIK wykazał jednak, że system dotowania działał prawidłowo i kontrolowane samorządy otrzymywały pełne środki na dokonywanie wypłat na rzecz uprawnionych podmiotów. Z raportu wynika jednak też, że system dotacji na zadania zlecone był niespójny oraz zawierał niejasne regulacje, dotyczące zarówno planowania, jak i rozliczania dotacji (*Dotowanie zadań...* 2017, s. 7–9). Niemniej jednak jednostki samorządu terytorialnego dążą do wymuszenia zmian w systemie finansowania zadań zleconych, chociaż z różnym skutkiem (Kubicka-Zach 2019, *Walczą o zlecone...* 2020).

Ze względu na szczególną odpowiedzialność władz centralnych za całość reformy rząd wyposażony został w instrumenty, które może stosować w nadzwyczajnych przypadkach, jeżeli druga strona kontraktu politycznego prowadzi działalność niezgodną z interesami społeczności lokalnej. Instrumenty te można podzielić na: a) informacyjne; b) ostrzegawcze i prewencyjne, np. stwierdzenie nieważności uchwał organu stanowiącego; c) represyjne, wśród których znajduje się zarząd komisaryczny (Sikora 2018).

Odniesiemy się do narzędzia najdalej idącego i o charakterze represyjnym, czyli zarządu komisarycznego wprowadzonego na podstawie ustawy<sup>12</sup>. Zastosowanie tego narzędzia jest uwarunkowane sytuacją nierokującą nadziei na szybką poprawę i przedłużającym się brakiem skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy jednostki samorządowej. W praktyce oznacza to zawieszenie organów jednostki samorządu po uprzednim przedstawieniu im zarzutów i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy/powiatu/województwa (co często nazywane jest procedurą sanacyjną). Decyzje o wprowadzeniu zarządu komisarycznego podejmuje premier na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Przyczyny wprowadzenia zarządu komisarycznego w jednostce samorządowej mogą mieć zarówno charakter ekonomiczny<sup>13</sup>, jak też polityczny<sup>14</sup>. Chodzi tutaj o sytuację, gdy w jednostce samorządu terytorialnego traci władze ugrupowanie wchodzące w skład rządu. Sytuacja ta potwierdza omówioną wcześniej kwestię potencjalnych politycznych źródeł kontrowersji między władzami centralnymi a władzami samorządowymi. Jest też przykładem prób naruszenia równowagi instytucjonalnej między tymi dwoma rodzajami władz.

## Podsumowanie

Przedstawione w pracy rozważania oraz analizy prowadzą do wniosku, że metody nowej ekonomii instytucjonalnej są wielce przydatne w analizie mechanizmu funkcjonowania władz publicznych w układzie: władze centralne – władze samorządowe. Od harmonijnego funkcjonowania tego mechanizmu uzależnione jest efektywne wykorzystywanie przekazanych przez społeczeństwo państwu za-

<sup>12</sup> Art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95 z późn. zm.); art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.); art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Przykładem przyczyn ekonomicznych może być wprowadzenie zarządu komisarycznego w gminie Ostrowice w 2016 roku ze względu na bardzo wysokie zadłużenie i brak możliwości spłaty zobowiązań. Gmina Ostrowice została zniesiona i włączona do sąsiednich gmin Drawsko Pomorskie i Złocieniec na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 roku o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. 2018, poz. 1432).

<sup>14</sup> Przykładem takiego podejścia było wprowadzenie zarządu komisarycznego przez premiera J. Buzka w Gminie Warszawa Centrum w dniu 17 maja 2000 roku. Niemniej jednak to rozstrzygnięcie zostało uchylone postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2000 roku (II SA 1331-1332/00).

