

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 405

Instytucje w teorii i praktyce

Redaktor naukowy
Bożena Borkowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-542-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Anna Ząbkowicz: Instytucjonalny kontekst funkcjonowania rynku i organizacyjne formy koordynacji jako elementy nowego paradygmatu w ekonomii.....	9
Stanisław Rudolf: Budowa równowagi instytucjonalnej na poziomie ponadnarodowym na przykładzie instytucji partycypacji pracowniczej	23
Tomasz Legiędź: Formowanie się porządku społecznego w krajach transformacji z perspektywy teorii rozwoju gospodarczego D.C. Northa, J.J. Wallisa oraz B.R. Weingasta.....	38
Ewa Gruszewska: Rola instytucji nieformalnych w kształtowaniu ładu instytucjonalnego.....	55
Agnieszka Szulc: Wpływ instytucji formalnych i nieformalnych na zakres szarej strefy w Polsce.....	70
Jerzy Ząbkowicz: Egzekwowanie prawa konkurencji w UE. Kompetencje równoległe instytucji UE i państw członkowskich a zasada pomocniczości	83
Mikołaj Klimczak: Splot ekonomii, prawa i polityki w rozwoju polskich instytucji ochrony konkurencji.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Zmiany instytucji formalnych w polskim szkolnictwie wyższym i ich konsekwencje	108
Zbigniew Jurczyk: Procesy koncentracji i monopolizacji na rynku prasy regionalnej w Polsce	127
Jakub Sukiennik: Państwowa regulacja rynku wyrobów tytoniowych: ścieżka rozwoju regulacji.....	141
Julitta Koćwin: Ochrona i edukacja konsumenta. Instytucjonalne zapobieganie działaniom nieetycznym i nieprawidłowościom w branży usług finansowych.....	157
Marcin Kępa: Nowe mechanizmy dystrybucji środków finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego w świetle teorii kosztów transakcyjnych.....	173
Gabriela Przesławska: Podejście instytucjonalne w okresie obecnego kryzysu gospodarczego na przykładzie koncepcji <i>path dependence</i>	184
Krzysztof G. Kron: Kontrowersje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez Organizacje Pożytku Publicznego (OPP)	193
Wojciech Skiba: Wpływ instytucji pomocy publicznej na instrumenty polityki społecznej w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.....	213

Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Efektywność instytucji a jakość życia w warunkach globalnej gospodarki wiedzy	238
--	-----

Summaries

Anna Ząbkowicz: Institutional context of market functioning and organizational coordination forms as elements of a new paradigm in the economics	9
Stanisław Rudolf: Construction of institutional balance at the supranational level on the example of the institution of employee participation	23
Tomasz Legiędź: Social order in transition countries: the application of a new approach by D.C. North, J.J Wallis and B.R. Weingast.....	38
Ewa Gruszewska: The role of informal institutions in the formation of institutional order.....	55
Agnieszka Szulc: Influence of formal and informal institutions into the scope of shadow economy	70
Jerzy Ząbkowicz: EU competition law enforcement. Parallel competence of EU institutions and the member states vs. the principle of subsidiarity	83
Mikołaj Klimczak: Nexus of economics, law and politics in the development of Polish institutions of competition protection.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Changes of formal institutions in Polish higher education and their consequences	108
Zbigniew Jurczyk: The processes of concentration and monopolization on the regional press market in Poland.....	127
Jakub Sukiennik: State regulation of the tobacco market. The path of regulation development.....	141
Julitta Koćwin: Consumer protection and education – institutional prevention of unethical activities and irregularities in the financial services industry	157
Marcin Kępa: New mechanisms of distribution of financial means from the European Social Fund in the light of the theory of transaction costs	173
Gabriela Przesławska: Institutional approach in the contemporary economic crisis time on the example of <i>path dependence</i> concept	184
Krzysztof G. Kron: Controversial issues with business operations of public benefit organizations (PBOs) in Poland.....	193
Wojciech Skiba: The impact of public welfare institutions on social policy instruments in the area of vocational activation of the disabled	213
Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Institutional effectiveness vs. quality of life in the reality of global knowledge-based economy	238

Marcin Kępa

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: prawnik@topeducation.com.pl

NOWE MECHANIZMY DYSTRYBUCJI ŚRODKÓW FINANSOWYCH Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO W ŚWIELE TEORII KOSZTÓW TRANSAKCYJNYCH

NEW MECHANISMS OF DISTRIBUTION OF FINANCIAL MEANS FROM THE EUROPEAN SOCIAL FUND IN THE LIGHT OF THE THEORY OF TRANSACTION COSTS

