

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk
Zeszyt 265, rok 2017, s. 7–21

Danuta Stawasz

Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania,
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem;
ul. Matejki 22/26, 93-237 Łódź; dastawa@uni.lodz.pl

EKONOMIA INSTYTUCJONALNA WOBEC PROBLEMU ROZWOJU MIASTA

Abstract: Institutional Economics Towards Problem of City Development. The consideration of institutional economics principles in the management process seems to be the condition of socio-economic development of a country/city in long time perspective. Since last 25 years in Poland it can be observed the process of adopting the new institutional system. The system is composed of institutions, norms, principles and regulations influencing the market, social assistance or insurance system, providing public goods, external effects, information as well as affecting behaviour of individuals and entities.

The aim of the paper is to present the assumptions of institutional economics in terms of relations between the institutional system and city development. The paper focuses on social, relation and culture determinants prejudging the differences in functioning of enterprises, countries, regions/cities and claims that economy is strongly dependent on institutional system.

Keywords: City development, effects of city management, institutional system, new institutional economics.

JEL codes: R5, H83

Wprowadzenie

Rozwój gospodarczy i społeczny każdego kraju występuje przede wszystkim w rozbudowanych przestrzennie strukturach miejskich. Miasto wraz z przyległymi mu terenami stanowi terytorium kumulacji zasobów i ludzkiej aktywności przesądzających o możliwościach, kierunkach, dynamice procesów rozwojowych. Od tych procesów zależą warunki bytowe oraz poziom konkurencyjności miasta i jego otoczenia, co z kolei w wyraźny sposób rzutuje na dalsze możliwości intensyfikacji postępu i pozytywnych przemian. O miastach mówi się, że są bardziej lub mniej atrakcyjne (konkurencyjne) dla mieszkańców i inwestorów, w zależności od walorów zasobów zlokalizowanych w danej przestrzeni miejskiej oraz umiejętności ich racjonalnego wykorzystywania. Miejskie zasoby to ludzie wraz ze swoimi umiejętnościami, wiedzą, doświadczeniem, poziom kapitału społecznego, sfera gospodarcza, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej i społecznej, środowisko przyrodnicze, atrakcyjność przestrzeni publicznych, bezpieczeństwo, wolne tereny możliwe do zagospodarowania i wykorzystania na rzecz nowych i dochodotwórczych funkcji, czy też sfera nauki, badań i kultury. Oczywiście podstawą zamożności miasta jest rozwinięta sfera aktywności gospodarczej, która współcześnie poddawana jest wpływowi procesów mających wymiar ogólnoswiatowy. W dobie globalizacji sednem jest przeobrażanie bazy ekonomicznej miast przemysłowych w kierunku szeroko rozumianych usług, co ujmowane jest w kategoriach przejścia od fordyzmu do postfordyzmu. Postfordyzm postawił przed miastami nowe wyzwanie: konieczność rywalizacji o zasoby na globalnym rynku miejsc. Globalizacja gospodarki przejawiająca się wzrostem mobilności kapitału, zasobów siły roboczej, intensyfikacją wymiany międzynarodowej, elastycznością akumulacji, nowym międzynarodowym podziałem pracy, intensywnością rozwoju nowych technologii i innowacji w zasadniczy sposób przeorganizowała struktury bazy ekonomicznej wielu współczesnych miast [Błaszczyk 2015: 6 i 7]. Nie wchodząc głębiej w wyjaśnianie relacji i zależności zachodzących pomiędzy zasobami, sferą aktywności gospodarczej i globalizacją a rozwojem miasta można, a w zasadzie należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden czynnik przesądzający o procesach miastotwórczych, a jest nim system zarządzania. System ten jest ściśle powiązany z instytucjami, w których podejmowane są kluczowe decyzje co do sposobów i możliwości gospodarowania w miastach. Na gruncie kanonów ekonomii instytucjonalnej można analizować i tłumaczyć procesy i mechanizmy rozwoju krajów/miast, odchodząc od założeń nurtów neoliberalnych (postulujących powrót do zasad

wolnego rynku i ograniczonej do minimum ingerencji państwa w sferę gospodarczą) w kierunku doktryny J. Keynesa, zakładającej konieczność interwencji państwa w procesy gospodarowania.

1. Ekonomia instytucjonalna a procesy rozwoju społeczno-gospodarczego

Wpływ różnorodnych instytucji na procesy społeczno-gospodarcze trudno jest rozpatrywać w oderwaniu od podmiotów funkcjonujących w każdej gospodarce, tzn. państwa, podmiotów gospodarczych oraz gospodarstw domowych. Instytucje mające istotne znaczenie w kształtowaniu relacji między tymi podmiotami można podzielić, za Rodikiem na cztery grupy [Rodrik 2002, za: Krajewski 2009: 189]:

- instytucje tworzące rynek, np. ochrona praw własności, przestrzeganie umów, egzekucja należności;
- instytucje sfery regulacyjnej, zapewniające m.in. podaż dóbr publicznych, realizację efektów zewnętrznych, dostęp do informacji;
- instytucje stabilizujące rynek, wykorzystujące instrumenty polityki fiskalnej i monetarnej;
- instytucje osłonowe, m.in. ochrona społeczna i ubezpieczeniowa.

