

Aleksandra Jurkowska, Katarzyna Owsiak

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

SAMORZĄD TERYTORIALNY W EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ

1. Wstęp

Narodziny ekonomii instytucjonalnej na przełomie XIX i XX wieku, a także jej rozkwit do lat 30. wieku ubiegłego stulecia, wynikały z trzech źródeł inspiracji, do których zalicza się: ewolucjonizm, antropologię kulturową oraz pragmatyzm (a także jego odmianę – instrumentalizm)¹. Ekonomia instytucjonalna rozwinęła się na gruncie krytyki gospodarki amerykańskiej (przede wszystkim funkcjonującego w niej modelu kapitalizmu), a także krytyki ekonomii ortodoksyjnej – klasycznie ujmowanego modelu *homo oeconomicus*, rynku doskonale konkurencyjnego oraz antyinstytucjonalizmu. Za twórców ekonomii instytucjonalnej uznaje się Thorstena Veblena, Johna R. Commonsa, Wesleya C. Mitchella i Johna M. Clarka. Do kontynuatorów tradycyjnych instytucjonalistów zalicza się Clarence'a E. Aresa, do *quasi*-instytucjonalistów Josepha A. Schumpetera, Gunnara Myrdala oraz Johna K. Galbraitha². Prócz tego w literaturze przedmiotu można spotkać się z nurtem tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), którego przedstawicielami są Ronald H. Coase, Olivier E. Williamson oraz Douglass C. North. Zarówno klasyczną ekonomię instytucjonalną, jak i NEI charakteryzuje krytyczny stosunek do wąskiego ujęcia problemów ekonomicznych w kierunku neoklasycznym i koncentracja na znaczeniu, jakie mają w gospodarce uwarunkowania instytucjonalne, charakter uprawnień właścicielskich czy problem kontraktu i związanych z nim kosztów transakcyjnych³.

¹ W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 221-222.

² H. Landreth, D.C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 415-428.

³ *Nowa ekonomia instytucjonalna – wybrane aspekty*, <http://www.ceeerc.wne.uw.edu.pl/~pk/swps6.pdf>, 3.04.2009r.

Natomiast do głównych różnic pomiędzy klasycznym a nowym ujęciem ekonomii instytucjonalnej zaliczyć trzeba⁴:

- po pierwsze, brak w NEI tendencji do odrzucenia ortodoksyjnej ekonomii i zastąpienia jej czymś nowym. Propagatorzy NEI skupiają się raczej na uzupełnianiu analizy o nowe rozwiązania, które pozwolą dogłębnie badać procesy gospodarcze;
- po drugie, klasyczni instytucjoniści analizują gospodarkę w sposób całościowy, tymczasem reprezentanci NEI przeważnie badają zjawiska z zakresu mikroekonomii.

Podkreślenia wymaga także fakt, że klasyczni instytucjoniści korzystali ze zdobyczy innych nauk, np. psychologii czy socjologii do analizy zjawisk ekonomicznych⁵.

Istnienie finansów publicznych jest nierozdzielnie związane z instytucją państwa. W doktrynie finansów publicznych spotykamy się także z instytucjonalnym przekrojem systemu finansów publicznych, zgodnie z którym system ten tworzą fundusze mające formę: budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, funduszy ubezpieczeń społecznych, fundacji publicznych i innych⁶. Jednak państwo, jako instytucja, jest kategorią na tyle pojemną, że w jej ramach możliwe jest działanie innych instytucji.

Na tym tle rodzą się pytania, czy samorząd terytorialny jest instytucją? Jeżeli tak, to do jakiego stopnia samorząd terytorialny spełnia założenia klasycznej ekonomii instytucjonalnej czy NEI? Czy samorząd terytorialny można rozpatrywać w takim ujęciu, co mogłoby oznaczać jego nową, bardziej wyczerpującą definicję?

Celem artykułu jest zatem próba spojrzenia na współczesny samorząd terytorialny z punktu widzenia ekonomii instytucjonalnej, przy założeniu, że ze względu na wielowymiarowość poruszanych kwestii artykuł stanowi jedynie przyczynek do dyskusji.

