

MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA NOWEJ EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ W ROZWOJU SEKTORA PUBLICZNEGO

Abstract

Possibilities of using new institutional economics in public sector development

The study attempts to use the so-called „the new institutional economics” to scratch prospects of the public sector. In the new institutional economics, the fundamental importance is attached to the institutions, both formal and informal. The quality of these institutions and their bilateral relationships may affect the reduction of transaction costs and contribute to the improvement of public sector effectiveness.

Key words: new institutional economics, public sector, public management, territorial self-governments

Streszczenie

W opracowaniu podjęto próbę wykorzystania tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej do zarysowania perspektywy rozwoju sektora publicznego. W ekonomii tej zasadniczą wagę przywiązuje się do instytucji, zarówno formalnych, jak i nieformalnych, których jakość i wzajemne relacje mogą wpływać na redukcję kosztów transakcyjnych i przyczyniać się do poprawy efektywności sektora publicznego.

Słowa kluczowe: nowa ekonomia instytucjonalna, sektor publiczny, zarządzanie publiczne, samorządy terytorialne

I. Wstęp

Sektor publiczny coraz częściej jest przedmiotem zainteresowań ekonomistów, którzy pokładają w sprawności jego funkcjonowania nadzieje na zdynamizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Jeszcze w 2000 roku Peter Drucker tak odnosił się do potencjału tego sektora:

(...) w XXI wieku sektor wzrostu w krajach rozwiniętych nie będzie związany ze sferą biznesu. Najprawdopodobniej będzie nim nienastawiony na zysk sektor publiczny, w którym obecnie niezwykle potrzebne jest przeprowadzenie systematycznych, konkretnych działań, będących praktycznym zastosowaniem zasad zarządzania, co w efekcie może przynieść w ciągu krótkiego okresu bardzo dobre rezultaty [Drucker, 2000: 8–9].

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że sprawne i efektywne funkcjonowanie sektora publicznego może odgrywać istotną rolę w budowaniu dobrobytu społecznego. Podnoszenie sprawności i efektywności tego sektora nie jest jednak łatwe. Realizowane w tym zakresie zmiany napotykają bowiem trudności, zarówno o charakterze biurokratycznym czy ekonomicznym, jak i mentalnym. Są one szczególnie widoczne w procesie rozwoju zarządzania publicznego, który dokonuje się pod wpływem nowych wyzwań stawianych przed sektorem publicznym [Hood, 2005: 7–26].

W procesie rozwoju zarządzania publicznego Stephen P. Osborne [2010: 1–7] wyodrębnia trzy następujące modele: model biurokratyczny (*Public Administration* – PA), nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management* – NPM) oraz współrzędzenie/współzarządzanie publiczne (*Public Governance* – PG)¹. O ile w modelu biurokratycznym podstawy teoretyczne wywodziły się z nauki o polityce i polityki publicznej, o tyle we współczesnych modelach (NPM i PG) są nimi teorie zaliczane do tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej, a więc takie, jak teoria wyboru publicznego, teoria agencji, teoria kosztów transakcyjnych czy teoria interesariuszy. Są to teorie akcentujące wysoki poziom autonomii podmiotów publicznych, co widoczne jest zwłaszcza w przypadku jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz szeroki udział obywateli w procesie podejmowania decyzji na różnych poziomach w strukturze zarządzania.

Dalsze rozważania, ze względu na aktualność podejmowanych problemów, odnieść będziemy do drugiego i trzeciego z wymienionych modeli. Oba te modele współlistnieją z sobą w poszczególnych krajach, ich zaś zakres ma związek z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, a także z poziomem demokracji społeczeństwa [Rudolf, 2011: 407–418].

Opracowanie ma na celu przybliżenie istoty podejścia instytucjonalnego do zarządzania publicznego. Ma ono charakter rozważań teoretycznych z wykorzystaniem światowego i polskiego piśmiennictwa z zakresu ekonomii instytucjonalnej i zarządzania publicznego. Dokonamy w nim ogólnej charakterystyki NEI oraz wskażemy na kluczową rolę instytucji formalnych i nieformalnych w rozwoju sektora publicznego ze szczególnym uwzględnieniem JST. Omówimy również możliwości oddziaływania NEI na efektywność sektora publicznego.

Artykuł kończą refleksje autora na temat roli NEI w rozwoju sektora publicznego.