DOI: 10.15611/pn.2015.405.12

Streszczenie: Administracja rządowa, odpowiedzialna za zgodną z politykami unijnymi dystrybucję środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej (UE) na poziom krajowy, podjęła w ramach programowania finansowego ustalonego na lata 2014–2020 nową inicjatywę. Jej zadaniem jest odwrócenie tendencji rynkowych na rynku usług szkoleniowych o charakterze rozwojowym (skierowanych do sektora MMŚP), poprzez tworzenie systemów popytowych w procesie dystrybucji pomocy publicznej. Celem przedsięwzięcia jest pobudzenie strony popytowej rynku usług rozwojowych z wykorzystaniem nowych mechanizmów (vouchery i promesy). Pozwoli to w większym stopniu ocenić realny popyt na rynku szkoleniowym oraz „urynkować” ceny świadczonych usług, premiując jakość produktu. Celem artykułu jest prezentacja nowego, zorientowanego na maksymalizację realnego popytu, podejścia do świadczenia usług publicznych przez administrację, w perspektywie finansowej 2014–2020. Przedstawione zostaną ramy instytucjonalne, w których odbywać się będzie dystrybucja tych środków, oraz znaczenie instytucji dla rozwoju stymulowanych przez pomoc publiczną branż. Ocena nowego mechanizmu dystrybucji środków finansowych z EFS zostanie przeprowadzona z punktu widzenia kosztów transakcyjnych i teorii regulacji. Teoretyczne tło badawcze stanowić będzie Nowa Ekonomia Instytucjonalna, której aparat pojęciowy zostanie wykorzystany do opisanie i wyjaśniania zjawisk, a także procesów gospodarczych związanych z wydatkowaniem współfinansowania unijnego ukierunkowanego na rozwój kapitału ludzkiego w MMŚP.

Słowa kluczowe: koszty transakcyjne, voucher, projekt europejski, urynkowanie usług.

Summary: Civil service, responsible in accordance with the union politicians for the distribution of financial means from the budget of the European Union (the EU), to the domestic level, took a new initiative in frames of financial programming established for the years 2014–2020. Its aim is turning away the market trends on the level of the market of

training services of developmental character (directed at the SME sector), by creating demand-induced systems in the process of the public aid. Stimulating the demand-induced side of the market of developmental services is a purpose of the enterprise with using new demand-induced mechanisms (vouchers and promises). The action will let, to the greater degree, judge the real demand on the training market and "to privatize" the prices of provided services, awarding a bonus to the quality of the product. A research purpose is a presentation of the new, orientated to the maximization of the real demand, approach to public serving provided by the civil service, in the financial prospect of 2014–2020. The article presents institutional frames in which the distribution of these means will take place, and the meaning of the institution for the development of businesses stimulated by the public aid. The evaluation of the new mechanism of distribution of financial means in ESF will be conducted from a point of view of transaction costs and the theory of regulation. Theoretical background of the research will constitute the New Institutional Economy, which notional apparatus will be used for describing and explaining phenomena and economic processes bound with the expenditure of the union co-financing, directed to the development of the human capital in SMEs.

Keywords: transaction costs, voucher, European project, marketized services.

1. Wstęp

Administracja rządowa (Minister Infrastruktury i Rozwoju oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości), odpowiedzialna za zgodną z politykami unijnymi dystrybucję środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej (UE) na poziom krajowy, podjęła w ramach programowania finansowego ustalonego na lata 2014–2020 śmiałą inicjatywę. Jej celem jest odwrócenie tendencji rynkowych w zakresie usług szkoleniowych o charakterze rozwojowym (skierowanych do sektora MŚP), poprzez tworzenie systemów popytowych w procesie dystrybucji pomocy publicznej.

Administracja rządowa zamierza, poprzez ustalone *ex ante* zasady dystrybucji środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), uaktywnić stronę popytową rynku usług rozwojowych. Instrument wsparcia przedsiębiorców, który zostanie wykorzystany do tego celu, to m.in. znane z ekonomii *vouchery*. System bonów pozwoli ustalić realny popyt na rynku szkoleniowym oraz „urynkować” ceny świadczonych usług, premiując jakość produktów. Nowy sposób wykonywania usług publicznych współfinansowanych z EFS jest odpowiedzią na nieefektywne wykorzystywanie finansowania z budżetu UE w poprzednich okresach programowania, gdzie stymulowana administracyjnie strona podaży (projekty europejskie) kreowała popyt na poziomie nieodpowiadającym potrzebom rynku. W nowej alokacji większy nacisk zostanie położony na efektywność interwencji publicznej, a nie na pełną absorpcję środków finansowych z budżetu UE, co przełoży się ma na złagodzenie dysfunkcji rynku usług rozwojowych spowodowanych błędami polityk finansowych z lat: 2004–2006 i 2007–2013¹.