sobów majątkowych, ludzkich i finansowych. Istnienie samorządu terytorialnego w systemach demokratycznych opiera się na przesłankach historycznych, wynika z przepisów ustawy zasadniczej. Samorząd terytorialny jest w myśl założeń nowej ekonomii instytucjonalnej instytucją publiczną istniejącą nie tylko w ramach państwa, ale także współtworzącą inne instytucje lub współpracującą z innymi instytucjami. Zachodzące procesy globalizacyjne, integracyjne, rozwój technologii, kryzysy gospodarcze, zdrowotne itp. wpływają na rolę państwa w ogóle. Stąd konieczne jest nieustanne poszukiwanie optymalnej pozycji i roli samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych, w tym poszukiwanie optymalnego zakresu kompetencji i odpowiedzialności samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny działa w granicach prawa, ale przy jego tworzeniu konieczna jest ekonomiczna analiza prawa ze względu na jego skutki dla jednostek samorządowych, a w ostateczności obywateli. Dlatego tak jak w przypadku relacji między gospodarką a instytucjami dla efektywnego funkcjonowania mechanizmu rynkowego konieczna jest równowaga (Wilkin, Kargol-Wasiluk, Zalesko 2019), tak też konieczna jest równowaga instytucjonalna wewnątrz systemu władz publicznych. Co więcej, równowaga instytucjonalna w relacjach władze centralne – samorząd może być osiągnięta pod warunkiem uczestnictwa jej w kształtowaniu innych instytucji zainteresowanych prawidłowym funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, w tym pozarządowych, nieformalnych. Oddziaływanie to odbywać się może przez kulturę, etykę, tradycję itp.<sup>15</sup>

Nowa ekonomia instytucjonalna oferuje samorządom szereg metod i narzędzi, których zastosowanie sprzyjać powinno osiąganiu większej użyteczności alokowanych zasobów. Dotyczy to m.in. metody pomiaru efektów z uwzględnieniem cech jakościowych, metody badania satysfakcji mieszkańców, ekonomicznej analizy prawa, dorobku w zakresie kształtowania relacji między podmiotami, proponowanej zasady zawierania kontraktów, kształtowania kosztów transakcyjnych, stosunku do własności publicznej, znaczenia zaufania wewnątrz instytucji państwa i w relacjach z innymi instytucjami. I tutaj należy upatrywać dalszych kierunków badań, które powinny koncentrować się na zastosowaniu tych metod i narzędzi w działalności samorządów.

Konflikt między władzami centralnymi a władzami samorządowymi może mieć podłoże ideowe, czego wyrazem są jawne lub ukryte tendencje do centralizacji albo decentralizacji (Flejterski, Zioło 2008). Zdaniem autorki napięcia czy konflikty między władzami centralnymi a władzami samorządowymi nie mogą jednak przekroczyć granic, w których podważana jest istota samorządności, ale też nadużywanie idei samorządności nie może nadmiernie osłabiać państwa. W istocie rzeczy chodzi o zachowanie równowagi instytucjonalnej w ramach jednorodnej doktryny państwa (władz publicznych). Dorobek nowej ekonomii instytucjonalnej może sprzyjać osiągnięciu tego celu.

---

<sup>15</sup> Williamson wyodrębnia różne poziomy instytucji, kładąc nacisk na instytucje nieformalne, bez których nie odbywa się żadna działalność ekonomiczna. Do instytucji nieformalnych zalicza normy, kody zachowania, kulturę, tradycję czy obyczaje (Williamson 1998a, s. 75–78 i Williamson 2000, s. 595–613).