Instytucje te, tworząc skomplikowany system wzajemnych powiązań, rozwijały się wraz z rozwojem gospodarki rynkowej i wchodziły w kolejne stadia, regulując stosunki między ludźmi oraz organizacjami, w których realizowana jest gospodarcza i społeczna aktywność. Obecnie coraz częściej uznaje się, że istotny wpływ na rozwój gospodarczy m.in. mają takie czynniki, jak: znaczenie instytucji otoczenia biznesu, ośrodki naukowe, zjawiska społeczne i normy kulturowe. Wyznaje się konieczność aktywnego oddziaływania władz publicznych z pozostałymi użytkownikami miejskiej przestrzeni na procesy gospodarcze, a ponadto wychodzi się z założenia, że władze publiczne mają pełnić funkcję zarządzania procesami rozwoju w mieście [Grosse 2002: 26]. Koncepcje te wpisują się w nurt ekonomii instytucjonalnej, która pozwala na wyjaśnienia, jaki wpływ na decyzje gospodarcze mają uwarunkowania historyczne i kulturowe, jakie czynniki wpływają na sposoby współpracy między podmiotami gospodarczymi na rynku oraz w ramach struktur organizacyjnych z punktu widzenia ich wpływu na minimalizację kosztów transakcyjnych czy kształtowania się relacji społecznych, przekładających się na łatwiejsze albo trudniejsze podejmowanie decyzji zbiorowych [Sokołowicz 2015: 74]. Insty-

tucje wyznaczają ramy (w tym reguły uczestnictwa, relacji) dla dostosowań bieżących, a równowaga instytucjonalna oznacza taki stan, w którym gospodarka kraju, regionu, miasta funkcjonuje i rozwija się mimo ustawicznych nierównowag rynkowych o różnej skali i okresach występowania. Ekonomia instytucjonalna rozwija się na przyjęciu założenia sprowadzającego się do uznania o specyficznych uwarunkowaniach społecznych, relacyjnych, kulturowych przesądzających o różnicach w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, krajów, regionów/miast. Cechy wspólne różnych nurtów wpisujących się w instytucjonalizm sprowadzają się do przyjęcia założenia, że sfera ekonomii jest uzależniona od sfery instytucji, podejścia instytucjonalne koncentrują się nie tyle na zagadnieniu równowagi, ile na procesie zmian, same instytucje także podlegają zmianom, które są przedmiotem analiz w ramach instytucjonalizmu, a każda ze szkół w ramach ekonomii instytucjonalnej odwołuje się do kształtowania się nowego porządku instytucjonalnego [Sokołowicz 2015: 77]. Główne wyznaczniki podejścia instytucjonalnego, odróżniające je od ekonomii neoklasycznej sprowadzają się do następujących elementów [Druger 1979, za Ratajczak 2011; Dominiak *et al.* 2016: 14]:

- Podkreślenie szczególnej roli władzy.
- Sceptycyzm w odniesieniu do istniejących instytucji.
- Dychotomiczny podział działań na użyteczne i bezużyteczne.
- Podejście ewolucyjne do zjawisk społecznych.
- Holizm.
- Instrumentalizm.

Samo pojęcie *instytucji* definiowane jest w różny sposób. Na gruncie socjologii H. Spencer określił je jako *...silnie utrwalone elementy ładu społecznego, stanowiące ogólnie akceptowane normy zachowań. Instytucjami w szerokim rozumieniu są zatem grupy lub konteksty społeczne, do których należą, m.in. rodzina, grupy rówieśnicze, szkoła, media, miejsca pracy, a także zestawy wartości, norm, zasad, związane z charakterystycznym dla ludzkiej społeczności obszarem* [Sokołowicz 2015: 81]. Z ekonomicznego punktu widzenia instytucje definiowane są jako *zbiór fundamentalnych praw politycznych i społecznych oraz zasad prawnych, stanowiących podstawę do procesów produkcji, wymiany oraz dystrybucji* [Williamson 1979, cyt. za: Sokołowicz 2015: 82].

Według D. Northa *...instytucje tworzą podstawowe struktury, przy pomocy których jednostki ludzkie formułują ład pozwalający na zmniejszenie niepewności związanej z wymianą. Przesądzają o kosztach przekształcania zasobów i kosztach transakcyjnych, a także o możliwościach i zyskowności angażowania się w działalność gospodarczą* [Wilkin 2016: 100]. W węższym ujęciu

instytucje to reguły gry rynkowej, a cztery wyraźnie wyodrębnione elementy składowe tych instytucji to:

- legalne i zwyczajowo akceptowane w praktyce procedury i zasady postępowania;
- obowiązujące prawo i przepisy stworzone w celu ochrony interesów podmiotów funkcjonujących na rynku;
- organizacje i struktury administracyjne i polityczne regulujące zachowania różnych podmiotów działających na rynku, tj. rząd, bank centralny, agendy rynku kapitałowego;
- kultura i mentalność rynkowa [Krajewski 2009: 191].