¹ „Należy wprowadzić mechanizmy pozwalające na wspieranie aktywności szkoleniowej osób lub podmiotów poprzez finansowanie udziału w szkoleniach oferowanych na rynku komercyjnym oraz

Cel artykułu: ukazanie nowego podejścia do świadczenia usług publicznych przez administrację rządową w perspektywie finansowej 2014–2020 (założenie: pobudzenie realnego popytu). Przedstawienie ram instytucjonalnych, w których odbywać się będzie dystrybucja tych środków, oraz znaczenia instytucji dla rozwoju stymulowanych przez pomoc publiczną branż. Próba oceny nowego mechanizmu dystrybucji środków finansowych z EFS z punktu widzenia kosztów transakcyjnych, jakie generuje system bonów (porównanie z systemem refundacji kosztów w ramach projektów europejskich), i teorii regulacji (regulacja ekonomiczna i regulacja społeczna). Teoretyczne tło badawcze stanowić będzie Nowa Ekonomia Instytucjonalna, której aparatura pojęciowa wykorzystana zostanie do opisanie i wyjaśniania zjawisk i procesów gospodarczych związanych z wydatkowaniem współfinansowania unijnego, ukierunkowanego na rozwój kapitału ludzkiego w MMŚP.

Hipoteza badawcza: nowy model alokacji środków finansowych z budżetu UE sprzyja obniżeniu kosztów transakcyjnych w dwóch wymiarach. W wymiarze makroekonomicznym obniża koszty funkcjonowania systemu dystrybucji pomocy unijnej (np. nakłady związane z organizacją systemu wyboru projektów). W wymiarze mikroekonomicznym obniża koszty nawiązywania pojedynczych transakcji wewnątrz tego systemu.

2. Projekty europejskie a koszty transakcyjne

Fundusze europejskie (w tym EFS) są tym rodzajem dóbr, na które efektywny popyt przewyższa podaż. Państwo, czy szerzej: organizacje międzynarodowe (w tym UE), co do zasady nie jest w ortodoksyjnej teorii ekonomii oraz praktyce gospodarek rynkowych generatorem zasobów (z wyłączeniem tzw. dóbr niechcianych). Rządy poprzez instytucje redystrybucji tworzą mechanizmy alokacji, aby za ich pomocą realizować cele społeczne i gospodarcze. W Nowej Ekonomii Instytucjonalnej² (NEI) te mechanizmy nazywamy: „regułami gry (stworzone przez człowieka ograniczenia kształtujące współdziałanie pomiędzy ludźmi)” [North 1990, s. 3].

Podstawową jednostką analizy w NEI są transakcje (kontrakty), które wiąże się z kosztami transakcyjnym³ (KT). Te z kolei służą do badania i wyjaśniania zjawisk związanych z ograniczaniem tych kosztów w gospodarce. Lapidarnie o programie badawczym NEI wyraził się Matthews, twierdząc, że „instytucje mają znaczenie i poddają się analizie” [Matthews 1986, s. 903]. Koszty transakcyjne definiuje się w

uproszczenie procedur w korzystaniu z oferowanego wsparcia w porównaniu z trybem projektowym” [*Ocena efektywności...* 2013, s. 74].

² Pojęcie „Nowej Ekonomii Instytucjonalnej” wprowadził O. Williamson.

³ Według ustaleń L. Hardta zwrotu „koszt transakcyjny” pierwszy raz użył w literaturze fachowej T. Scitovsky (*high transaction costs*) [Hardt 2009, s. 62]. Niemniej jednak za autora pojęcia kosztu transakcyjnego powszechnie uważa się R. Coase’a, choć nie został on (*transaction costs*) wyrażony wprost w słynnym artykule *The nature of the firm*.

literaturze jako „koszt utrzymania systemu ekonomicznego w ruchu” [Arrow 1969, s. 48] lub „koszt redukcji niepewności” [Coase 1937, s. 392 i nast.]. Asymetria informacji powoduje niepewność działania podmiotów rynkowych. Podmioty gospodarujące, dążąc do uzyskania przewagi informacyjnej, ponoszą koszty aktywności informacyjnej [Forlicz 2001, s. 56 i nast.]. Można stwierdzić, że „współczesna ekonomia instytucjonalna skupia się na badaniu instytucji jako czynnika leżącego u podstaw wyborów ekonomicznych” [Klimczak 2009, s. 62].

