

W POSZUKIWANIU EFEKTYWNOŚCI INWESTYCJI PUBLICZNYCH

Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych a wybrane teorie nowej ekonomii instytucjonalnej



ARKADIUSZ J. DERKACZ

Arkadiusz J. Derkacz

W poszukiwaniu efektywności inwestycji publicznych

Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych
a wybrane teorie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej



[Kup książkę](#)

© Copyright by Arkadiusz Jan Derkacz 2018

Projekt okładki: Tomasz Walenta

ISBN 978-83-7564-541-5

Wydanie I, Szczecin 2018

Wydawnictwo My Book
www.mybook.pl

[Kup książkę](#)

*Mojemu Synowi,
Miłoszowi,
za...*

Wprowadzenie

Kwestie, jakimi zajmuje się ekonomia sektora publicznego, należą do najbardziej interesujących w całej ekonomii.

J.E. Stiglitz¹

W poszukiwaniu efektywności inwestycji publicznych jest opracowaniem, które w dużej mierze powstało na podstawie dysertacji doktorskiej napisanej przez autora pod kierunkiem prof. A. Glapińskiego i dr W. Bołkunowa w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Oryginalny tytuł pracy brzmiał *Model optymalizacji inwestycji publicznych a wybrane teorie nowej ekonomii instytucjonalnej*.

Działalność państwa kontraktującego, ujawniana między innymi w wytwarzaniu i dostarczaniu dóbr publicznych determinowanych potrzebami społecznymi, jest coraz częściej postrzegana jako element nowoczesnego państwa. Choć praktyka polityki gospodarczej jest mocno kojarzona z aspektami obciążeń budżetowych i często stawiana w cieniu działalności gospodarczej sektora prywatnego, to jednak nie sposób nie doceniać tej właśnie aktywności państwa – tak ze względu społecznej użyteczności, jak i z perspektywy całej gospodarki krajowej. Bezspornym pozostaje także fakt, iż realizacja inwestycji publicznych, których fundamentalnym celem jest dostarczanie społeczeństwu określonych dóbr publicznych, pozostaje pod wpływem szerokiego strumienia czynników determinujących tę aktywność państwa kontraktującego. Dynamika zmian społeczno-gospodarczych i technologicznych, fluktuacje polityczne, społeczne i kulturowe, globalne i lokalne problemy natury ekonomicznej i wiele

¹J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawn. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. xxi.

innych zjawisk stanowią niezmiernie szybko zmieniające się otoczenie, w którym państwo podejmuje określone decyzje gospodarcze. To wszystko sprawia, iż problemy racjonalizacji realizacji inwestycji publicznych w dynamicznie zmieniającej się sferze instytucjonalnej zasługują na pogłębioną analizę także w kontekście Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Wszak to ten nurt ekonomii ma na celu poznawanie działającego człowieka takiego, jakim on jest w rzeczywistości, działającego w ograniczeniach instytucjonalnych determinantów. W poniższych rozważaniach ów człowiek działający jest utożsamiany – z całym inwentarzem dobrodziejstwa – z państwem kontraktującym. Dlaczego zatem owo państwo kontraktujące, które swoje działania kieruje w celu zaspokajania potrzeb społecznych, działające w ograniczeniach dynamicznie zmieniającej się sfery instytucjonalnej, nie może czerpać także z rozwiązań wypracowanych przez twórców poszczególnych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, skutkujących chociażby obniżeniem kosztów transakcyjnych?

Rozważania na temat koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych (w skrócie – koncepcja OIP), w sposób fundamentalny odnosząc się do zagadnień z obszaru Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, dotyczą w zasadzie aspektów podejmowania racjonalnych decyzji i optymalnego działania organizacji państwa ukierunkowanego na osiągnięcie określonych celów, którymi są tu zadania użyteczności publicznej. Choć działalność państwa w tym kontekście sprowadza się do polityki gospodarczej, rozumianej jako praktyka, to osadzenie problemu naukowego niniejszej pracy w zagadnienia neoinstytucjonalizmu oraz optymalizacji ekonomicznej i organizacyjnej na pierwszy plan wysuwa procesy funkcjonowania, przekształcania, rozwoju oraz współdziałania państwa kontraktującego z innymi podmiotami gospodarczymi, także z sektora prywatnego. Poniższa praca nosi więc znamiona teoretycznych uogólnień dotyczących organizacji publicznej w zakresie realizacji inwestycji publicznych, aspirując do uzyskania miana wysokoaplikacyjnej dyrektywy praktycznej. W świetle powyższego można powiedzieć, iż prezentowane rozważania na temat koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych odnoszą się do nauk o zarządzaniu w granicach dziedziny nauk ekonomicznych.