Instytucje dzieli się także na formalne i nieformalne. Do formalnych można zaliczyć: normy prawne, kodeksy postępowania, organizacje publiczne i prywatne, przedsiębiorstwa, organizacje pożytku publicznego, a w ramach nieformalnych mamy przykładowo: zwyczaje, tradycje, religie, wzory kulturowe, utrwalone schematy rozumowania. Zgodnie z tezami sformułowanymi przez Wiklina [2016: 15–16] *instytucje* są najważniejszymi wytworami życia społecznego i wyznaczają podstawy zachowań ludzi, instytucje podlegają ewolucji, co wynika z uczenia się i zmiennych warunków, w jakich funkcjonują społeczności, zmiany instytucjonalne umożliwiają i wyznaczają rozwój społeczno-gospodarczy, natomiast inercja i niesprawność instytucji to hamulec tego rozwoju, mechanizmy rynkowe zależą od jakości i spójności instytucjonalnych ram jego funkcjonowania, system instytucjonalny rozumiany jako układ skomplikowanych powiązań wyznacza przestrzeń, jak i bodźce ludzkiego działania, gospodarowanie jest zanurzone i zakorzenione w kulturze, zaś kultura nadaje znaczenie pojęciom, procesom, wartościom (np. własność, sprawiedliwość, zaufanie mają odmierne znaczenie w różnych kręgach kulturowych), pojęcie równowagi instytucjonalnej dobrze wyjaśnia kwestie trwałości i zmienności oraz systemów gospodarczych, przy czym trzonem równowagi instytucjonalnej jest kultura. Najważniejsza teza sprwadza się do stwierdzenia, że najistotniejszy wpływ na zachowania człowieka mają trzy ośrodki oddziaływania: rynek, państwo i kultura.

Warto w tym miejscu zadać pytanie, dlaczego w konkretnym przypadku, w określonym czasie, kraju czy mieście, jedne instytucje można uznać za tzw. dobre – mające pozytywny wpływ na rozwój, inne zaś należy ocenić jako złe – hamująco wpływające na procesy społeczno-gospodarcze. Wyjaśnieniem może być pogląd sformułowany przez M. Grondona, który to porównując kultury krajów Ameryki Północnej i Ameryki Południowej doszedł do wniosku, że to kultura kraju przesądza o rozwoju gospodarczym. Rozwój lub niedorozwój jest kwestią wewnętrznego wyboru. Narody nowoczesne wyznają wartości

sprzyjające rozwojowi, narody tradycyjne – wartości hamująco wpływające na rozwój. Wszelkie reformy instytucji formalnych nie będą zaś skuteczne, dopóki nie zmieniają się zwyczaje, idee i przyzwyczajenia składające się na kulturę [Dominiak *et al.* 2016: 41]. Zatem kultura (społeczna i administracyjna) wywiera istotny wpływ na sprawność działania podmiotów gospodarczych i organizacji funkcjonujących w miastach, regionach, krajach, jest jednym z zasadniczych czynników przesądzających o efektach gospodarczych uzyskiwanych w określonych warunkach czasowo-przestrzennych.

Różnorodność występujących instytucji i ich funkcjonowanie decyduje o stanie równowagi między uczestnikami gry rynkowej w gospodarce, a jednocześnie przesądza o warunkach gospodarowania i zyskowności podmiotów gospodarczych. Potencjał instytucjonalny to możliwości i motywacje do skutecznego rozwiązywania celów gospodarczych różnych podmiotów. Potencjał ten określany jest jako forma i sposób na zarządzanie rozwiązywaniem różnych problemów – zarządzanie projektami, funkcjonowanie instytucji – organizacji, jakość prawa czy zaufania jednostek, grup społecznych, innych podmiotów do system instytucjonalnego. Niedostatek potencjału instytucjonalnego wymaga tworzenia nowych instytucji i wypełnienia występujących luk w tym względzie [Staniek 2014: 52]. To że instytucje mają istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego, a szerzej dla rozwoju społeczno-gospodarczego miast, krajów, a także w wymiarze kontynentalnym i globalnym nie jest i nie było nigdy w naukach ekonomicznych kwestionowane. Ukształtowanie ładu instytucjonalnego jest szczególnie istotne w okresach przełomowych (np. takich, jak: zmiana systemu z gospodarki centralnie sterowanej na gospodarkę rynkową, zmiana systemu politycznego w kierunku demokratyzacji życia społecznego, kryzysy gospodarcze), napotyka zazwyczaj wiele trudności, których przełamywanie wymaga przede wszystkim konsensusu politycznego i społecznego. Wśród przyczyn ograniczających wprowadzanie stosownych zmian instytucjonalnych są: [Rudolf 2005: 227–228]:

- silne zakorzenienie struktury poprzedniego systemu, w tym struktury monopolistycznej;
- trudna do zmiany w krótkim okresie mentalność społeczeństwa, nie wyłączając elit politycznych, kadry menedżerskiej, różnych wpływowych grup społeczności wiejskich i miejskich;
- występowanie tzw. przedsiębiorczości żywiołowej łączącej się z podejmowaniem działań na granicy prawa;
- wysokie koszty transakcyjne związane ze słabością rynków, pozostawianiem ich pod ochroną państwa.