Realizowany w perspektywach finansowych UE na lata 2004–2006 i 2007–2013 model wydatkowania funduszy europejskich przez polską administrację zorientowany był nie na efektywność działań w ramach wdrażanych z poziomu makro na poziom mikro polityk, ale na pełną absorpcję środków pieniężnych z budżetu unijnego. Skutek gospodarczy był taki, że wzrost kosztów transakcyjnych udzielanej pomocy publicznej, których wysoki poziom generował już sam model dystrybucji, potęgował oportunistyczny i pokusa nadużycia wśród podmiotów aplikujących o dofinansowanie. Do zachowań tych dochodziło wskutek takiego ustalenia reguł gry (instytucje formalne i nieformalne), że beneficjentem funduszy europejskich nie stawał się automatycznie podmiot bezpośrednio zainteresowany ich pozyskaniem, ale *de facto* podmiot pośredniczący pomiędzy świadczeniobiorcą (MMŚP) a organem administracji publicznej odpowiedzialnej za alokację pomocy publicznej. Do tego celu używano projektów europejskich.

System projektowy, jak każde narzędzie ekonomiczne, wykorzystywany w gospodarce realnej ma swoje wady i zalety. Do zalet należy zaliczyć:

1. Przejrzystość finansowania w ramach budżetu zadaniowego (wydatki są ściśle powiązane z celami, istnieje możliwość ich realokacji – „przesuwania” w ramach budżetu).
2. Ustalony *explicite* harmonogram działań.
3. Możliwość monitorowania wskaźników osiągniętych celów na każdym etapie przedsięwzięcia umożliwia szybką reakcję na zagrożenia.

Wadami są:

1. Oderwanie interesów ekonomicznych projektodawcy i świadczeniobiorcy⁴ (pojawia się oportunistyczny i pokusa nadużycia po stronie projektodawcy).
2. Wysokie koszty transakcyjne związane z zaangażowaniem do projektu kadry zarządzającej (zależność typu: agent/menedżer projektu – pryncypał/projektodawca).
3. Kreowanie podaży na poziomie nieodpowiadającym realnym potrzebom rynku.

⁴ W artykule celowo używa się rozróżnienia na „projektodawcę” i „świadczeniobiorcę”, aby zwrócić uwagę na występowanie w poprzednich perspektywach finansowych stanów faktycznych, w których projektodawca nie musiał być jednocześnie świadczeniobiorcą (sic). Niemniej jednak to projektodawcy powierzano wybór usługodawcy dla świadczeniobiorcy. Projektodawca, nie będąc zainteresowany jakością usługi, maksymalizował własny interes kosztem świadczeniobiorcy (pośrednio także świadczeniodawcy – o ile nie pozostawał z nim w zmoście).

Asymetrię informacji w systemie projektowym intensyfikował fakt, że to projektodawca – pośrednik w obrocie pomocą publiczną – dysponował przewagą informacyjną⁵. Modelował ją w stosunku do przedstawiciela rządu oraz w stosunku do świadczeniobiorcy, np. przedsiębiorcy delegującego swoich pracowników na szkolenie w ramach projektu europejskiego. Z jednej strony przewaga informacyjna wywoływała oportunizm⁶, polegający na zawyżaniu cen usług zlecanych w projektach w stosunku do cen rynkowych i przechwyceniu różnicy jako nieuprawnionej renty przez podmioty trzecie współpracujące z projektodawcą. W konsekwencji struktura cen w projekcie nie odpowiadała strukturze cen rynkowych. Z drugiej strony rodziło to pokusę nadużycia, tj. „organizowanie” fikcyjnych szkoleń i przechwycenie „całej” nieuprawnionej renty, odpowiadającej zadeklarowanej wartości zamówienia na usługę w projekcie. Wszystkie te działania miały negatywny wpływ na wzrost kosztów transakcyjne oraz niską efektywność całego systemu dystrybucji pomocy publicznej dla sektora MMŚP.

Podejście podażowe, oparte na konstrukcji projektu europejskiego, wyrządziło daleko idące szkody na rynku usług szkoleniowych. Fundusze europejskie zamiast stymulować rozwój branży, której przypadek tu analizujemy, przyczyniły się do spadku jakości świadczonych usług. Rynek zasilono kapitałowo, ale wzrost nakładów pieniężnych nie przyczynił się do jego rozwoju. Niskie bariery wejścia na rynek usług szkoleniowych po stronie podaży oraz powszechna dostępność środków unijnych sprawiły, że na rynku dominowały głównie usługi współfinansowane z UE. Wśród świadczenioborców (strona popytowa na rynku usług szkoleniowych to m.in. przedsiębiorcy) powstał niebezpieczny trend traktowania tych usług jako „darmowych” (finansowanie na poziomie 100%). Skoro usługi uważano za „darmowe”, nie przykładano należytej wagi do ich merytorycznego poziomu. Dodatkowo spadło zainteresowanie usługami tzw. komercyjnymi, tj. niewspółfinansowanymi z UE.