¹ W literaturze można spotkać również inne podziały modeli zarządzania w sektorze publicznym. Często pierwsza kategoria to stara (klasyczna, tradycyjna) administracja publiczna (*old public administration*), druga zaś to zarządzanie publiczne (*public management*) [Izdebski, 2007: 7–20; Wojciechowski, 2007].

2. Ogólna charakterystyka nowej ekonomii instytucjonalnej

Zdaniem autora nowa ekonomia instytucjonalna (NEI) może stanowić dobrą podstawę teoretyczną do analizy sektora publicznego. Dostarcza ważnych argumentów dla uzasadnienia czy wspierania realizowanych w sektorze publicznym zmian. Przedstawia kierunki dalszych zmian, a także ukazuje sposoby oraz narzędzia ich realizacji. Zmiany te z jednej strony prowadzą do demokratyzacji tego sektora, z drugiej zaś czynią go bardziej efektywnym, w lepszym stopniu zaspokajającym potrzeby obywateli. Zdaniem części autorów na zarządzanie publiczne wywiera wpływ nie tylko NEI, ale również nowa ekonomia polityczna oraz teoria kapitału społecznego [Łopaciuk-Gonczał, Fałkowski, 2012: 24–41].

Rozwój NEI stanowi reakcję na narastające trudności z wyjaśnianiem coraz liczniejszych zjawisk gospodarczych przez ekonomię neoklasyczną. Ta ostatnia, pomimo dokonującej się jej ewolucji, nie nadążyła za pogłębiającą się złożonością mechanizmów rozwoju gospodarczego oraz niespotykaną wcześniej dynamiką zmian zachodzących w gospodarce, spowodowanych w znacznej części przyspieszeniem procesów globalizacji. Przyniosły one dla działalności podmiotów gospodarczych głębokie zmiany uwarunkowań zewnętrznych, co pociągnęło za sobą wzrost ryzyka ich działalności, a także wzrost niepewności [North, 2005: 21–30]. Te ostatnie zjawiska tylko w niewielkim zakresie stanowią przedmiot analizy w ekonomii neoklasycznej.

W nurcie nowej ekonomii instytucjonalnej wskazać można wiele szkół, teorii czy koncepcji ekonomicznych, stąd trudności związane z precyzyjnym określeniem zakresu lub sformułowaniem jej głównych założeń. Podejmując jednak próbę ich zdefiniowania, wskazać można na następujące, najważniejsze jej elementy [Hodson, 1993: 1–25; Langlois, 1986: 1–25]:

- podkreślanie zasadniczej roli czynników instytucjonalnych w rozwoju gospodarczym;
- odejście od modelu pełnej racjonalności na rzecz tzw. racjonalności ograniczonej;
- postrzeganie rzeczywistości taką, jaka jest, rezygnacja z nieprawdziwych założeń czyniących analizę istniejącej rzeczywistości abstrakcyjną;
- odchodzenie od koncepcji efektywności alokacyjnej na rzecz efektywności adaptacyjnej;
- pełniejsze wykorzystywanie danych historycznych i porównawczych (badań empirycznych) w stosunku do otoczenia instytucjonalnego, z jednoczesnym ograniczaniem modeli matematycznych.

NEI próbuje więc uwzględnić zjawiska i problemy, które niesie z sobą rozwój gospodarczy. Dostrzega potrzebę redukcji kosztów transakcyjnych, których narastanie w ostatnim czasie spowodowane zostało większą złożonością procesów gospodarczych. Poświęca szczególnie wiele uwagi organizacjom gospodarczym. NEI wpłynęła na przesunięcie punktu ciężkości badanej problematyki z analizy generowania i alokacji zasobów, na koordynację działań wewnątrz organizacji, oraz jej relacje z otoczeniem. Istotę realizowanych zmian trafnie określił Oliver

E. Williamson [1998: 30], którego zdaniem NEI zastąpiła koncepcję organizacji jako funkcji produkcji koncepcją organizacji jako struktury zarządzania.

Ten nurt w ekonomii przyniósł w rezultacie otwieranie się organizacji na prowadzenie badań empirycznych, na tworzenie koncepcji zarządzania uwzględniających takie zjawiska, jak ograniczona racjonalność, niepewność, asymetria informacji, oportunizm itp. Uniwersalne modele ekonomii neoklasycznej zastąpione zostały przez modele odnoszące się do konkretnych rynków czy konkretnych gospodarek, modele uwzględniające ich specyfikę. Interesującym przykładem wpisującym się w ten nurt jest tzw. ekonomia sektora publicznego popularyzowana przez Josepha E. Stiglitz [2004].