Występowanie tych trudności rzutuje w sposób bezpośredni lub pośredni na wysokość kosztów transakcyjnych w całym systemie gospodarczym, co oczywiście hamująco wpływa na tempo wzrostu gospodarczego [*ibidem*: 228].

Ostatnio rośnie świadomość wagi instytucji w wyjaśnianiu przebiegu procesów społeczno-gospodarczych, ale przede wszystkim w kontekście wyjaśniania rozpiętości w poziomie i tempie rozwoju poszczególnych krajów i regionów świata [Dominiak *et al.* 2016: 35–37]. Wykorzystując założenia ekonomii instytucjonalnej można spojrzeć na wzrost i rozwój gospodarczy także w odniesieniu do miast, z innego niż tradycyjne podejścia, koncentrującego się głównie na tradycyjnych (zasobowych i lokalizacyjnych) czynnikach rozwoju. Według Scotta *...rozwój gospodarczy zależy w większym stopniu od konkretnych instytucji ekonomicznych i norm społecznych występujących na obszarze regionu (miasta) aniżeli od anonimowych sił wolnego rynku* [Scott 1993, za Grosse 2002: 39]. W przypadku tak złożonego systemu, jakim jest miasto, przy decyzjach podejmowanych w różnych centrach decyzyjnych (przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, inwestorzy, władze publiczne, organizacje *non-profit*, itp.), racjonalność dotyczącą wykorzystywania skumulowanych w mieście zasobów można w zasadzie rozważać w ujęciu teoretycznym, w kategoriach, w jakim zakresie można zbliżyć się do wyborów najbardziej uzasadnionych z ekonomicznego punktu widzenia. W praktyce ze względu na zaburzenia w indywidualnej racjonalności i występowanie kosztów transakcyjnych zazwyczaj ma miejsce uzależnienie decyzji gospodarczych od czynników instytucjonalnych [Sokołowicz 2015: 80]. Podstawowym celem instytucji jest regulowanie transakcji, na które składają się trzy elementy: konflikt wynikający z niedoboru, wzajemne zależności interesów oraz wygenerowanego za ich pomocą sposobu rozwiązywania czy też porozumienia stron. Od funkcjonujących w społeczeństwie instytucji zależy wynik tych transakcji, np. wyeliminowanie nieetycznych atrybutów, tj. oszustwa, przemocy, okłamywania, szarej strefy, niedotrzymywania warunków kontraktów, wymuszania przymusu itp., co skutkuje obniżką ponoszonych przez jednostki kosztów transakcyjnych [Możdżeń 2015: 69].

2. Instytucjonalne zachowania a efekty gospodarowania w świetle założeń nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI)

Nowa ekonomia instytucjonalna (NEI) koncentruje się na badaniu zależności między efektami gospodarczymi a instytucjonalnymi warunkami zachowań i otoczenia instytucjonalnego. Jest oparta na racjonalności ekonomicznej. W ramach tego ujęcia przyjmuje się, że jednostki traktowane są

jako przedsiębiorcy i punkt wyjścia analizy ich zachowań stanowi interes jednostki. Kierują się one interesem własnym, z ograniczonym odniesieniem do interesu publicznego. Przy asymetrii informacji dążą do redukcji kosztów transakcyjnych. Zachowania jednostek mają charakter racjonalny i prowadzą do maksymalizacji użyteczności. Ekonomia instytucjonalna przywiązuje dużą wagę do unormowań organizacyjno-prawnych oraz stabilności działań zrutynizowanych [Rudolf 2012: 13]. Rozważając NEI trzeba odnieść się do takich teorii, jak: teoria praw własności, teoria kontraktów, instytucjonalne teorie przedsiębiorstwa, teoria kosztów transakcyjnych, teoria agencji czy teoria *corporate governance*.

Teoria praw własności koncentruje się na prawach własności podmiotów wnoszących czynniki wytwórcze do gospodarki i im nadaje najważniejsze znaczenie w określaniu roli przedsiębiorstwa (organizacji). Prawa własności są narzędziem, które pozwalają planować działania i rozwijać organizację. Umożliwiają efektywną eksploatację ograniczonych zasobów i dóbr, pozwalają na maksymalizację bogactwa, chronią dobrowolną wymianę oraz zwiększają jej rozmiar. Ich wartość jest wyznaczana przez koszty obrony tego prawa i jego egzekwowania. Regulacja praw własności odbywa się przez prawo i utrwalone w społeczności zwyczaje. Jeśli występuje brak praw własności lub są one nieprecyzyjnie sformułowane, prowadzi to do powstawania tzw. efektów zewnętrznych (np. zanieczyszczenie środowiska)¹. Prawom własności podlegają dobra prywatne, społeczne, klubowe oraz publiczne. W obszarach tych dóbr mamy w praktyce do czynienia z odmiennymi atrybutami praw własności. Dobra publiczne² charakteryzują się niedookreślonymi prawami własności, co eliminuje możliwość wykluczenia kogokolwiek z korzystania z tych dóbr. Ze względu na „problem gapowicza”³ brak konkurencyjności i silne efekty

¹ [https://mfiles.pl/pl/index.php/Teoria_praw_w%C5%82asno%C5%9Bci, data dostępu 6.05.2016].