Niski poziom świadczonych usług szkoleniowych na rynku oraz zbliżający się moment wygaszania dodatkowych źródeł finansowania (środki bezzwrotne z budżetu UE) wymusiły na administracji odpowiedzialnej za ich alokację na poziomie krajowym podjęcie próby urynkowienia usług publicznych. W proces ten aktywnie włączyły się grupy interesu po stronie podażowej na rynku usług szkoleniowych, które aktywnie lobbowały na rzecz swoich mocodawców. Pojawił się popyt na regulację państwową (prawno-administracyjną). Z jednej strony rząd dążył do regulacji w interesie publicznym, odwracającej skutki dysfunkcji systemu dystrybucyjnego, który stworzył uprzednio, z drugiej zaś – grupy nacisku zrzeszone w formie grup interesu (np. Polska Izba Firm Szkoleniowych czy Konfederacja Lewiatan) starały się maksymalizować własną funkcję celu poprzez wpływ na kształt polityki regula-

⁵ Mowa o modelu, w którym projektodawca nie jest jednocześnie świadczeniobiorcą.

⁶ Według O. Williamsona oportunizm to: „przebiegłe dążenie do realizacji własnego interesu i subtelna forma podstęp” [Williamson 1998, s. 60].

cyjnej rządu. Ścierające się dwie koncepcje doprowadziły do wypracowania wspólnego stanowiska, akceptowanego przez obie strony (rząd i grupy interesu)⁷.

Kończąc wątek projektów europejskich, należy zauważyć, że centralnym elementem systemu projektowego była rozbudowana w swojej formie umowa. Obszerna treść wniosku o dofinansowanie projektu z częścią opisową, zakładanymi wskaźnikami projektu i budżetem szczegółowym oraz ogólnym stanowiła jeden z załączników umowy aplikacyjnej. Niekompletność kontraktów, których przyczyn należy doszukiwać się (abstrahując na chwilę od oportunistycznego czy pokusy nadużycia) w ograniczonej racjonalności stron kontraktu („o decyzji możemy mówić, że jest obiektywnie racjonalna, jeśli faktycznie działanie przyjęte w jej wyniku pozwala maksymalizować daną wartość w danej sytuacji” [Simon 1976, s. 176]), sprawia, że kontrakt jest obciążony kosztami nie tylko typu *ex ante*, ale także *ex post*: „zawarcie kompletnych kontraktów (rozważanych w teorii agencji), z którymi wiązałyby się nie tylko koszty *ex ante*, jest często niemożliwe. Uczestnicy transakcji będą zatem ponosić także koszt *ex post*, gdy w związku z wystąpieniem nieuwzględnionych w kontrakcie wydarzeń konieczne staje się renegotjowanie warunków umowy” [Borkowska, Szapiel 2005, s. 155].

3. Vouchery – próba urynkowania usług publicznych

Podstawową zmianą instytucjonalną w nowym mechanizmie alokacji środków finansowych z EFS przeznaczonych na dofinansowanie usług szkoleniowych o charakterze „rozwojowym”⁸ dla sektora MMŚP jest odejście od systemu projektowego. W systemie voucherowym brak klasycznego kontraktu pomiędzy stronami transakcji. Ogranicza to koszty transakcyjne typu: *ex ante* (koszty związane ze złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu i zawarciem umowy) i *ex post* (koszty monitoringu umowy – w tym koszty kadry menedżerskiej⁹ i koszty renegotjacji warunków kontraktu oraz koszty sporów umownych). W poprzednim modelu dominowało rozwiązanie, w którym na poziomie mikroekonomicznym kreowano potrzebę oraz ter-

⁷ Szerzej na temat ekonomicznych modeli regulacji jako modeli grup interesu zob. [Borkowska 2009, s. 63 i nast.].

⁸ Według terminologii użytej w Karcie Usługi zatwierdzonej przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju usługa rozwojowa: „obejmuje wszelkie działania, które pozwolą na rozwój (zdobycie kwalifikacji, tj. uzyskanie certyfikatu/zaświadczenia potwierdzającego posiadaną wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne w czasie egzaminu lub innej formy uznania kwalifikacji bez elementu edukacyjnego. Innymi słowy, za usługę rozwojową można uznać również sam egzamin, który pozwala nabyć konkretne kwalifikacje) instytucji lub jej pracowników lub osób indywidualnych (poza działaniami inwestycjami)”.

⁹ W ramach poprzedniego modelu dystrybucji środków z UE prowadzono badania ewaluacyjne nad wdrażanymi instrumentami wsparcia dla beneficjentów. Projekty systemowe w przeciwieństwie do projektów konkursowych wykazywały wysoką efektywność kosztową związaną m.in. z ograniczeniem kosztów zarządzania projektem, bez szkody dla realizacji wskaźników [Ocena wsparcia...2013, s. 4 i 57].

min i zakres jej wykonania. Po zmianie podejścia z podażowego na popytowe to strona popytowa, czyli np. przedsiębiorca, identyfikuje własną potrzebę i zgłasza chęć jej zaspokojenia, wybierając poprzez Rejestr Usług Rozwojowych (RUR) wykonawcę usługi (świadczeniodawcę).