NEI nie tylko wzbogaciła teorię głównego nurtu o kategorię instytucji², ale także zbliżyła ekonomię do takich nauk, jak socjologia, psychologia, prawo oraz nauki polityczne. Znaczny wpływ na procesy zmian w zarządzaniu publicznym wywierają teorie ekonomiczne wpisujące się w nurt neoliberalny, a zaliczane do nowej ekonomii instytucjonalnej. Wymienić tu można m.in. takie teorie, jak teoria wyboru publicznego [Zalewski, 2005: 13–14; Wilkin, 2005: 11], teoria agencji [Urbanek, 2005: 47; Hughes, 1998: 9–11], teoria kosztów transakcyjnych [Williamson, 2005: 69–90; Hardt, 2009: 214] oraz teoria interesariuszy [Freeman, 1984: 46; Bryson, 2004: 21–53]. Wspomniani autorzy zwracają uwagę na szerokie możliwości wykorzystywania tych teorii w zarządzaniu publicznym. W dalszej analizie podejmiemy próbę spojrzenia na zarządzanie publiczne przez pryzmat wybranych założeń NEI oraz wspomnianych teorii.

3. Kluczowa rola instytucji w rozwoju sektora publicznego

W nowej ekonomii instytucjonalnej dominuje pogląd, że instytucje są kluczem do zrozumienia współczesnych problemów gospodarczych. Ich analiza napotyka jednak trudności, ponieważ ze względu na ich szeroki zakres, niezwykle różnorodność oraz zróżnicowany charakter występują problemy z precyzyjnym ich zdefiniowaniem. Większość formułowanych przez autorów definicji instytucji wywodzi się z dorobku Douglasa C. Northa [1990: 3], który traktuje instytucje jako zbiór reguł i regulacji, stanowiących ograniczenia dla ludzkich zachowań. Mają one na celu zmniejszenie niepewności przy realizacji działań bądź podejmowaniu decyzji. Instytucje narzucają ludziom określony sposób zachowań, co umożliwia przewidywalność zasad ich postępowania. W podobny sposób, a więc również bardzo szeroko, definiuje instytucje Geoffrey M. Hodgson [2004: 424]. Jego zdaniem są to systemy utrwalonych i społecznie akceptowanych reguł,

² Początkowo NEI rozwijała się w opozycji do obowiązującego paradygmatu ekonomii neoklasycznej. Ronald Coase, jeden z twórców NEI, twierdził nawet, że rola tzw. nowego instytucjonalizmu nie polega na modyfikacji istniejącego paradygmatu ekonomii ortodoksyjnej, ale na jego zastąpieniu nowym paradygmatem, odzwierciedlającym w lepszy sposób istniejącą rzeczywistość ekonomiczną [Interview with Ronald Coase..., 1997]. Obecnie zdecydowanie dominuje pogląd, że teorie NEI coraz szerzej wzbogacają ekonomię neoklasyczną i są zaliczane do teorii głównego nurtu.

które tworzą społeczne interakcje. Narzucają one określony rodzaj zachowań. Do instytucji zalicza on między innymi język, prawo, przepisy ruchu drogowego, zasady zachowania się przy stole itp.

Takie rozumienie instytucji oznacza, że są one z jednej strony powszechnie akceptowanymi regułami zachowań, z drugiej zaś stwarzają jednostkom ograniczenia wyboru. Ograniczenia takie dotyczyć mogą na przykład polityki publicznej, w tym kształtowania relacji między organizacjami publicznymi, społecznymi i prywatnymi. Wypracowany w wyniku prób i błędów układ instytucjonalny może w istotny sposób wpływać zarówno na wzrost gospodarczy danego kraju, regionu czy miasta, jak i na efektywność sektora publicznego, mierzoną poziomem zaspokojenia potrzeb obywateli. Przemawia to za szerokim uwzględnianiem dorobku NEI w rozwoju sektora publicznego.