2. Pojęcie instytucji

W klasycznej ekonomii instytucjonalnej trudno znaleźć jednolitą definicję instytucji. T. Veblen traktował każdą społeczność jak mechanizm gospodarczy złożony z „instytucji ekonomicznych”, które są utartymi zwyczajowo sposobami regulowania procesów życiowych społeczeństwa w odniesieniu do środowiska materialnego, w którym społeczeństwo żyje⁷. Bazując na tezach psychologii społecznej, wspomniany autor pisał, że „instytucje społeczne to w swojej istocie dominujące sposoby myślenia uwzględniające poszczególne warunki społeczne, poszczególne funkcje

⁴ Tamże.

⁵ Zob. np. W. Stankiewicz, wyd. cyt., s. 227.

⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 101.

⁷ W. Stankiewicz, wyd. cyt., s. 224.

jednostki i społeczności. Zaś sposób życia, na który składają się działające w danym czasie instytucje, można z punktu widzenia psychologicznego scharakteryzować jako dominujące w danym czasie postawy duchowe lub dominującą koncepcję życia⁸. Natomiast J.R. Commons ujmował instytucje jako zbiorowe działanie w zakresie kierowania, uwalniania i rozszerzania indywidualnego działania⁹. W nowej ekonomii instytucjonalnej odnaleźć można wpływ rozważań J.R. Commonsa na podejście do zagadnienia instytucji. Według D.C. Northa: „instytucje składają się ze zbioru ograniczeń nakładanych na zachowania w formie reguł i regulacji; ze zbioru procedur służących do wykrywania odchyleń od reguł i regulacji; ze zbioru moralnych, etycznych, behawioralnych norm, które określają ramy, w których ograniczony jest sposób, w jaki tworzone są i umocowane reguły i regulacje”¹⁰. W tym kontekście trzeba wskazać na¹¹:

- Ekonomiczny sens instytucji oznaczający ograniczenie swobody zachowań jednostek w celu zmniejszenia niepewności i nadania porządku całej strukturze gospodarczej.
- Efektywność instytucji. Z jednej strony instytucje powinny regulować i koordynować zachowania gospodarcze, z drugiej strony – zapewnić bodźce aktywności ekonomicznej pobudzające oszczędzanie i inwestowanie, rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności, co w konsekwencji wpływa na wzrost gospodarczy i dobrobyt.

O. Williamson omawia cztery poziomy instytucji porządkujących działania gospodarcze¹²:

- Poziom pierwszy, tworzący fundament porządku gospodarczego, składający się z instytucji nieformalnych, takich jak: zwyczaje, wzorce, tradycja i religia.
- Poziom drugi to instytucje formalne (otoczenie instytucjonalne), takie jak: instytucje prawa, wymiaru sprawiedliwości i urzędnictwa administracyjnego.
- Poziom trzeci obejmujący instytucje prywatne.
- Czwarty poziom to o realne działania gospodarcze, których efektywność wynika z jednej strony z korzyści uczestniczenia w rynku uporządkowanym za pomocą instytucji nieformalnych i formalnych (publicznych i prywatnych), zaś z drugiej z kosztów tworzenia tych instytucji. Instytucje publiczne działają na podstawie ustawy zasadniczej lub innych aktów prawnych, natomiast podstawą istnienia instytucji prywatnych jest własność prywatna. Instytucje formalne to instytucje

⁸ *Nowa ekonomia instytucjonalna – wybrane aspekty*, <http://www.ceeerc.wne.uw.edu.pl/~pk/swps6.pdf>, 3.04.2009r.

⁹ H. Landreth, D.C. Colander, wyd. cyt., s. 374.

¹⁰ D.C. North, *Transaction Costs, Institutions and Economic History*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1984, no 140, p. 204.