² Cechy dóbr publicznych: jednocześnie może korzystać z nich wiele osób, koszty wyprodukowania dobra i jego utrzymania ponoszone są ze środków publicznych, nikogo nie można wykluczyć z korzystania z tego dobra, nabywcy brakuje motywacji do płacenia za dobro, gdyż może je nabywać (konsumować) za darmo, wiążą się z nimi efekty zewnętrzne, czyli dobra te są społecznie użyteczne.

³ Problem gapowicza – *gapowicz* to podmiot, który korzysta z dóbr lub usług w stopniu przewyższającym jego udział w kosztach ich wytworzenia, np. korzysta z komunikacji publicznej nie nabywając biletu, korzysta bez biletu ze szlaku turystycznego w parku narodowym. Jeśli zbyt dużo osób będzie w tym samym czasie korzystało bez płacenia za dobro publiczne, może dojść do takiej sytuacji, że dóbr nie wystarczy dla wszystkich. Problem ten jest istotny z punktu widzenia wpływu na koszty i podaż dóbr publicznych.

zewnętrzne dobra publiczne w ograniczonym zakresie podlegają efektywnej alokacji i powinny być własnością publiczną (jako dobra społecznie pożądane, społecznie użyteczne, strategicznie ważne, lub mające szczególnie ważne znaczenie ze względu na ekonomiczny/społeczny interes publiczny) [Staniek 2014: 53–54]. Odmienne są tutaj atrybuty, takie jak: wejście, czerpanie korzyści, zarządzanie, wykluczanie, sprzedaż praw do korzystania, wykluczania, zarządzania. Niemożność faktycznego „używania” praw własności jako mechanizmu wykluczania innych podmiotów z zawłaszczania korzyści osiągniętych przez właściciela albo dysponenta określonego zasobu ekonomicznego, prowadzi do osłabiania systemu bodźców ekonomicznych, czyli wynagradzania za działanie racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia i karanie za działanie nieracjonalne. Następstwem jest nieoptymalna alokacja ograniczonych zasobów. Wzmocnienie systemu praw własności (np. przez upowszechnienie własności prywatnej), będzie prowadzić do internalizacji znacznej części efektów zewnętrznych, choć ich pełna eliminacja, ze względu na występowanie różnorodnych niedoskonałości rynku nie jest możliwa. Zatem nieprecyzyjne zdefiniowanie i/lub osłabienie praw własności, a przede wszystkim niemożliwość internalizacji korzyści związanych z prawami własności, musi prowadzić do wzrostu kosztów transakcyjnych w gospodarce, osłabienia systemu bodźców mikroekonomicznych, a następnie do ogólnego spadku poziomu racjonalności czy efektywności ekonomicznej [Fiedor 2006: 14–15].

W nowej ekonomii instytucjonalnej z pojęciem *kontraktu* związane jest pojęcie *kosztów transakcyjnych*. *Koszty transakcyjne* definiowane są jako koszty zawarcia i realizacji kontraktu. Powstają one z powodu istnienia przede wszystkim ograniczeń informacyjnych oraz ograniczenia racjonalności ludzi jako podmiotów gospodarczych. Aby zredukować ryzyko ludzie tworzą instytucje formalne (prawo, kontrakty, regulacje) oraz nieformalne (kultywacja norm zachowania, przekonania, nawyki, sposoby myślenia, niepisane zasady rozwiązywania konfliktów, prowadzenia dialogu itp.). Według założeń ekonomistów NEI podstawową funkcją instytucji jest obniżanie kosztów transakcyjnych.

W obrębie przedsiębiorstwa mechanizm rynkowy nie działa i jest zastąpiony przez organizację – strukturę hierarchiczną, która zapewnia koordynację zasobów przez podejmowanie stosownych decyzji. Koordynacją zasobów w przedsiębiorstwie kierują przedsiębiorca lub menedżer (nie działa w tym przypadku mechanizm rynkowy), a sama koordynacja generuje koszty, zwane kosztami transakcji. Zasoby i kompetencje są przedmiotem transakcji, a zatem można je analizować przez pryzmat transakcji i ich kosztów. R. Coase zajmuje się analizą alokacji, kreacji, podziału, rewitalizacji i wartościami przy wyko-

rzystaniu zasobów i kompetencji, analizą koordynacji przez transakcje, aby była ona najtańsza (minimalizacja kosztów transakcji) [Noga 2009: 122–123].