Nowa instytucja formalna odchodzi od zasady, w której to projektodawca wybierał dla świadczeniobiorcy wykonawcę usługi, wg wytycznych administracyjnych podczas postępowania gabinetowego (nierzadko utajniając jego przebieg). Odstąpiono od czasochłonnych i kapitałochłonnych procedur biurowatycznych na rzecz przejrzystej konkurencji z wykorzystaniem e-platformy RUR (wzorowana na angielskiej aukcji odwróconej). Na e-platformie świadczeniobiorca wybiera świadczeniodawcę, kierując się ceną i innymi kryteriami ekonomicznymi (np. jakość, czas realizacji, kadra będąca w dyspozycji podmiotu), z pominięciem projektodawcy (pośrednika). Cenę ustala usługodawca, konkurując z innymi usługodawcami na e-platformie. Jeśli cena produktu będzie zawyżona, usługa nie zostanie wybrana przez przedsiębiorcę. Ekwiwalentem procesu wymiany jest voucher plus jednostka pieniądza (różnicę pomiędzy ceną usługi a wartością vouchera pokrywa świadczeniobiorca, płacąc w pieniądzu).

Zgodnie z literaturą przedmiotu, vouchery to „forma subsydiów popytowych podążających za obywatelem i przeznaczonych na ściśle określony cel. Celem tego mechanizmu jest zwiększenie konkurencji wśród świadczeniodawców” [Daniels, Trebilock 2005, s. 14]. Vouchery obok innych nowych form zarządzania publicznego, takich jak partnerstwo publiczno-prywatne czy prywatyzacja zadań publicznych (np. *outsourcing* usług publicznych), mają za zadanie przenieść do sektora publicznego elementy mechanizmu rynkowego w celu zwiększenia wydajności dostarczanych usług publicznych.

System bonów wprowadzono pilotażowo w woj. małopolskim (tzw. bony krakowskie). Rozważa się także inne zasady współfinansowania usług rozwojowych z budżetu UE: refundację i promesy. Prawdopodobnie w nowej perspektywie finansowej, przy użyciu bonów (notabene papierów wartościowych) oraz promes będą realizowane zakupy rozwojowe poprzez RUR. Zakłada się, że dofinansowanie ukształtuje się na poziomie od 50 do 70%. Przeorientowanie mechanizmów wydatkowych z podejścia podażowego na popytowe oznacza, że to świadczeniobiorca (przedsiębiorca) będzie podejmował decyzje rozwojowe (strona popytowa wychodzi z inicjatywą). Ograniczone zostaną koszty transakcyjne związane z aplikacją i oceną wniosków o dofinansowanie (w tym koszty utrzymania aparatu biurowatycznego). Skróci się czas pomiędzy uzyskaniem dofinansowania a zakupem usługi.

Ponadto w ramach RUR będą prowadzone badania ewaluacyjne, stale monitorujące jakość usług świadczonych poprzez e-platformę. Z systemu usuwani będą usługodawcy, którzy uzyskali negatywne oceny świadczeniobiorców lub nie uaktualnili warunków brzegowych, pozwalających na wpis do RUR.

Odpłatność za publiczną usługę ponoszona przez świadczeniobiorcę (przedsiębiorcę), rzędu 30–50%, ma swoje ukryte cele, w tym edukacyjne. Sektor MMŚP,

partycypując w koszcie usługi, będzie oczekiwał utrzymania przez świadczeniodawcę określonego (możliwie wysokiego) poziomu świadczenia. Przygotowuje się w ten sposób rynek na wstrzymanie finansowania bezzwrotnego z UE i pełną odpłatność za usługi do tej pory subsydiowane, do niemal pełnej kwoty (powrót do usług komercyjnych).

Programy typu voucher mogą być zorganizowane według trzech schematów:

1. Obywatel otrzymuje kupon od właściwego organu zarządzającego systemem voucherowym, którym płaci za usługę wybranemu przez siebie wykonawcy.

2. Obywatel wybiera według własnego uznania dostawcę usługi, który sam rozlicza się z podmiotem publicznym.

3. Obywatel samodzielnie nabywa dobra lub usługi, płacąc za nie pełną cenę, a właściwy organ administracji publicznej zwraca mu poniesione koszty, np. w formie ulgi podatkowej [Sześciło 2014, s. 85].