## Bibliografia

- Aoki M. (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, The MIT Press, Cambridge Mass.
- Arrow K. (1969), *Growth The Organization of: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Nonmarket Allocation* (w:) *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures; the PPB System*, t. 1, Washington D.C.
- Barczyk R., Kowalczyk Z. (1994), *Polityka stabilizacji koniunktury gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Baza JST. *Samorząd terytorialny w Polsce* (2020), Administracja.mswia.gov.pl, <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/843, Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html> (dostęp 18.03.2020).
- Błaszak M. (2019), *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXXXI, z. 3.
- Błaś A. (2000), *Niekonstytucyjne koncepcje samorządu terytorialnego* (w:) *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1, *Prawo samorządowe i administracyjne*, S. Dolata (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Buchanan J.M., Musgrave R.A. (2005), *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmiennie wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Burns A.F., Mitchell W.C. (1946), *Measuring Business Cycles*, National Bureau of Economic Research, New York.
- Coase R.H. (1998), *The New Institutional Economics*, „The American Economic Review” 2(88), s. 72–74.
- Coase R.H. (1960), *The problem of social cost*, „The Journal of Law and Economics” 3.
- Commons J.R. (1931), *Institutional Economics*, „American Economic Review” 21.
- Dąbrowska Z. (2018), *Sondaż: Gminy mają największy wpływ na życie Polaków*, „Rzeczpospolita” 7 października, <https://www.rp.pl/Wybory-samorzadowe/310079933-Sondaz-Gminy-maja-najwiekszy-wplyw-na-zycie-Polakow.html> (dostęp 31.03.2020).
- Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami* (2017), Informacja o wynikach kontroli, Departament Budżetu i Finansów, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 15 września.
- Dubowski T. (2010), *Równowaga instytucjonalna w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia w świetle postanowień Traktatu z Lizbony* (w:) *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych*, S. Bożyk, A. Jamrós (red. nauk.), Temida 2, Białystok.
- Durkheim E. (2000), *Zasady metody socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dziemianowicz R., Kargol-Wasiluk A., Zalesko M. (2014), *Ekonomia instytucjonalna wobec problemów finansów publicznych w Polsce* (w:) *Między stabilizacją a ekspansją. System finansowy w służbie modernizacji (z warsztatów badawczych historyków gospodarczych)*, J. Łazor, W. Morawski (red.), Wydawnictwo GAJT, Wrocław 447–462.
- Encyklopedia zarządzania* (2020), [https://mfiles.pl/pl/index.php/Samorz%C4%85d\\_terytorialny](https://mfiles.pl/pl/index.php/Samorz%C4%85d_terytorialny) (dostęp 25.03.2020), hasło: samorząd terytorialny.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (1985), Sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz.U. 1994, nr 124 poz. 607.
- Fiedor B. (2006), *Nowa ekonomia instytucjonalna jako podstawa teoretycznej refleksji nad procesem transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej* (w:) *Wkład transformacji do teorii ekonomii*, J. Kleer, A. Kondratowicz (red.), CeDeWu, Warszawa.

- Fiedor B. (2019), *Proces transformacji a nowa ekonomia instytucjonalna (NEI): koszty transakcyjne i równowaga instytucjonalna* (w:) *Ekonomia i polityka. Wokół teorii Grzegorza W. Kołodko*, E. Mączyńska (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Flejterski S., Zioło M. (2008), *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 3 (33).
- Furubotn E.G., Pejovich S. (ed.) (1974), *The Economics of Property Rights*, Ballinger, Cambridge MA.
- Galster J. (2014), *Zasada równowagi instytucjonalnej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXXI.
- Gendźwiłł A., Żerkowska-Balas M. (2018), *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Godłów-Legiędź J. (2009), *Czy nowa ekonomia instytucjonalna jest neoklasyczna?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia” 3(74): Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna.
- Godłów-Legiędź J. (2003), *Nowa ekonomia instytucjonalna: nowe spojrzenie na istotę gospodarowania i rozwój* (w:) *Współczesne problemy gospodarki światowej*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica” 169.
- Godłów-Legiędź J. (2005), *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomista” 2.
- Górny G. (2019), *Fidesz kontra reszta świata. Partia Orbána wygrywa wybory, ale traci władze w Budapeszcie*, <https://wpolityce.pl/swiat/468278-partia-orbana-wygrywa-wybory-ale-traci-wladze-w-budapeszcie> (dostęp 19.03.2020).
- Hardt Ł. (2009), *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Hockuba Z. (2001), *Nowa Ekonomia instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu?* (w:) *Czy ekonomia nadąga za wyjaśnianiem rzeczywistości?*, A. Wojtyła (red.), VII Kongres Ekonomistów Polskich, t. 1, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Hodgson G.M. (1989), *Economics and Institutions. A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Oxford: Polity Press.
- Iwanek M., Wilkin J. (1997), *Instytucje i instytucjonalizm w Ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych.
- Jastrzębska M. (1999), *Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomia, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór*, „Samorząd Terytorialny” 1–2.
- Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Budzisz R. (red. nauk.) (2019), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer Polska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa.
- Jensen M.C., Meckling W.H. (1976), *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, „Journal of Financial Economics” 3(4).
- Klimczak B. (2006), *Wybrane problemy i zastosowania ekonomii instytucjonalnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.
- Kowalska K. (2005), *Kontraktowanie i koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa” 7–8.
- Kubicka-Żach K. (2019), *Rząd nie może odsyłać samorządów do banków*, „Prawo.pl” 12 czerwca, <https://www.prawo.pl/samorzad/dochodzenie-przez-samorzad-kwot-na-zadania-zlecone-przed-sadem,429756.html> (dostęp 03.04.2020).
- Kuder D. (2011), *Pojęcie instytucji w teorii ekonomii*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 19.