Elementami budowy teorii kosztów transakcyjnych R. Coase'a są transakcje. Granice instytucjonalne i organizacyjne między przedsiębiorstwem, rynkiem i gospodarstwami domowymi kształtuje minimalizacja kosztów transakcji. Zatem przedsiębiorstwo jest instytucją komplementarną i alternatywną w stosunku do rynku, koordynującą gospodarkę. Przedsiębiorstwo przyjmując optymalne granice, przyczynia się do korzyści ogólnogospodarczych, do obniżenia kosztów koordynowania gospodarki. Teoria wskazuje na konieczność liczenia kosztów zarządzania, z których większość ma charakter kosztów alternatywnych. Przedsiębiorstwa są instytucjami, które przewyższają zdolność rynku do kreowania wzrostu i rozwoju gospodarczego [Noga 2009: 141–142].

Teoria agencji odnosi się do relacji występujących między stronami kontraktu reprezentującymi określone oczekiwania, które charakteryzują się preferowaniem własnych korzyści, niechęcią do ryzyka oraz asymetrią w dostępie do informacji. Relacje te określa się często jako „agent – pryncypał” i są one charakterystyczne zwłaszcza dla działalności w ramach przedsiębiorstwa, ale występują również między organizacjami współpracującymi na rynku. Agent wykonuje zadania powierzone mu przez pryncypała, a dzięki przewadze informacyjnej nad pryncypałem może manipulować tymi informacjami dla własnych korzyści. Wśród zasadniczych motywów takiego postępowania wyróżnia się rozbieżność preferencji dotyczących celów działalności między jednostkami reprezentującymi różne grupy interesariuszy. Na gruncie tej teorii analizuje się przede wszystkim problem rozbieżności celów pryncypała i agenta oraz wysokie koszty „transakcyjne” kontroli agenta przez pryncypała, spowodowane występowaniem zjawiska asymetrii informacji i różnicą w preferencjach skłonności do ryzyka. Agent zazwyczaj cechuje mniejsza skłonność do ryzyka niż pryncypał. Wysokie koszty ograniczają możliwość monitorowania wykonawcy.

Teoria agencji związana jest ze znacznym zróżnicowaniem warunków współpracy i tym samym charakterystyk kontraktów zawieranych w ramach jednostki lub między jednostkami na rynku. Na podstawie zestawienia zaprezentowanego przez Gruszeckiego [2002] wśród przykładów kontraktów odzwierciedlających odmienne warunki współpracy można wyróżnić kontrakt:

- deterministyczny – działanie stron jest jednorazowe i ściśle określone (kontrakt zamknięty);
- uwarunkowany sytuacyjnie – występuje niepewność zaistnienia określonej sytuacji w przyszłości, od której uzależnia się wykonanie kontraktu;

- dotyczący stałego świadczenia usług powtarzalnych – wstępuje redukcja niepewności wykonania rozpatrywanego zakresu zadań;
- dotyczący stałego świadczenia usług powtarzalnych, ale uwzględniający zmienność warunków i związaną z tym możliwość ponownego uzgadniania określonych zakresów postanowień;
- w którym nie precyzuje się działań, jakie powinny zostać podjęte pozostawiając decyzję w tym zakresie wykonawcy zależnie od sytuacji występujących w przyszłości.

W powyższych sytuacjach istnieje możliwość wystąpienia postaw oportunistycznych wykonawcy, przedkładającego z oczywistych dla niego względów własne cele nad wykonaniem kontraktu, a także z punktu widzenia zróżnicowanego dostępu obu kontraktów stron do informacji. W tych warunkach agent zobowiązuje się do działania w interesie pryncypała, ma przewagę informacyjną nad pryncypałem, ale występuje jednocześnie zagrożenie konfliktu interesów między wymienionymi stronami. W takiej sytuacji zawierane kontrakty nie są kompletne. Dotyczy to jednak przede wszystkim trzech ostatnich typów kontraktów spośród wyróżnionych wcześniej, które są najczęściej występujące w podejmowaniu współpracy z usługodawcami⁴. Asymetria informacji między stronami w konsekwencji w ujęciu teoretycznym może skutkować:

- „Pokusą nadużycia”, czy też ryzykiem moralnym, co oznacza wykorzystywanie przewagi informacyjnej do nadużywania zapisów kontraktu przez pełnomocnika (np. ubezpieczający ukrywa informacje na temat swojego rzeczywistego stanu zdrowia, kontrakty z obszaru partnerstwa publiczno-prywatnego).
- „Negatywną selekcją”, czyli odrzucaniem potencjalnie korzystnych kontraktów, aby uchronić się przed nadużyciem pełnomocnika.
- „Problemem powstrzymywania się”, w którym obie strony nie decydują się na współpracę, mimo że byłaby ona dla nich korzystna. Wynika to z obawy przed poniesieniem ewentualnych strat w konsekwencji nieodpowiedniego zaangażowania się drugiej ze stron w realizację celu [Williamson 1979: 233–261, za: Możdżeń 2015: 76].