¹¹ *Rezerwy wzrostu w instytucjach*, Rozmowa H. Dziarskiej z prof. Z. Hockubą z Wydziału Nauk Ekonomicznych UW i Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN, 5. 06. 2007 r., <http://www.polskieradio.pl/krajswiat/ekonomia/?id=8578>, 6.04.2009 r.

¹² B. Klimczak, *Etyka biznesu a etyka ekonomiczna*, s.10, www.cebi.pl, data dostępu: 4.04.2009 r.

związane z istnieniem państwa (administracji publicznej), czyli takie, których działalność łączy się z regulacjami prawnymi, polityką itp. Oddziaływanie na gospodarkę instytucji nieformalnych odbywa się przez oddziaływanie kultury, etyki, tradycji itp.

3. Samorząd terytorialny jako instytucja

Istota samorządu terytorialnego sprowadza się do powierzenia zarządu sprawami publicznymi samym zainteresowanym, czyli z mocy prawa – odpowiednio zorganizowanemu zrzeszeniu obywateli¹³, które powołane zostało do wykonywania zadań administracji państwowej (w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej). Ta wyodrębniona grupa społeczna ma własną organizację ustaloną w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała¹⁴.

W literaturze przedmiotu najczęściej ujmuje się samorząd terytorialny jako: zdecentralizowaną formę administracji publicznej opartą na konstytucyjnej zasadzie decentralizacji władzy publicznej; integralną część administracji publicznej; odrębny związek publicznoprawny, ale funkcjonujący w granicach prawa¹⁵. Oznacza to, że współcześnie państwo (samo będąc instytucją) wyznacza model samorządu terytorialnego (zadania, źródła dochodów, formy nadzoru nad nim), określając zarazem relację państwo–samorząd¹⁶.

Przegląd literatury przedmiotu pozwala na stwierdzenie, że najczęściej samorząd terytorialny traktowany jest jako organizacja. Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu organizacją jest każdy stworzony celowo system, bez względu na to, czy spełnia warunek trwałości działania (w tym kontekście organizacjami są także jednostki samorządu terytorialnego)¹⁷. Natomiast ujęcie samorządu terytorialnego jako instytucji pojawia się rzadziej. *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego* podaje definicję instytucji, która kończy się sformułowaniem: „instytucjami są, między innymi, jednostki samorządu terytorialnego, bowiem jako zespoły złożone z ludzi i aparatury realizują określony cel, z góry zaplanowany i przygotowany. Zespoły takie stale odnawiają swoje działania dla wypełnienia postawionego celu”¹⁸.

¹³ M. Lisiński (red.), *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2007, s. 105-106, hasło: *samorząd terytorialny*, autor: Krzysztof Surówka.

¹⁴ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004, s. 12.

¹⁵ Zob. np. H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa 1993, s. 16.

¹⁶ M. Jastrzębska, *Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomia, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2, s. 11-27.

¹⁷ M. Lisiński (red.), wyd. cyt., s. 71, hasło: *organizacja*, autor: Marek Lisiński.

¹⁸ Tamże, s. 44, hasło: *instytucja*, autor: Marek Lisiński.

H. Sochacka-Krysiak, analizując samorząd terytorialny w systemie władzy i administracji publicznej demokratycznego państwa, stwierdza, że: „szczególny charakter samorządu jako instytucji z założenia służącej stosunkowo niewielkim grupom ludności, połączonej wspólnym obszarem zamieszkiwania sprawia, że struktury samorządowe można nazwać swoistą szkołą demokracji”¹⁹.

Określenie samorządu terytorialnego jako instytucji występuje w dwóch ujęciach – samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucja wspierająca rozwój lokalny i regionalny.

Zdaniem L. Kieresa, wspólnota ludzi zamieszkujących określone terytorium i powiązanych wspólnymi interesami ma charakter obywatelski, jeżeli zachowane zostają gwarancje jej odrębności, w tym jej samodzielność, która powinna być poszanowana przez ustawodawstwo – jej brak może przyczynić się do utraty poczucia przynależności do wspólnoty przez jej członków²⁰. Samorząd terytorialny, oprócz organizacji pozarządowych, traktowany jest jako fundament społeczeństwa obywatelskiego, co przejawia się przede wszystkim w jego relacjach z tymi organizacjami. Jak stwierdza A. Miszczuk: „z pozoru sprzeczne cechy obu tych typów instytucji pozwalają im się doskonale uzupełniać w zakresie świadczenia usług publicznych, tworzenia wspólnych planów rozwoju czy wymiany informacji i konsultowania decyzji”²¹.