- Lisiński M. (red.) (2007), *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, hasło: samorząd terytorialny.
- Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014–2020* (2020), <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/projekty/lista-projektow/lista-projektow-realizowanych-z-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020/> (dostęp 25.03.2020).
- Ławnicka B., Szczepańska A., Szewioła P., Klinger K. (2020), *Zadłużenie szpitali. Przeciąganie liny między rządem a samorządami trwa*, „Gazeta Prawna” z 10 stycznia 2020, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/1447885,zadluzenie-szpitali-odpowiedzialnosc-samorzady-mz-tk.html> (dostęp 03.04.2020).
- Małyśa-Sulińska K., Stec M. (red. nauk.) (2019), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Misiąg W. (red.) (2019), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M. (2012), *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS” 21(88).
- Musiałkowska I., Wiśniewski M. (2017), *Fundusze europejskie w finansowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego przez samorząd terytorialny w Polsce*, Studia BAS 1(49).
- Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego* (2016), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź.
- North D.C. (1990a), *A Transaction Cost Theory of Politics*, „Journal of Theoretical Politics” 4.
- North D.C. (1991), *Institutions*, „The Journal of Economic Perspectives” 5(1).
- North D.C. (1990b), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- North D.C. (1997), *The New Institutional Economics and Third World Development* (w:) *The New Institutional Economics and Third World Development*, J. Harriss, J. Hunter, C.M. Lewis (eds.), London, New York: Routledge.
- Nowak M. (2004), *Instytucjonalizm w socjologii i ekonomii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. LXVI, z. 1.
- Oceny działalności instytucji publicznych* (2018), Komunikat z badań nr 121/2018, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Państwowa Komisja Wyborcza (2020), <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne> (dostęp 14.03.2020).
- Poniatowicz M. (2014), *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- Postuła M., Perczyński P. (red.) (2009), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- PPP pozytywnie. Raport NIK o gminnych przedsięwzięciach z partnerami prywatnymi* (2020), [file:///C:/Users/Właściciel/Desktop/PPP%20pozytywnie.%20Raport%20NIK%20o%20gminnych%20przedsięwzięciach%20z%20partnerami%20prywatnymi%20\\_Serwis%20Samorządowy%20PAP.pdf](file:///C:/Users/Właściciel/Desktop/PPP%20pozytywnie.%20Raport%20NIK%20o%20gminnych%20przedsięwzięciach%20z%20partnerami%20prywatnymi%20_Serwis%20Samorządowy%20PAP.pdf) (dostęp 19.03.2020).