Teoria *corporate governance* (ładu korporacyjnego) – sprowadza się do systemu zasad, praktyk i procesów, dzięki którym organizacja (system) jest kierowana i kontrolowana. Ład korporacyjny w istocie polega na równoważeniu interesów wielu interesariuszy. Dotyczy to akcjonariuszy, menedżerów,

⁴ [https://mfiles.pl/pl/index.php/Teoria_agencji, data dostępu 31.05.2016].

klientów, dostawców, finansistów, rządu i społeczności. Ład korporacyjny stanowi również ramy do osiągnięcia celów organizacji, obejmuje praktycznie każdą sferę zarządzania, od planów działania i kontroli wewnętrznej do pomiaru wydajności⁵. Także w przypadku miasta ważne jest, aby instytucja zarządzająca uzyskała efekt zbiorowej koordynacji, której przedmiotem mogą być konflikty wynikające z awarii infrastruktury i praw użytkowników gruntów, pogarszającej się sytuacji w dzielnicy miasta będącej następstwem zanieczyszczenia środowiska. Bez instytucji zdolnych do wdrożenia odpowiednich środków planowania i polityki, takie dysfunkcyjne sytuacje niewątpliwie podważałyby opłacalność i efektywność istnienia miasta. Sam mechanizm rynkowy nie jest zdolny do regulowania wykorzystywania gruntów miejskich zgodnie z interesem efektywności ekonomicznej i dobrobytem społecznym [Scott, Storper 2013].

3. System instytucjonalny a zarządzanie w polskich miastach

Rozwój społeczno-gospodarczy miast w Polsce w perspektywie historycznej z uwzględnieniem założeń ekonomii instytucjonalnej może stanowić przyczynek do usprawnienia całego systemu zarządzania procesami zachodzącymi w miejskich przestrzeniach. Od 1990 r. miasta w Polsce uzyskały prawo do samorządności, co było istotną zmianą systemową. Miasta na mocy *Ustawy z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym* [1990] stały się podmiotami o jasno sprecyzowanym zakresie zadań własnych, wyposażonymi we własny majątek rzeczowy i finansowy, w których władze wyłaniane są w drodze demokratycznych wyborów. Można uznać, że był to pierwszy krok w kierunku budowy systemu instytucjonalnego, mającego istotny wpływ na kreowanie procesów rozwojowych miast. Niemniej jednak miasta nie są wyalienowanymi organizacjami, mającymi w pełni prawo do samostanowienia o sobie. Poddane są wpływom i oddziaływaniom władz rządowych. Na poziomie parlamentu uchwalane jest prawo dotyczące możliwości oraz ograniczeń funkcjonowania i rozwoju miast. Trudno, a w zasadzie jest niemożliwe w tak krótkim wywodzie, jakim jest prezentowane opracowanie dokonać przeglądu i analizy wszystkich unormowań prawnych dotyczących miast w kontekście ich oceny z punktu widzenia racjonalności i zasadności obowiązujących roz-

⁵ [<http://www.investopedia.com/terms/c/corporategovernance.asp>, data dostępu 2.06.2016].

strzygnięć prawnych. Warto jednak wskazać na problemy występujące w miastach, których rozwiązywanie wymaga zmian instytucjonalnych. Do głównych problemów mających negatywne skutki można zaliczyć: niekontrolowane rozlewanie się miast (*urban sprawl*), którego przyczyną jest obowiązujący system planowania przestrzennego dopuszczający w zasadzie zagospodarowanie z wolą właściciela (zagospodarowanie terenów zalewowych), wydawanie decyzji lokalizacyjnych pod dyktando deweloperów, zawłaszczanie terenów zielonych, ochrona praw własności bez odpowiedniego odniesienia się do zagwarantowania interesu publicznego, nierównomiernie w stosunku do zadań przyznawanie środków finansowych miastom o różnej liczbie mieszkańców i wydolności finansowej, jeśli chodzi o dochody własne, nakładanie na miasta kolejnych zadań bez odpowiedniego dofinansowania, nadmierna ochrona praw lokatorów – najemców, nawet w sytuacji niepłacenia czynszu za zajmowane lokum, nieuregulowane prawnie sprawy reprivatyzacji skutkujące odzyskiwaniem kamienic (czasami z obejściem obowiązującego prawa) i pozostawianiem lokatorów bez pomocy władz miasta, system gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym (np. brak działań na rzecz zamiany mieszkań, czy też klarownym systemem przydziału mieszkań komunalnych), uwzględnianie sprzeciwu mieszkańców wobec lokalizacji obiektów użyteczności publicznej (np. drogi, oczyszczalni ścieków, przebiegu traktacji wysokiego napięcia, telefonii komórkowej) jeśli w ich opinii będą one naruszały ich partykularne interesy, a dotyczy to wąskiej grupy osób, długo w czasie przeciągające się procedury przetargowe, jednocześnie preferujące najniższą cenę wykonania projektu, ograniczoną egzekucję należności, braki w obszarze ubezpieczeń mienia, zaniedbane tereny wymagające rewitalizacji (pokolejowe, centra miast, po dawnych obiektach przemysłowych), a przede brak wiedzy i umiejętności zarządzania tego rodzaju projektami, odchodzenie kolejnej ekipy władzy od założeń i kierunków działań władzy poprzedniej kadencji, przewaga racjonalności politycznej nad racjonalnością ekonomiczną, zbyt restrykcyjne prawo wobec obiektów uznanych za zabytkowe, itp. Z obszaru sfery społecznej należy zwrócić uwagę na ograniczenia wynikające z braku wzajemnego zaufania różnych grup społecznych, niskiego poziomu kapitału społecznego, niskiego poziomu samoorganizacji miejskich społeczności, niechęci mieszkańców do angażowania się w różne przedsięwzięcia o charakterze publicznym, niskiego poziomu zainteresowania sprawami publicznymi, a za to występuje przejaw roszczeniowych postaw pod adresem władz miasta (władze mają zapewnić, zrobić, dać).