W koncepcji instytucji D.C. Northa ważną rolę odgrywa ich podział na instytucje formalne i nieformalne. Instytucje formalne to przede wszystkim systemy prawne, normujące funkcjonowanie życia politycznego, gospodarczego i społecznego. Ich spektrum jest bardzo szerokie. Zdaniem Janiny Godłów-Legiędź obejmują one przedział od konstytucji czy poszczególnych ustaw do regulaminów wewnętrznych poszczególnych organizacji. Na straży ich przestrzegania stoją organy ochrony prawnej (np. sądy, prokuratura, inspekcje, policja). Rozwój instytucji formalnych dokonuje się wraz z postępem technicznym bądź technologicznym oraz wzrostem specjalizacji i podziału pracy. Rosnąca złożoność relacji międzyludzkich sprawia, że tworzenie instytucji przynosi zwykle korzyści, co skłania do ponoszenia kosztów ich rozbudowy [Godłów-Legiędź, 2009: 16].

Analiza instytucji formalnych wskazuje na występowanie w nich struktury hierarchicznej. Na szczycie tej hierarchii znajdują się zasady i ograniczenia o charakterze ogólnym, dotyczące problemów zasadniczych (np. konstytucja), stąd koszty ich zmiany są zwykle bardzo wysokie. Na niższych poziomach hierarchii znajdują się zasady i ograniczenia o większym stopniu szczegółowości, zarazem łatwiejsze do wprowadzenia i wymagające mniejszych nakładów (np. ustawy samorządowe czy statuty JST). Hierarchiczny charakter instytucji przyczynia się w znacznym stopniu do stabilizacji systemu instytucjonalnego.

Instytucje formalne tworzone są głównie dla usprawnienia ludzkich interakcji, co przynosi zwykle redukcję kosztów transakcyjnych, a także ogranicza niepewność. Jeśli początkowo niepewność płynęła głównie ze środowiska przyrodniczego, to wraz z rozwojem postępu technicznego i rosnącym podziałem pracy komplikowały się relacje interpersonalne, co stanowiło źródło niepewności. Obecnie główny problem polega na tym, jak dostosować macierz instytucjonalną do istniejących potrzeb w zakresie zmniejszania niepewności. Początkowo wymiana miała charakter bezpośredni i znajdowała oparcie w instytucjach nieformalnych, obecnie transakcje wymagają bardziej zaawansowanych instytucji, często bowiem odbywają się na odległość, mają charakter bezosobowy czy przebiegają z udziałem dużej liczby kontrahentów. W takiej sytuacji ograniczanie niepewności wymaga odpowiednich zasad lub reguł, a więc instytucji o charakterze formalnym. Dobrym przykładem mogą tu być standardy jakości ISO, z powodzeniem wdrażane również w organizacjach sektora publicznego.

Do instytucji formalnych dotyczących sektora publicznego zaliczymy akty normatywne regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego, poczynając od prawa międzynarodowego przez konstytucję RP, ustawy samorządowe, ale również na przykład uchwały organów stanowiących JST. Wśród tych ostatnich na uwagę zasługują dokumenty strategiczne, związane z planowaniem rozwoju terytorium (strategie rozwoju, strategie sektorowe, studia uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego itp.). Instytucjami formalnymi będą również statuty JST, a także regulaminy organizacyjne urzędów samorządowych.

Obok instytucji formalnych można wymienić szereg instytucji nieformalnych, które mają zwykle charakter bardziej ogólny. Spełniają one funkcje komplementarne w stosunku do instytucji formalnych. Składają się na nie poglądy, postawy, zwyczaje, tradycje, zasady moralne, etyczne, wierzenia religijne czy skłonność do działań oportunistycznych [Neale, 1987: 1179]. Instytucje te to zasady zachowań przekazywane z pokolenia na pokolenie, to społeczna spuścizna czy szeroko pojęta kultura. Zasady te są szczególnie istotne w odniesieniu do osób sprawujących władzę bądź pełniących ważne funkcje w strukturach organizacyjnych (np. w urzędach samorządowych). To ich postawy, poglądy, zasady moralne, etyczne mogą decydować o zaangażowaniu w wykonywaną pracę, o identyfikowaniu się z interesami JST, o ich kreatywności lub otwartości na postulaty i opinie interesariuszy, w tym społeczeństwa. Znaczenia nabiera również kapitał społeczny charakteryzujący lokalną społeczność. Wszystko to może wpływać na efektywność działań samorządów terytorialnych.