- Próchnicki L. (2007), *Szkola racjonalnych oczekiwań: teoretyczne i praktyczne implikacje nowej ekonomii klasycznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, Prace Katedry Makroekonomii, nr 12, s. 5–32.
- Przekształcenie szpitali w spółki: Jakie zasady komercjalizacji szpitali (2011), „Rzeczpospolita” z 12 grudnia, <https://www.rp.pl/artykul/767397-Przekształcenie-szpitali-w-spolki-Jakie-zasady-komercjalizacji-szpitali.html> (dostęp 02.04.2020).
- Radzka B. (2009), *Stary i nowy instytucjonalizm. Spotkanie socjologii i ekonomii*, MBA 2.
- Ratajczak M. (2011), *Popularność ekonomii instytucjonalnej. Metoda czy trwała zmiana?*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 9.
- Rudolf S. (red.) (2016), *Nowa ekonomia instytucjonalna a nauki o zarządzaniu*, CeDeWu, Warszawa.
- Rudolf S. (red.) (2014), *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych*, Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach.
- Rudolf S. (2017), *Nowe spojrzenie na równowagę instytucjonalną i zmianę instytucjonalną*, „Prace Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 493, Instytucje w teorii i praktyce.
- Regulski J. (red.) (2002), *Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Samorządowcy chcą zwrotu kosztów reformy edukacji. MEN: Żądania są nieuzasadnione (2019), Portal Samorządowy PAP, 11 czerwca 2019, <https://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/samorzadowcy-chca-zwrotu-kosztow-reformy-edukacji-men-zadania-sanieuzasadnione,127252.html> (dostęp 10.04.2020).
- Sikora P. (2018), *Co to jest zarząd komisaryczny i kiedy się go ustanawia?* „Gazeta Prawna” 13 października, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1299016,zarzad-komisaryczny-kiedy-sie-ustanawia.html> (dostęp 11.03.2020).
- Spencer H. (1889), *Zasady socjologii*, Wydawnictwo „Głosu”, Warszawa, t. 1.
- Staniek Z. (2017), *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne?*, Difin, Warszawa.
- Staniek Z. (2018), *Ekonomia instytucjonalna a koncepcja człowieka gospodarującego*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego” 1.
- Stankiewicz W. (2004), *Ekonomika instytucjonalna, Narodziny i rozwój*, Wydawnictwo Biura Badań Strategicznych, Prywatna Wyższa Szkoła Businessu i Administracji, Warszawa.
- Stanowiska Zgromadzenia Ogólnego ZPP (2020), Związek Powiatów Polskich, <https://zpp.pl/biblioteka/zgromadzenia-ogolne> (dostęp 23.05.2020).
- Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich oraz Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w sprawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz następstw wynikających z niespełnienia warunków określonych w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych (2013), Gliwice, 16 września 2013 r., file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/Wsp%C4%82%C5%82lne+stanowisko+ws.+IWZ.pdf (dostęp 19.03.2020).
- Stanowisko Zarządu Miast Polskich w sprawie proponowanych zmian w art. 243 ustawy o finansach publicznych (2018), Związek Miast Polskich, 13.04.2018, <http://www.miasta.pl/strefa-dla-miast/dokumenty?utf8=%E2%9C%93&phrase=o+finansach+publicznych> (dostęp 05.04.2020).
- Stawska J. (2017), *Stabilność systemu finansowego na tle działalności instytucji gospodarczych – banku centralnego i rządu*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 102, s. 243–257.
- Sztompka P. (2007), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków.

- Szymański K. (2018), *Rola analiz przedrealizacyjnych w przedsięwzięciu PPP*, „Biuletyn Partnerstwa publiczno-prywatnego”, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrotny/Biuletyn-PPP-Nr-5-2018-r.pdf> (dostęp 18.03.2018)
- Wilkin J. (red. nauk.) (2012) *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- The great financial crisis. Lessons for financial stability and monetary policy*, *European Central Bank* (2010), An ECB Colloquium Held in Honour of Lucas Papademos, 20–21 May.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 576 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000 nr 88, poz. 985 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2011 nr 112, poz. 654).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. 2018 poz. 1432).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 2500).
- Veblen T. (1971), *Teoria klasy próżniaczej*, PWN, Warszawa.
- Walczą o zlecone. Słupsk chce od Skarbu Państwa 15 mln zł odszkodowania za niedofinansowanie zadań zleconych* (2020), „Serwis Samorządowy PAP”, 7 stycznia, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/walczą-o-zlecone-słupsk-chce-od-skarbu-panstwa-15-mln-zł-odszkodowania-za> (dostęp 03.04.2020).
- Wielka Brytania po wyborach: Obywatele sfrustrowani głównymi partiami* (2019), „Gazeta Prawna”, 3 maja 2019, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1410610,wielka-brytania-wybory-samorzadowe.html> (dostęp 19.03.2020).
- Wilkin J. (2016), *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Scholar, Warszawa.
- Wilkin J., Kargol-Wasiluk A., Zalesko M. (2019), *Równowaga instytucjonalna – fundament równowagi gospodarczej*, „Ekonomista” 6.
- Williamson O.E. (1998), *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Williamson O.E. (1998a), *The Institutions of Governance*, „American Economic Review” 88(2), s. 75–79.
- Williamson O.E. (2000), *The New Institutional Economics: Taking Stocks, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature” 38(3).
- Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową* (2016), Informacja o wynikach kontroli, Departament Budżetu i Finansów, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 16 września.
- Ząbkowicz A. (2003), *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu w ekonomii*, „Ekonomista” 6.
- Zmiany w systemie oświaty* (2019), Informacja o wynikach kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 20 maja.