Wiele barier i ograniczeń natury instytucjonalnej jeszcze przez długi okres będzie obecnych w rzeczywistości funkcjonowania polskich miast. Jednak ich wyeliminowanie albo chociażby osłabienie zapewne wystąpi pod wpływem procesów globalizacyjnych. Już samo przystąpienie do Unii Europejskiej skutkuje zmianą prawa i zachowań w kierunku normalizacji życia w Polsce, ale o przyszłości polskich miast w erze gospodarki opartej na wiedzy, erze dynamicznego rozwoju technik i technologii, robotyzacji oraz informatyki będą decydowali ludzie – miejskie społeczności. W tym rozumieniu niezmiernie ważna jest edukacja, pozwalająca społecznościom rozumienie przemian zachodzących w świecie i stwarzająca szanse na szybkie dostosowywanie się do zmieniających się warunków funkcjonowania. Od zaangażowania samych mieszkańców w sprawy miejskie, wytrwałości w działaniu, przedsiębiorczości, kreatywności, umiejętności na polu współpracy, otwartości na nowości, akceptacji i absorpcji postępu mającego swoje źródło w otoczeniu globalnym zależy wspólny dobrobyt i przyszłość miast.

Literatura

- Błaszczyk M., 2015, *Uprzemysłowienie miasta postfordowskiego jako problem polityczny*. Acta Universitatis Lodziensis, Folia Socjologia, 52.
- Dominiak P., Wasilczuk J. E., Starnawska M., 2016, *Przedsiębiorczość nieproduktywna w świetle ekonomii instytucjonalnej. Analiza zjawiska w Polsce*. PWN, Warszawa.
- Dugger W., 1979, *Methodological Differences between Institutional and Neoclassical Economics*. Journal of Economic Issues, t. 13, nr 4.
- 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.PL, Wyd. fachowe, Warszawa: 14–15.
- Grosse T. G., 2002, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*. Studia Regionalne i Lokalne, nr 1(8).
- Gruszecki T., 2002, *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Kleer J., Kondratowicz A. (red.), 2006, *Wkład transformacji do teorii ekonomii*. CeDeWu.PL Wyd. fachowe, Warszawa.
- Krajewski S., 2009, *Wpływ instytucji na konkurencyjność gospodarki*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna. Teoria i zastosowania*, St. Rudolf (red.). Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa w Kielcach, Kielce: 189.

- Mazur St. (red.), 2015, *Współzarządzanie publiczne*. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Możdżeń M., 2015, *Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, St. Mazur (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa: 69.
- Noga A., 2009, *Teorie przedsiębiorstw*. PWE, Warszawa.
- Ratajczak M., 2011, *Popularność ekonomii instytucjonalnej. Moda czy trwała zmiana?* Zeszyty Naukowe, nr 9, PWE, Kraków.
- Rodrik D. A., 2002, *Thousand Growth Model Bloom. Projekt Syndicate*. J. F. Kennedy, School of Government, Harvard University.
- Rudolf St. (red.), 2005, *Nowa ekonomia instytucjonalna, aspekt teoretyczny i praktyczny*. Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce.
- Rudolf St. (red.), 2012, *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*. Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa w Kielcach, Kielce.
- Rudolf St. (red.), 2014, *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych*. Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach, Kielce.
- Rudolf W., 2005, *Twinning jako podstawowy instrument programu Phare – rozwój instytucjonalny*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna, aspekt teoretyczny i praktyczny*, St. Rudolf (red.). Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce: 227–228.
- Scott A. J., 1993, *Technopolis. High-Technology Industry and Regional Development in Southern California*. University of California Press, Berkeley, CA.
- Scott A. J., Storper M., 2013, *The Nature of Cities. The Scope and Limits of Urban Theory*. International Journal of Urban and Regional Research.
- Sokołowicz M., 2015, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej*. Przestrzeń – bliskość – instytucje, Wyd. UŁ, Łódź.
- Staniek Zb., 2014, *Instytucje i problemy ich mierzenia*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych*, St. Rudolf (red.). Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach, Kielce: 52.
- Wilkin J., 2016, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Williamson O. E., 1979, *Transaction – Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*. Journal of Law and Economics, t. 22, nr 2: 233–261.
- Ustawa z 8 marca o samorządzie terytorialnym*, 1990, Dz.U. nr 16 poz. 95.
[https://mfiles.pl/pl/index.php/Teoria_agencji, data dostępu 31.05.2016].
- [https://mfiles.pl/pl/index.php/Teoria_praw_w%C5%82asno%C5%9Bci, data dostępu 6.05.2016].