Takiemu ujęciu samorządu terytorialnego towarzyszą opinie, że polskie społeczeństwo nie docenia roli i korzyści płynących z istnienia samorządu terytorialnego, czego przyczyn należy doszukiwać się w braku w Polsce tradycji społeczeństwa obywatelskiego i małego zaangażowania młodszego pokolenia w sferę życia publicznego²². Zniechęcenie do aktywnego udziału w życiu publicznym może także być wynikiem braku etyczności działań władz samorządowych²³, a to wiąże się z socjologiczną koncepcją zaufania do instytucji państwa²⁴ (koncepcja jednorodnego

¹⁹ H. Sochacka-Krysiak, *Samorząd terytorialny w systemie władzy i administracji publicznej demokratycznego państwa*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, red. H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 29.

²⁰ Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Organ Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza i Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, http://www.rpeis.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=52, 4.04.2009 r.

²¹ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 16.

²² J. Regulski (red.), *Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002, s. 4.

²³ B. Klimczak stwierdza, że: „ekonomia instytucjonalna (...) otworzyła się na etykę (...). Otwarcie to oznacza jednak tylko dostrzeganie i uwzględnianie zależności między wyborami gospodarczymi i wyborami etycznymi. Ekonomia instytucjonalna nie zmierza jednak do połączenia z etyką”. B. Klimczak, *Etyka biznesu a etyka ekonomiczna*, s.11, www.cebi.pl, 4.04.2009 r.

²⁴ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007, s. 338-343.

państwa – władze państwowe i samorządowe tworzą jednolity system władz publicznych). Stopień zaufania do szeroko rozumianej instytucji państwa i prowadzonej przez nie polityki zależy od oceny działań jego personelu (administracji), a także działalności mediów, za pomocą których obywatel ma dostęp do rekomendacji czy referencji na temat polityki²⁵.

Podsumowując, budowa silnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego (kapitału społecznego) jest ważna ze względu na ugruntowanie demokracji, a także z uwagi na rozwój ekonomiczny. Przesłanki te są tym istotniejsze, że obecnie demokrację za najlepszą formę rządów uważa zaledwie 24% dorosłych Polaków²⁶.

Samorząd terytorialny jako instytucja wspierająca rozwój lokalny i regionalny może m.in.:

1. Powierzać wykonywanie zadań innym podmiotom, zarówno z sektora prywatnego, jak i z tzw. trzeciego sektora, czyli sektora organizacji pozarządowych. Realizacja zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego nieodbywająca się w sposób bezpośredni, a pośredni, opiera się na takich formach, jak²⁷: współpraca z podmiotami, które prowadzą działalność pożytku publicznego (stowarzyszenia, fundacje), porozumienia i związki pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego; partnerstwo publiczno-prywatne (umowa, koncesja, kontraktowanie oraz formy odrębne – umowy leasingowe, najem, dzierżawa).

2. Stosować różnego rodzaju narzędzia – instrumenty kredytowo-finansowe czy władztwo podatkowe (głównie preferencyjnych stawek podatkowych). W zakresie wykorzystania instrumentów kredytowo-finansowych A. Szewczuk wskazuje na celowość stworzenia specjalnych (preferencyjnych) linii kredytowych dla gmin realizujących przedsięwzięcia związane z zagospodarowaniem przestrzennym, ułatwień uzyskiwania gwarancji bankowych, pomocy ze strony władzy samorządowej w ocenie wiarygodności i ryzyka działań inwestycyjnych podejmowanych przez inne podmioty, a także możliwości wykupu części odsetek przez gminę²⁸.