## RELACJE POMIĘDZY WŁADZAMI CENTRALNYMI A WŁADZAMI SAMORZĄDOWYMI W ŚWIETLE NOWEJ EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ

### Streszczenie

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy ekonomia instytucjonalna może być bardziej niż ekonomia neoklasyczna przydatna do wyjaśnienia relacji ekonomicznych i społecznych występujących w ramach instytucji państwa. Obserwowane zakłócenia na linii władze centralne – władze samorządowe, polegające na marginalizacji roli samorządu, mogą negatywnie wpływać na dostarczanie dóbr publicznych i społecznych obywatelom i w konsekwencji prowadzić do nieefektywnego wykorzystania ograniczonych zasobów (nakładów). Poprzez analizę pojęcia instytucji, istoty relacji pomiędzy władzami centralnymi a samorządowymi oraz metod nowej ekonomii instytucjonalnej, takich jak: koncepcja pryncypał-podwładny, koszty transakcyjne, analiza kosztów i korzyści, uznano, że metody nowej ekonomii instytucjonalnej są przydatne w analizie mechanizmu funkcjonowania władz publicznych. Co więcej, podobnie jak w przypadku relacji między gospodarką a instytucjami, tak konieczna jest również równowaga instytucjonalna wewnątrz systemu władz publicznych (państwa).

**Słowa kluczowe:** nowa ekonomia instytucjonalna, instytucje, samorząd terytorialny, relacje władze centralne – władze samorządowe, koszty transakcyjne, równowaga instytucjonalna

**JEL:** B25, B52, H77

## RELATIONS BETWEEN CENTRAL AND LOCAL AUTHORITIES IN THE LIGHT OF NEW INSTITUTIONAL ECONOMY

### Summary

The author tries to answer the question whether the new institutional economy may be more useful than the neoclassical economy in explaining economic and social relations existing within the institution of the state. The observed disturbances between central and local authorities, notably the attempts to diminish the role of self-government, can negatively affect the provision of public and social goods to the citizens, and consequently, lead to non-effective use of the limited resources and outlays. Based on her analysis of the concept of institution, the essence of the relation between central and local authorities and some concepts and methods of the new institutional economy, such as ‘principal – agent’ relationship, transaction costs, and cost–benefit analysis, the author concludes that the methods of the new institutional economy are useful in the analysis of the mechanism of the functioning of public authorities. Moreover, as in the case of the relationship between the economy and public institutions, there is a need for an institutional equilibrium within the system of public authorities (the state).

**Keywords:** new institutional economy, institutions, local self-government, relations between central and local authorities, transaction costs, institutional equilibrium

**JEL:** B25, B52, H77

## ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ НОВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

### Резюме

Автор пытается ответить на вопрос, какая из экономик – институциональная или неоклассическая – более пригодна для объяснения экономических и общественных отношений, имеющих в рамках институтов государства. Наблюдаемые нарушения на линии центральные власти – власти самоуправления, состоящие в маргинализации роли самоуправления, могут отрицательно влиять на поставки публичных и социальных благ гражданам и в последствии приводить к неэффективному использованию ограниченных ресурсов и вложений. На основе анализа понятия института, сущности отношений между центральными властями и властями самоуправления, а также концепций и методов новой институциональной экономики, таких как: концепция «шеф – подчиненный», транзакционные издержки, анализ издержек и прибыли, – автор приходит к выводу, что методы новой институциональной экономики являются пригодными для анализа механизма функционирования органов публичной власти. Более того, как и в случае отношений между экономикой и публичными институтами, здесь также необходимо соблюдать институциональное равновесие внутри системы органов публичной власти (государства).

**Ключевые слова:** новая институциональная экономика, институты, территориальное самоуправление, взаимоотношения на линии центральные власти – власти самоуправления, транзакционные издержки, институциональное равновесие

**JEL:** B25, B52, H77