Ostatecznie system zapewnienia jakości usług rozwojowych uwzględni następujące mechanizmy popytowe:

- wniosek o przyznanie bonów szkoleniowych (dla województwa łódzkiego) – schemat voucheru nr 1,
- promesa szkoleniowa (dla pozostałych województw) – zmodyfikowany schemat voucheru nr 3.

4. Nowy plan wydatkowania środków finansowych z EFS a koszty transakcyjne

Potrzebę zmiany w podejściu do sposobu wydatkowania pomocy publicznej z EFS, stymulującej w większym stopniu rozwój kapitału ludzkiego w MMŚP, zauważono przed końcem drugiego okresu programowania. To wtedy, na początku roku 2013, Minister Infrastruktury i Rozwoju (MIR) zlecił Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości opracowanie koncepcji systemu zapewnienia jakości usług rozwojowych. Głównym założeniem, które przyświecało opracowaniu koncepcji Rejestru Usług Rozwojowych (centralnego elementu systemu zapewniania jakości), było przekazanie w ręce przedsiębiorców lub osób indywidualnych możliwości swobodnego wyboru podmiotu, z którym przeprowadzą proces podnoszenia swoich kompetencji lub kompetencji swoich pracowników oraz zapewnienie możliwości dokonania oceny tak świadczonych usług i lepsze dopasowanie ofert usługodawców do potrzeb usługobiorców¹⁰.

Jak się zdaje, nieefektywność poprzednich rozwiązań alokacyjnych leżała w nadmiernych kosztach transakcyjnych. System projektowy nie tylko sprzyjał występowaniu oportunistów i pokusy nadużycia stron kontraktu (przede wszystkim projektodawców), ale nie wypracował skutecznych instytucji „obrony” przed zachowaniami tego typu ze strony nieuczciwych podmiotów gospodarujących. Nowa

¹⁰ <http://www.parp.gov.pl/index/index/2769> (17.05.2015).

koncepcja udzielania pomocy publicznej, w badanym tu zakresie, niektóre takie mechanizmy wprowadza. Należą do nich:

1. Podejmowanie bezpośrednio przez świadczeniobiorcę decyzji o rozwoju kapitału ludzkiego.

2. Wybór oferty świadczeniodawcy na giełdzie usług rozwojowych (ogólnopolski portal elektroniczny)¹¹.

3. Wybór oferty świadczeniodawcy w ustalonym przez świadczeniobiorcę zakresie, miejscu i czasie po cenie z oferty świadczeniodawcy.

4. Brak możliwości „ukrycia” zamówienia będącego przedmiotem świadczenia (e-portal będzie bezpłatny i dostępny dla wszystkich zainteresowanych – upowszechnienie wyboru świadczeniodawcy).

5. Zwiększenie konkurencji pomiędzy świadczeniodawcami i obniżenie kosztów transakcyjnych (usługodawcy poprzez system RUR będą mogli na bieżąco porównywać swoje oferty i ceny, dostosowując je do sytuacji na rynku).

6. Utworzenie w ramach RUR „bazy wiedzy”¹² w zakresie: przeprowadzenia analizy potrzeb świadczeniobiorców, pomocy w wybraniu i zamówieniu usługi oraz jej oceny¹³.

7. Ograniczenie kosztów transakcyjnych typu *ex post* związanych z renegotjowaniem kontraktu i egzekwowaniem praw własności (świadczeniobiorca nie zawiera ze świadczeniodawcą umowy).

8. Ograniczenie kosztów transakcyjnych związanych z zaangażowaniem kadry zarządzającej projektem (oszczędność do 30% kosztów kwalifikowanych projektu).

9. Ograniczenie kosztów transakcyjnych po stronie aparatu biurokratycznego oddelegowanego lub powołanego (zatrudnionego) do ogłaszania konkursów, oceny wniosków o dofinansowanie projektów, monitorowanie projektów¹⁴, kontroli i rozliczania wniosków o płatność.

10. *Outsourcing* części usług publicznych poza aparat biurokratyczny. Dystrybucja voucherów i udzielanie promes zostanie powierzone w ramach prywatyzacji zadań publicznych specjalnie do tego celu wyłonionym podmiotom prywatnym, zwanym operatorami. Operator będzie posiadał zasięg regionalny (właściwość miejscowa województwa).

¹¹ Rozwiązanie to znacznie ogranicza koszty typu *ex ante*: koszty poszukiwania kontrahenta. Mechanizm ten w jakiejś mierze równoważy ograniczoną racjonalność świadczeniobiorców (możliwość zbierania i przetwarzania większej ilości informacji, dostępnej w jednym miejscu).

¹² Dodatkowo w RUR będzie można znaleźć wskazówki dotyczące obowiązujących w poszczególnych regionach zasad pozyskania dofinansowania oraz informację o aktualnych naborach prowadzonych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

¹³ Ewaluacja usługi będzie przeprowadzana *ex post*, przy użyciu ankiety on-line lub wiadomości SMS (treść ankiety i wzór treści SMS zawsze będzie taki sam).