Najogólniej można stwierdzić, że samorząd terytorialny będący siłą pobudzającą lokalny rynek pracy czy wspierającą rozwój małych i średnich przedsiębiorstw jest instytucją odpowiedzialną za tworzenie regulacji prawnych w tym zakresie.

4. Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że samorząd terytorialny może być prezentowany w ujęciu instytucjonalnym. Powołanie do życia samorządu terytorialnego wynika z przepisów ustawy zasadniczej, co w myśl założeń ekonomii

²⁵ Tamże.

²⁶ J. Czapiński, *Polubmy się*, „Polityka”, 10 listopada 2007, nr 45, s. 26-27.

²⁷ Więcej na ten temat: S. Kańduła, J. Przybylska, *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, AE, Poznań 2008, s. 88-112.

²⁸ B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 62.

instytucjonalnej czyni go instytucją publiczną. Jednakże samorząd terytorialny jest nie tylko instytucją, która istnieje w ramach większej formacji, czyli państwa, ale także sam może tworzyć instytucje (np. instytucje rozwoju lokalnego) lub współpracować z innymi. Przedstawiony instytucjonalny aspekt samorządu terytorialnego nie wyczerpuje wszystkich obszarów jego funkcjonowania. Ponadto, wspomniane ujęcie samorządu terytorialnego może ewoluować ze względu na zachodzące procesy integracyjne i globalizacyjne. Współcześnie zmienia się rola instytucji państwa (proces decentralizacji, nowy model dostarczania i finansowania usług publicznych), co nie pozostaje bez znaczenia dla zakresu kompetencji samorządu terytorialnego. Efektem tego jest chociażby rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego czy nowego zarządzania publicznego (budżet zadaniowy).

Klasyccy ekonomiści instytucjonalni dostrzegali rozwój innych nauk i korzystali z niego. Obecnie zainteresowanie instytucją państwa, w tym instytucją samorządu terytorialnego, wykazują m.in. socjologowie, psychologowie. I tak np. w myśli F. Fukuyamy²⁹ odnaleźć można podkreślenie znaczenia instytucji w budowaniu silnego i skutecznego państwa jako podstawowego elementu ładu społecznego oraz prawidłowego działania wolnego rynku.

Literatura

- Czapiński J., *Polubmy się*, „Polityka”, 10 listopada 2007, nr 45.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005.
- Jastrzębska M., *Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomia, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2.
- Kańduła S., Przybylska J., *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, AE, Poznań 2008.
- Klimczak B., *Etyka biznesu a etyka ekonomiczna*, s.11, www.cebi.pl, 4.04.2009 r.
- Landreth H., Colander D.C., *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Lisiński M. (red.), *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2007.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- North D.C., *Transaction Costs, Institutions and Economic History*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1984, no 140.
- Nowa ekonomia instytucjonalna – wybrane aspekty*, <http://www.ceeerc.wne.uw.edu.pl/~pk/swps6.pdf>, 3.04.2009 r.

²⁹ Por. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005.

- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Regulski J. (red.), *Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002.
- Rezerwy wzrostu w instytucjach*, Rozmowa H. Dziarskiej z prof. Z. Hockubą z Wydziału Nauk Ekonomicznych UW i Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN, 5. 06. 2007 r., <http://www.polskieradio.pl/krajiswiat/ekonomia/?id=8578>, 6.04.2009 r.
- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Organ Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza i Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, http://www.rpeis.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=52, 4.04.2009r.
- Sochacka-Krysiak H., *Samorząd terytorialny w systemie władzy i administracji publicznej demokratycznego państwa*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, red. H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.
- Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.

LOCAL GOVERNMENT IN THE INSTITUTIONAL ECONOMICS

Summary

The institutional economics focuses on understanding the role of human-made institutions in shaping economic behaviour. On the other hand, new institutional economics is a very different creature politically, but still focuses on the role of institutions in reducing transaction costs. In this context, the main goal of this article is an attempt to formulate the local government unit as the institution e.g. institution of civil society, institutions of local or regional development. Simultaneously, the authors concentrated on the definition of the institution.