Trudno więc przecenić wpływ instytucji nieformalnych na kształtowanie się sposobu myślenia jednostek, na ich przekonania społeczne, polityczne czy religijne. Instytucje te mają zasadniczy wpływ na kształtowanie się tzw. modeli mentalnych. Przykładem może tu być negatywny stosunek polskich organizacji sektora publicznego, w tym JST do wchodzenia w relacje z sektorem prywatnym. Istniejące w przeszłości afery korupcyjne i wynikające stąd uprzedzenia do współpracy z tym sektorem sprawiają, że rzeczywisty zakres tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego jest w Polsce nadal bardzo ograniczony [Mataśka, 2010: 21–74]. W rezultacie takie podmioty jak JST nie wykorzystują olbrzymich możliwości, jakie stwarza kapitał prywatny w procesie zaspokajania potrzeb mieszkańców [Rudolf, 2010].

Na codzienny obraz życia obywateli składają się wzajemne interakcje instytucji formalnych i nieformalnych. Początkowo, jak wspominaliśmy, przeważały instytucje nieformalne, ułatwiające współdziałanie ludzi w małych grupach. Rosnący podział pracy prowadził do wzrostu znaczenia instytucji formalnych, regulujących stosunki i interakcje w społeczeństwie. Nie oznacza to, że instytucje nieformalne straciły na znaczeniu. Są wszechobecne, również w krajach najwyżej rozwiniętych, gdzie instytucje formalne regulują niemal każdy aspekt życia gospodarczego i społecznego. Instytucje nieformalne pozwalają zrozumieć, dlaczego instytucje formalne sprawdziły się w jednym kraju, w innym zaś okazały się całkowicie nieefektywne. Dzieje się tak dlatego, że instytucje formalne i nieformalne wzajemnie się uzupełniają i nie mogą istnieć niezależnie.

Institucje nieformalne z zasady zmieniają się stosunkowo wolno, co nie oznacza, że nie można wpływać na przyspieszenie takich zmian. Wiele zależy tu od wzajemnych relacji między szeroko rozumianymi partnerami społecznymi. W sektorze publicznym są to między innymi relacje między menedżerami publicznymi oraz pracownikami administracyjnych struktur. Istniejące między nimi relacje partnerskie powinny skutkować identyfikowaniem się pracowników z organizacją publiczną. Pracownicy tacy chętniej angażują się w rozwiązywanie pojawiających się problemów, a ich działania stają się przedsiębiorcze i kreatywne. Może to w rezultacie przynosić obniżanie kosztów transakcyjnych oraz wzrost efektywności organizacji publicznej.

Powyższe zależności sprawiają, że zmiana środowiska instytucjonalnego zależy w zasadniczym stopniu od zakorzenienia instytucji nieformalnych. Zmianie ulegają nawet całe systemy instytucjonalne, chociaż wydają się stabilne. Powolne tempo zmian sprawia, że są one widoczne dopiero z perspektywy czasu. Zauważyć można jednocześnie, że występujące w ostatnich dziesięcioleciach takie zjawiska, jak rosnący poziom wykształcenia obywateli czy wyższy standard życia wywierają wpływ na przyspieszenie zmian instytucji nieformalnych. Warunkiem stabilności osiągniętych rezultatów jest zgodność instytucji formalnych i nieformalnych czyli tzw. równowaga instytucjonalna³.

4. Możliwości oddziaływania NEI na efektywność sektora publicznego

Zwiększenie efektywności sektora publicznego należy uznać za jeden z podstawowych celów zarządzania publicznego. Cel ten staje się szczególnie aktualny w sytuacji rosnącego zakresu kompetencji, zadań i obowiązków samorządu terytorialnego. Władze samorządowe stają więc przed coraz trudniejszymi wyzwaniami czy dylematami w procesie podejmowania decyzji. Muszą bowiem decydować o rodzajach i zakresie podejmowanych działań, a także o wyborze takich metod zarządzania, by realizacja zadań wyznaczonych przez państwo jako podmiot władzy odbywała się zgodnie z zasadami efektywności ekonomicznej i organizacyjnej oraz sprawiedliwości społecznej [Fukuyama, 2005].

W NEI efektywność jest ważnym kryterium oceny rezultatów działalności organizacji. W świetle tej ekonomii efektywność sektora publicznego stanowi pochodną szans, zasad oraz procesów funkcjonujących tam instytucji. Instytucje te wykazują zróżnicowaną efektywność, która zależy od ich charakteru, ich pozycji, zasad działania itp. Dotyczy to zarówno instytucji formalnych, jak i nieformalnych, których wzajemne relacje nabierają tu szczególnie znaczenia.