Praktyka menedżerska w sektorze prywatnym, coraz to nowe wyzwania biznesowe, dynamiczna fluktuacja otoczenia mikro- i makroekonomicznego w głównej mierze zmusiły autora niniejszych rozważań do poszukiwania nowej wiedzy i umiejętności, które stałyby się źródłem nowych inspiracji w obszarze praktyki zarządzania przedsiębiorstwem. Tak zdefiniowane potrzeby zostały zaspokojone kolejnymi studiami ekonomicznymi oraz studiami doktoranckimi z nauk o zarządzaniu. Dalsza praca zawodowa, która poszerzyła praktykę biznesową o doświadczenia menedżerskie na styku sektora prywatnego i publicznego, poprzez udział w realizacji inwestycji publicznych, pogłębiły zainteresowania naukami o zarządzaniu, a dodatkowo zrodziła aspiracje do zagłębienia się w ekonomię sektora publicznego. Tym samym można powiedzieć, iż motywacje autora do podjęcia tematyki optymalizacji inwestycji publicznych leżą w stwierdzeniu, iż zagadnienia ekonomii państwa kontraktującego należą do najbardziej interesujących z całej ekonomii. Wspomniana praktyka autora z sektora prywatnego na styku z sektorem publicznym stała się źródłem informacji na temat trudności i problemów związanych z realizacją inwestycji publicznych. W taki sposób ukształtowana motywacja popchnęła autora do wkroczenia na drogę naukowych rozważań i poszukiwań alternatywnych form zarządzania transakcjami publicznymi. Ponadto zainteresowania nowymi modelami zarządzania, polityką gospodarczą, filozofią, socjologią oraz Nową Ekonomią Instytucjonalną stały się – nie sposób uciec od tego stwierdzenia w tym miejscu – instytucjonalnym determinantem do podjęcia w pogłębionych rozważaniach rozważań w zakresie optymalizacji inwestycji publicznych.

Poniższe rozważania na temat optymalizacji inwestycji publicznych mają za zadanie uzyskanie dwóch podstawowych celów. Pierwszy z nich dotyczy samej koncepcji efektywnościowej. Pierwotne jej odsłony pojawiły się w publikacjach autora w roku 2009² pod nazwą *privatesourcingu*, który został wówczas zdefinio-

²por. W. Bołkunow i A. Derkacz, *Privatesourcing, czyli partnerstwo publiczno-prywatne jako forma globalnego sourcingu*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoła Główna Handlowa”, 2009, nr 96, s. 9–34.

wany jako swoiste narzędzie organizacji procesu realizacji określonych funkcji ekonomicznych koniecznych dla inwestycji publicznych. Obecne rozważania mają na celu ukazanie ostatecznej formy modelowej, która przybrała już postać alternatywnej formy zarządzania inwestycjami publicznymi przez państwo kontraktujące. Drugim celem, jaki stawia sobie autor w tej pracy, jest próba odniesienia owej koncepcji efektywnościowej do gospodarki *sensu largo*. Dlatego koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych została odniesiona do realnej sfery instytucjonalnej wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. W świetle teorii kosztów transakcyjnych, teorii kontraktów, teorii praw własności oraz teorii wyboru publicznego została podjęta próba ukazania państwa kontraktującego realizującego określone inwestycje publiczne. Przedstawienie natomiast poszczególnych elementów instytucjonalnego porządku ekonomicznego, warunków instytucjonalnej sfery inwestycji publicznych oraz działającego podmiotu gospodarczego stanowią podstawę do prezentacji koncepcji efektywnościowej w perspektywie alternatywnej formy zarządzania transakcjami publicznymi, która determinuje określone korzyści w obszarze publicznych kosztów transakcyjnych. Powyższe cele pracy znalazły swoje odzwierciedlenie w hipotezach naukowych oraz w głównej tezie niniejszej dysertacji. Pierwsza hipoteza sprowadza się do stwierdzenia, iż koncepcja optymalizująca realizację inwestycji publicznych wpisuje się w ramy teorii kosztów transakcyjnych, teorii praw własności, teorii kontraktów oraz teorii wyboru publicznego stanowiących wybrane zagadnienia Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. W drugiej hipotezie autor próbuje uzasadnić, że wykorzystanie koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych do realizacji zadań publicznych można traktować jako element polityki gospodarczej. Ostatnia hipoteza sprowadza się natomiast do stwierdzenia, iż skutki wykorzystania koncepcji OIP mogą mieć pozytywny wpływ na gospodarkę krajową. Powyżej przedstawione cele pracy oraz poszczególne hipotezy determinują główną tezę naukową. Autor próbuje w poniższych rozważaniach obronić twierdzenie, iż koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych poprzez jej zastosowanie w realizacji zadań użyteczności publicznych, na poziomie

ogólnokrajowym i samorządowym, z punktu widzenia wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, okazuje się korzystna dla gospodarki krajowej.