¹⁴ Każdy projekt miał swojego „opiekuna projektu” w IP.

5. Podsumowanie

Wartość dofinansowania polskiego rynku usług rozwojowych z budżetu UE na lata 2014–2020 szacuje się na ok. 400–500 mln euro. Można przyjąć, że liczba potencjalnych usługodawców (świadczeniodawców i podmiotów oferujących usługi komercyjne) ukształtuje się na poziomie 10 tys. Podobna liczba podmiotów gospodarujących po stronie podaży jest zarejestrowana na e-platformie „inwestycja w kadry”¹⁵, którą RUR zastąpi w II kwartale 2015 roku. Według informacji MIR od lutego 2010 roku z witryny www.inwestycjawkadry.info.pl skorzystało około 7 mln użytkowników, a blisko 250 tys. osób za jej pośrednictwem zapisało się na szkolenia. Obecnie baza zawiera prawie 27 tys. aktualnych ofert szkoleniowych, z czego ok. 75% stanowią usługi komercyjne, tj. niedofinansowane ze środków publicznych¹⁶.

Dane makroekonomiczne wyraźnie wskazują, że próba ograniczenia kosztów transakcyjnych może mieć znaczenie kluczowe w dążeniu do zwiększenia efektywności w wydatkowaniu bezzwrotnej pomocy dla MMŚP z budżetu UE w nadchodzącej perspektywie finansowej. Przedstawienie problemu badawczego z wykorzystaniem pojedynczych transakcji jako elementu „pomiaru” (narzędzia analizy) pokazuje wyraźnie nieefektywność poprzednich rozwiązań i do pewnego stopnia marnotrawstwo funduszy europejskich. Nowe mechanizmy popytowe mają na celu urynkowanie usług publicznych. W większym stopniu odpowiadają postulatam teorii kosztów transakcyjnych, wpisujących się w główny nurt Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. W świetle przytoczonych w artykule uwag hipotezę badawczą należy uznać za zweryfikowaną pozytywnie.

Dla zwolenników NEI oczywiste jest twierdzenie, że koszty transakcyjne nigdy nie będą wynosić zero. Jak mawiał R. Coase, gdyby koszty transakcyjne wynosiły zero, prawo nie byłoby potrzebne. Dopóki jednak instytucje formalne będą kształtowały przestrzeń gospodarczą, należy dążyć do minimalizacji kosztów związanych z ich działaniem. Taką koncepcję, jak się zdaje, wprowadzają nowe mechanizmy popytowe, takie jak vouchery na usługi rozwojowe dla przedsiębiorców.

Literatura

- Arrow K., 1969, *The Organization of Economics Activity: Issue Partinent to the Choise of Market versus Nonmarket Allocation*, „Joint Economic Committee, 91st Congress of the United States”, session 1, Washington.
- Borkowska B., 2009, *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, UE we Wrocławiu, Wrocław.

¹⁵ Baza ofert szkoleniowych współfinansowanych w ramach EFS.

¹⁶ <http://www.parp.gov.pl/index/index/2769> (17.05.2015).

- Borkowska B., Szapiel J., 2005, *Restrukturyzacja branży elektroenergetycznej w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej*, [w:] *Nowa Ekonomia Instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. S. Rudolf, WSEiA w Kielcach, Kielce.
- Coase R., 1937, *The nature of the firm*, *Economica*, vol. 4.
- Daniels R., Trebilock M., 2005, *Rethinking the Welfare State: The Prospects for Government by Voucher*, London.
- Forlicz S., 2001, *Niedoskonala wiedza podmiotów rynkowych*, PWN, Warszawa.
- Hardt Ł., 2009, *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Klimczak M., 2009, *Konwencje jako instytucje na jednolitym rynku europejskim*, [w:] *Ekonomia: mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna*, red. B. Borkowska, UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Matthews R., 1986, *The economics of institutions and the sources of growth*, *Economic Journal*, vol. 96.
- North D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ocena efektywności i skuteczności projektów szkoleniowych w ramach PO KL w województwie śląskim*, Pracownia Badań i Doradztwa Re-source Korczyński Sarapata sp.j., Katowice 2013.
- Ocena wsparcia w ramach projektów PO KL, realizowanych w trybie konkursowym i systemowym*, Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, Szczecin 2013.
- Simon H., 1976, *Działanie administracji*, PWN, Warszawa.
- Sześciło D., 2014, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Scholar, Warszawa.
- Wilkin J. (red.), 2012, *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Scholar, Warszawa.
- Williamson O., 1998, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, PWN, Warszawa.
- <http://www.parp.gov.pl/index/index/2769>.