³ Równowagę instytucjonalną należy rozumieć, jako dążenie do takiego zbioru instytucji oraz istniejących między nimi powiązań, które stwarzają możliwość realizacji podstawowych funkcji systemu instytucjonalnego oraz zapewniają mu względną trwałość. Dla uzyskania równowagi instytucjonalnej niezbędna jest wewnętrzna zgodność zespołu instytucji formalnych oraz istniejących instytucji nieformalnych [Załęczna, 2010: 32–33].

Sprzyjająca sytuacja wystąpi wtedy, jeśli instytucje formalne i nieformalne będą się wzajemnie wspierać bądź uzupełniać. Z mniej sprzyjającą sytuacją mamy do czynienia, jeśli instytucje te pozostają w konflikcie, jeśli zachodzi potrzeba uruchomienia procesu ich harmonizacji, który jest zwykle długi i kosztowny. Najczęściej sprzeczności takie pojawiają się wówczas, gdy instytucja formalna tworzona na przykład na podstawie nowej ustawy wyraźnie odbiega od wyznaczanych powszechnie zasad czy ideologii.

Efektywność w NEI jest pojmowana inaczej niż w ekonomii ortodoksyjnej. W tej ostatniej za podstawowe kryterium przyjmuje się tzw. efektywność alokacyjną, nazywaną również efektywnością w sensie Pareta. W przypadku sektora publicznego występuje ona wówczas, gdy dokonany zostanie podział dostępnych zasobów na przykład będących w dyspozycji samorządu terytorialnego między różne cele w taki sposób, że nie można polepszyć sytuacji kogokolwiek, nie pogarszając jednocześnie sytuacji kogoś innego. Nie bierze ona pod uwagę instytucji, ich znaczenia czy ich dostosowań do zmieniających się warunków. W nowej ekonomii instytucjonalnej przyjęto za kryterium oceny tzw. efektywność adaptacyjną, przejawiającą się elastycznymi zmianami matrycy instytucjonalnej, które to zmiany prowadzą do wzrostu realnego dochodu [Stanfield, 2006: 249–259]. Podkreśla się tu rolę instytucji jako systemu bodźców motywujących jednostki do podejmowania ryzyka i kreatywnych działań, do zdobywania wiedzy i wdrażania innowacji.

Ten rodzaj efektywności może się okazać przydatny w szeroko rozumianym sektorze publicznym. Sprzyja bowiem rozwiązywaniu występujących problemów, na przykład w JST pomaga w łagodnym dostosowywaniu się urzędu administracji samorządowej do zmian zachodzących na rynku, szczególnie zaś zmian o charakterze gwałtownym. Pomaga także w dostosowywaniu instytucji do efektywnego działania w nowych warunkach bądź w tworzeniu nowych instytucji. Instytucje, kształtując strukturę motywacyjną w organizacjach samorządu terytorialnego, powinny określać jakie działania są dla JST korzystne. Odpowiednia struktura motywacyjna, polegająca między innymi na nagradzaniu kreatywnych działań sprawi, że zaangażowani pracownicy będą współtworzyć zasady wspierające rozwój i wykorzystujące dostępną wiedzę.

Do osiągnięcia efektywności adaptacyjnej prowadzi zwykle decentralizacja procesu decyzyjnego w organizacji. Decentralizacja sprzyja angażowaniu się pracowników w problemy organizacji, wychodzeniu z inicjatywami rozwiązywania pojawiających się problemów itp. Miarą efektywności adaptacyjnej są takie rezultaty zachodzących zmian, które prowadzą do redukcji kosztów transakcyjnych. Należy zauważyć, że efektywność adaptacyjna jest tym większa, im bardziej rozwinięty jest system instytucjonalny administracji samorządowej. Dzieje się tak dlatego, że zaawansowane instytucje charakteryzują się większymi zdolnościami dostosowawczymi. Potrafią one odbierać nawet słabe sygnały i błyskawicznie je wykorzystywać dla osiągnięcia realizowanych celów.

5. Zakończenie

Prowadzone wyżej rozważania mieszczące się w nurcie nowej ekonomii instytucjonalnej dostarczać mogą przesłanek dla realizowanych współcześnie zmian w sektorze publicznym. Wskazują one na sposoby i możliwości podnoszenia efektywności tego sektora przez dążenie do osiągnięcia tzw. równowagi instytucjonalnej, sprowadzającej się do zgodności instytucji formalnych i nieformalnych. Nowa ekonomia instytucjonalna oferuje świeże spojrzenie na proces podejmowania decyzji w organizacjach, przedstawia złożoność tego procesu i wskazuje na elementy, które nie były dotychczas uwzględniane, a których rola w tym procesie może być znaczna.

Analiza instytucjonalna dotyczy zjawisk i procesów, które występują w organizacjach, a jej wykorzystywanie może zaowocować korzystnymi dla nich rezultatami. Analiza ta stwarza bowiem możliwość bardziej precyzyjnego sformułowania pojawiających się problemów, co może ułatwić ich rozwiązywanie. Pozwala również wyjaśnić różnorodne skutki działalności poszczególnych organizacji publicznych, wskazując jednocześnie na takie rodzaje podejmowanych działań, które mogą się przyczyniać do poprawy ich efektywności. Należy jednocześnie pamiętać, że menedżerowie publiczni powinni kierować się w swoich decyzjach nie tylko efektywnością ekonomiczną. Muszą również uwzględniać konsekwencje społeczne i polityczne swoich decyzji.

Literatura

- Bryson J.M. (2004), *What to do when stakeholders matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, „Public Management Review”, vol. 6, nr 1, s. 21–53.
- Drucker P.F. (2000), *Zarządzanie w XXI wieku*, Wydawnictwo Muza, Warszawa.
- Freeman E.R. (1984), *Strategic Management: A Stakeholders Approach*, Pitman, Boston.
- Fukuyama F. (2005), *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- Godłów-Legiędź J. (2009), *Instytucje i koszty transakcji jako podstawowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej* [w:] J. Godłów-Legiędź (red.), *Instytucje i transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Hardt Ł. (2009), *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Hodgson G. (1993), *Institutional Economics: Surveying the „Old” and the „New”*, „Metroeconomica”, vol. 44, nr 1, s. 1–48.
- Hodgson G.M. (2004), *The Evolution of Institutional Economics. Agency, Structure and Darwinism in America Institutionalism*, Routledge, London–New York.
- Hood Ch. (2005), *Public Management. The World, the Movement, the Science* [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn, Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.
- Hughes O.E. (1998), *Public Management and Administration. An Introduction*, Macmillan Press Ltd., London.

- Interview with Ronald Coase at the Inaugural Conference of the International Society for New Institutional Economics* (1997), St. Louis, <http://coase.org/coaseinterview.htm> (dostęp: 4.08.2014).
- Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, s. 7–20.
- Langlois R. (1986), *Rationality, Institutions, Explanation* [w:] R. Langlois (red.), *Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lopaciuk-Goncaryk B., Fałkowski J. (2012), *Kilka uwag na temat koncepcji dobrego rządu z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej, nowej ekonomii politycznej i teorii kapitału społecznego*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2 (20), s. 24–41.
- Mataśka M. (2010), *Istota i zakres partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce* [w:] J. Rutkowski (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Neale W. (1987), *Institutions*, „Journal of Economic Issues”, vol. 3.
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North D.C. (2005), *Institutions and the Performance of Economic over Time* [w:] C. Ménard, M.M. Shirley (red.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, The Netherlands.
- Osborne S.P. (2010), *Introduction. The (New) Public Governance: A suitable case for treatment?* [w:] S.P. Osborne (red.), *The New Public Governments? Emerging perspective on theory and practice of public governance*, Routledge, London–New York.
- Rudolf W. (red.) (2010), *Rola partnerstwa w działalności samorządów terytorialnych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa im. Prof. E. Lipińskiego w Kielcach, Kielce.
- Rudolf W. (2011), *Rozwój zarządzania publicznego* [w:] *Aktualne trendy w naukach o zarządzaniu, finansach i rachunkowości*, „Folia Oeconomica”, vol. 261, s. 407–418.
- Stanfield J.R. (2006), *From OIE to NIE toward EE*, „Journal of Economic Issues”, vol. XL, nr 2, s. 249–259.
- Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Urbanek P. (2005), *Nadzór korporacyjny a wynagrodzenia menedżerów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Wilkin J. (2005), *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki* [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Williamson O.E. (1998), *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Williamson O.E. (2005), *Transaction Cost Economics* [w:] C. Ménard, M.M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Dordrecht.
- Wojciechowski E. (2007), *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do governance* [w:] D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 1161, Wrocław.
- Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Załęzna M. (2010), *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości w Polsce na tle doświadczeń państw zachodnich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.