Problematyka zadań użyteczności publicznej, czy nawet samych inwestycji publicznych, w literaturze przedmiotu jest omawiana bardzo szeroko w różnych aspektach. Także zawężenie tego problemu do aspektów efektywności realizacji publicznych inwestycji jest podejmowana przez wielu ekonomistów. W poniższych rozważaniach na temat koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych autor w sposób celowy dokonał metodologicznego zawężenia przedmiotowych tu zjawisk społeczno-ekonomicznych. Są nimi te inwestycje publiczne, które kryją się pod określeniem idiosynkratycznych transakcji publicznych. Koncepcja racjonalizacji dotyczy więc tych inwestycji, które zmierzając do wytwarzania określonych dóbr publicznych, charakteryzują się wysokim skomplikowaniem aktywów specyficznych oraz niską częstotliwością występowania. Ten rodzaj inwestycji publicznych wydaje się być szczególnie interesujący, gdyż generuje w praktyce szeroki strumień problemów i trudności natury społecznej, organizacyjnej i ekonomicznej *sensu largo*. Ponadto wielkie znaczenie tego rodzaju inwestycji publicznych dla gospodarki sprawia, iż próba zdefiniowania alternatywnej formy ich zarządzania może być wartościowa z perspektywy chociażby oszczędności publicznych kosztów transakcyjnych. Osadzenie głównego problemu w wybranych teoriach Nowej Ekonomii Instytucjonalnej ujawnia jeszcze jedno ograniczenie zakresu rozważań. Wynika ono jednak z celu pracy, którym jest m.in. próba ukazania efektywnościowych skutków wykorzystania przedmiotowej tu koncepcji. Wybór Nowej Ekonomii Instytucjonalnej można uzasadnić twierdzeniem, według którego NEI jest tą ekonomią, która zajmuje się działaniem człowieka w realnym otoczeniu sfery instytucjonalnej. Wybór natomiast teorii kosztów transakcyjnych, teorii kontraktów, teorii praw własności oraz teorii wyboru publicznego był podyktowany chęcią ukazania możliwych oszczędności na skutek wykorzystania koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Taki wybór nie oznacza jednak, iż inne teorie osadzone w nurcie neoinstytucjonalnym nie mogą być obszarem próby od-

niesienia do nich inwestycji publicznych. Próby wpisania transakcji publicznych w kolejne oblicza Nowej Ekonomii Instytucjonalnej mogą być przedmiotem przyszłych rozważań autora.

Rozważania o optymalizacji realizacji inwestycji publicznych zostały w sposób celowy osadzone w naukach o zarządzaniu, przede wszystkim w kontekście procesów funkcjonowania, przekształcania, rozwoju oraz współdziałania państwa kontraktującego z innymi podmiotami gospodarczymi. Istnieje bogata literatura, która podejmuje zagadnienia zadań użyteczności publicznej, procesów ich wytwarzania i dostarczania społeczeństwu, a także traktująca o różnych formach zwiększania efektywności inwestycji publicznych. Analiza tego dorobku naukowego rodzi wniosek, iż realizacja określonych inwestycji publicznych jest lokowana niejako na peryferiach działalności gospodarczej ze względu na „nieekonomiczny”, lecz publiczny ich charakter. W poniższym opracowaniu autor odchodzi trochę od tego przekonania na rzecz traktowania inwestycji publicznych jako transakcji rynkowych, które charakteryzują się dodatkowo publiczną celowością. Taki zabieg pozwala na ulokowanie przedmiotowych tu procesów inwestycyjnych w granicach nauk ekonomicznych. Oczywiście publiczny ich charakter wymaga pewnej odmienności w analizie naukowej, nie może być jednak przyczynkiem do tego, iż będą one traktowane jako „ułomne” zjawiska gospodarcze. Takie podejście stało się determinantem do powstania Ekonomii Celów Publicznych, którą należy rozumieć jako autorską propozycję drogi poznawania, analizowania i opisywania zjawisk społeczno-ekonomicznych zachodzących w instytucjonalnej sferze inwestycji publicznych. Można jednocześnie założyć, iż stanie się ona tematem przyszłych rozważań naukowych autora, stając się tym samym nowym obszarem – a raczej nową perspektywą – badań przedmiotowej tu działalności państwa kontraktującego.

W świetle powyższego wprowadzenia można się spodziewać po lekturze poniższej pracy wysnucia kilku głównych wniosków. Potraktowanie problematyki zadań użyteczności publicznej z perspektywy nauk o zarządzaniu, a jednocześnie w świetle wybranych zagadnień Nowej Ekonomii Instytucjonalnej może prowadzić do

ukazania alternatywnej formy zarządzania transakcjami publicznymi. Wykorzystanie koncepcji efektywnościowej może skutkować realnymi oszczędnościami publicznych kosztów transakcyjnych, co będzie stanowiło przyczynę instytucjonalnej optymalizacji inwestycji publicznych. Wydaje się także zasadnym twierdzenie, iż stosowane w niniejszych rozważaniach określenie ‘państwo kontraktujące’ będzie rodziło interesujące wnioski dotyczące sposobu postrzegania przez autora samych inwestycji publicznych oraz podmiotu państwa, które jest zobligowane do ich wytwarzania i dostarczania społeczeństwu. Interesująca wydaje się także propozycja Ekonomii Celów Publicznych, która jest przedstawiana jako propozycja alternatywnej ścieżki poznawania określonych zjawisk społeczno-ekonomicznych, którymi są inwestycje publiczne. Najważniejszymi wnioskami, których należy się tu spodziewać, powinny być te, które będą odnosiły się do postawionych hipotez oraz tezy naukowej. Można więc oczekiwać, iż koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych znajdzie zainteresowanie w granicach wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, zostanie zdefiniowana jako kolejny element polityki gospodarczej, a skutki jej wdrożenia odniosą realny wpływ na krajową gospodarkę. Tym samym proponowana tu i omawiana koncepcja efektywnościowa zostanie oceniona pozytywnie jako alternatywna forma zarządzania transakcjami publicznymi, która wygeneruje możliwość oszczędzania publicznych kosztów transakcyjnych oraz finalnie przyczyni się do wzrostu efektywności inwestycji publicznych.

Rozważania na temat koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych dla osiągnięcia założonych celów oraz uzasadnienia słuszności głównej tezy naukowej zostały wpisane w określoną strukturę. W pierwszym rozdziale omówione zostały zagadnienia wybranych teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, które to stanowią swoiste teoretyczne tło dla głównego problemu pracy. Przedstawiono tam kluczowe dla nurtu neoinstytucjonalnego zagadnienia na temat instytucji, a także teorii praw własności, teorii kontraktów oraz teorii kosztów transakcyjnych. Prezentacja została sformułowana w taki sposób, iż ukazuje powyższe teorie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej z perspektywy poszczególnych ele-

mentów porządku ekonomicznego, instytucjonalnych determinantów otoczenia oraz podmiotu gospodarczego, którym jest tu państwo kontraktujące. Drugi rozdział poświęcony został koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych. Poruszono w nim zagadnienia związane bezpośrednio już z inwestycjami publicznymi oraz państwem, które zostało określone jako kreator dóbr publicznych. W rozdziale tym zawarto także kluczowe rozważania na temat koncepcji efektywnościowej, która jest prezentowana poprzez omówienie jej fundamentów, cech oryginalności oraz dynamicznej struktury. Ponadto w rozdziale drugim zawarto rozważania na temat społecznej wartości dodanej inwestycji publicznych oraz ceny użyteczności publicznej. Rozdział trzeci został poświęcony Nowej Ekonomii Celów Publicznych. Znajdują się tam rozważania na temat jej istoty i głównych elementów, którymi są zadania użyteczności publicznej, optymalizacja instytucjonalna, cena użyteczności publicznej oraz wartość celu publicznego. Ponadto w rozdziale tym zawarte zostały rozważania na temat polityki gospodarczej. Poruszono więc zagadnienia oddziaływania państwa na zjawiska gospodarcze, a także odniesienie Ekonomii Celów Publicznych do instytucjonalnego ujęcia polityki gospodarczej. W rozdziale czwartym podjęta została próba osadzenia koncepcji optymalizacji inwestycji publicznych w wybranych teoriach Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, w tym także teorii wyboru publicznego. Zostały tu ukazane elementy porządku instytucjonalnego inwestycji publicznych, instytucjonalna sfera inwestycji publicznych oraz działalność państwa kontraktującego. Ostatni rozdział zawiera kluczowe rozważania dla celów pracy. Został on poświęcony efektywnościowemu kierunkowi zarządzania transakcjami publicznymi przez państwo kontraktujące. Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych została tu wpisana w strukturę zarządzania, co umożliwiło ukazanie możliwych oszczędności w kosztach transakcyjnych. Tym samym całe rozważania przedstawione w poniższej pracy ukazują nową alternatywę zarządzania publicznymi transakcjami, która została zdefiniowana ostatecznie jako koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych.