

# Koszty transakcyjne usług lokalnych w Polsce<sup>1</sup>

Studia Regionalne i Lokalne  
Nr 2(92)/2023  
© Autorzy 2023



Katarzyna Szmigiel-Rawska

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,  
Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej; ul. Krakowskie Przedmieście 30 D,  
00-927 Warszawa; e-mail: k.szmigiel@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-0573-6637

ISSN 1509-4995

E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499529206

Justyna Ślawska

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej;  
ul. Krakowskie Przedmieście 30 D, 00-927 Warszawa; e-mail: justyna.slawska@uw.edu.pl;  
ORCID: 0000-0002-9405-6739

## Streszczenie

W artykule przeanalizowano percepcję obciążeń wynikających z kosztów transakcyjnych w procesie eksternalizacji trzech usług lokalnych w Polsce – transportu, usług opiekuńczych oraz usług wodno-kanalizacyjnych. Narzędziem interpretacji wyników badania empirycznego jest koncepcja kosztów transakcyjnych w odniesieniu do trudności monitorowania usług. W artykule postawiono pytania o to, które z analizowanych typów kosztów monitorowania postrzegane są przez samorządowców jako bardziej dolegliwe oraz w jaki sposób to postrzeganie różni się między formami organizacyjnymi świadczenia usług publicznych. W badaniu ustalono, że umowy z agentem publicznym są postrzegane jako droższe niż umowy z agentem prywatnym. Porozumienia administracyjne i zakup od innego samorządu są ważnym narzędziem dostarczania usług w Polsce, służą dopasowywaniu struktury wykorzystywanej do świadczenia usługi do wielkości rynku oraz zasobów potrzebnych do świadczenia danej usługi. Skuteczność monitorowania tych kontraktów jest ważnym elementem budowania jakości rządzenia w Polsce.

## Słowa kluczowe

koszty transakcyjne, korporatyzacja, kontraktowanie, współpraca międzygminna, samorząd lokalny

## Transaction Costs of Local Services in Poland

### Abstract

The article describes the perceived burden of transaction costs in externalising three local services in Poland – transport, care services and water and sewage services. The tool for interpreting the results of the empirical study is the concept of transaction costs concerning the difficulties of monitoring services. The article poses questions about which of the analysed monitoring costs are perceived by local government officials as more painful and how this perception differs between the organisational forms of public service provision. The study found that contracts with a public agent are perceived as more expensive than contracts with a private agent. Administrative agreements and purchases from other local governments are important tools for providing services in Poland; they are used to adjust the structure used to provide the service to the size of the market and the resources needed to provide a given service. The effective monitoring of these contracts is a crucial element in building the quality of governance in Poland.

### Keywords

transaction costs, corporatization, contracting-out, inter-municipal cooperation, local government

## Wstęp

We współczesnych teoriach na temat koordynacji w sektorze publicznym podkreślany jest pluralizm organizacji, które ten sektor tworzą, oraz pluralizm źródeł, z których ten sektor czerpie

<sup>1</sup> Badania prezentowane w tekście zostały przeprowadzone w związku z realizacją projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki pod tytułem „Determinanty modelu koordynacji lokalnych usług publicznych w kontekście ekonomii kosztów transakcyjnych, charakterystyki rynku oraz kosztów politycznych”, umowa: UMO-2016/23/B/HS4/03148.

zasoby – materialne i niematerialne. Nauka o sektorze publicznym nie jest już jedynie nauką o hierarchii i administracji, ale również o rynku, współpracy i umowach. Obowiązujący paradygmat w naukach o polityce, administracji i zarządzaniu publicznym w centrum swojego zainteresowania stawia współzależność, którego jednym z elementów jest dekoncentracja hierarchicznego modelu organizacyjnego oraz formalne włączanie do tego sektora organizacji społecznych i prywatnych (Ansell, Torfing 2022). Operacyjnymi przejawami tych koncepcji w sektorze samorządu lokalnego są agencje tworzone na wyciągnięcie ręki – spółki i związki komunalne – oraz umowy międzyorganizacyjne zawierane w celu efektywnego i skutecznego dostarczania usług publicznych.

Procesy zarządzania usługami publicznymi dzielimy tradycyjnie na dwa podstawowe typy – bezpośrednio przez administrację (*in-house*) i eksternalizację (Williamson 1981). Pierwszy ma stosunkowo jednolity charakter – usługa świadczona jest z wykorzystaniem majątku będącego własnością samorządu, a procesami zarządzają urzędnicy zatrudnieni w administracji lokalnej. Drugi typ powstaje, gdy wykonanie usługi odbywa się w innej niż *in-house* formie organizacyjnej, tj. za sprawą osób i/lub zasobów zewnętrznych. Podjęcie decyzji o eksternalizacji generuje koszty transakcyjne. W różnych krajach w zależności od szczegółowości podziału spotykamy od kilkunastu do kilkudziesięciu form eksternalizacji, a wybór pomiędzy nimi wiąże się z powstaniem innych rodzajów kosztów transakcyjnych w zależności od formy i rodzaju usługi (Dubin, Navarro 1988; Ferris 1986; Ferris, Graddy 1986; Pérard 2009; Petersen i in. 2018; Rodrigues i in. 2012; Torsteinsen, van Genugten 2016). Decyzja samorządu o eksternalizacji może zależeć od jego zamożności, sprawności instytucjonalnej czy otoczenia, w którym funkcjonuje (Levin, Tadelis 2010).

Eksternalizacja była uważana za narzędzie obniżenia kosztów produkcji i/lub podniesienia jakości świadczenia lokalnych usług, jednak dowody empiryczne na ten temat nie są jednoznaczne, a analizy tego typu decyzji dla usług lokalnych w Polsce nie były dotychczas publikowane. Większość przeprowadzonych badań empirycznych dotyczy samorządu w Stanach Zjednoczonych, można znaleźć pojedyncze dotyczące pozostałych państw europejskich (Rodrigues i in. 2012). W Polsce powstała tylko jedna praca dotycząca kosztów transakcyjnych w systemie usług lokalnych (Szmigiel-Rawska i in. 2021).

Artykuł podzieliłyśmy na sześć części. W pierwszej z nich definiujemy pojęcie kosztów transakcyjnych w polskich studiach nad samorządem lokalnym, na podstawie czego dalej stawiamy pytania i wyprowadzamy hipotezy badawcze. W trzeciej sekcji opisujemy znane z literatury struktury zarządzania usługami i przypisujemy do nich bardziej szczegółowe formy świadczenia usług lokalnych w Polsce. Następnie prezentujemy źródła wykorzystanych przez nas danych oraz zastosowane metody badawcze, aby w dwóch ostatnich częściach zaprezentować wyniki badania, a następnie skomentować je w odniesieniu do teorii i praktyki zarządzania.

## 1. Definicja kosztów transakcyjnych w studiach lokalnych

Koszty koordynacji dostarczania lokalnych usług publicznych przez różne formy eksternalizacji nazywamy kosztami transakcyjnymi. Koncepcja kosztów transakcji została spopularyzowana jako narzędzie badania wielu modeli zarządzania wraz z odrodzeniem się podejścia instytucjonalnego w badaniach ekonomicznych w formie nowej ekonomii instytucjonalnej w pracach O. Williamsona (2000) i E. Ostrom (1990) pod koniec XX w. Definicja tych kosztów opiera się na założeniu o ograniczonej racjonalności aktorów biorących udział w wymianie oraz o ich skłonności do oportunistycznego. Obie te cechy prowadzą do konieczności zabezpieczenia relacji wymiany przez zawieranie umów, co niesie za sobą wiele konsekwencji – akceptuje wpływ władzy publicznej na wymianę, podnosi znaczenie zjawiska trwałości, osadza wymianę w szerszym kontekście społecznym, zmniejsza porównywalność adekwatności warunków, na jakich odbywa się wymiana i inne (Sztompka 2007; Coase 1937; Williamson 2000, 1981).

W kontekście dostarczania usług publicznych istotny jest podział na dwa rodzaje kosztów transakcyjnych – to, czy analizujemy je jako zależne od typu dostarczanej usługi, czy od rodzaju kontraktu, jaki zawieramy. Gdy na koszty transakcji patrzymy tylko przez pryzmat typu dostarczanej usługi – tak jak w klasycznym ujęciu kosztów transakcyjnych – zalicza się do nich specyfikę aktywów oraz trudność w pomiarze efektów relacji (Williamson 1981). Specyfika aktywów w literaturze dotyczącej dostarczania usług lokalnych najczęściej definiowana jest w zależności od tego, czy

dostarczanie danej usługi wymaga stworzenia specjalistycznej infrastruktury, zatrudnienia specjalistycznej kadry lub zakupu specjalistycznego wyposażenia. Konieczność poniesienia takich inwestycji wiąże się z wysoką specyfiką aktywów i niesie zagrożenie zmonopolizowania rynku, a co za tym idzie spadku zakresu władztwa samorządu lokalnego nad rynkiem danej usługi (Brown, Potoski 2005, 2003a; Levin, Tadelis 2010; Lindholst i in. 2018; Bel, Sebó 2019; Plichta 2018). W związku z tym zagrożeniem usługi o wysokiej specyfice aktywów uważane są za takie, których prywatyzacja jest mniej prawdopodobna. Ten podstawowy pogląd rozmyty został jednak przez bardziej szczegółowe badania, dzięki którym wiadomo, że znaczenie specyfiki aktywów modyfikowane jest przez charakterystykę lokalnego rynku, zdolności zarządcze samorządu lokalnego oraz polityczne preferencje (Hefetz, Warner 2012).

Definicja znaczenia trudności pomiaru pełna jest niejasności i sprzeczności. Bierze się to przede wszystkim z tego, że trudność pomiaru jako charakterystyka usługi bywa domyślnie rozumiana jako koszt monitoringu, pojmowany z kolei jako charakterystyka transakcji. Dla zdefiniowania kosztów transakcji istotne są trzy typy atrybutów – **atrybuty usługi**, które utożsamiane są z zakresem ryzyka wynikającego z eksternalizacji danej usługi; **atrybuty transakcji**, które mówią o tym, jaka forma kontraktu została zawarta w celu dostarczenia danej usługi i jakie wiążą się z nią ryzyka; oraz rzeczywista **wysokość poniesionych kosztów** transakcyjnych (Petersen i in. 2018). Te trzy typy atrybutów mogą znacząco różnić się od siebie, a jednocześnie każdy z nich odnosi się do **trudności pomiaru**. Atrybuty usługi mówią bezpośrednio o tym, jak dana usługa poddaje się kwantyfikacji (Bel, Sebó 2021), jak łatwo określić kryteria jakości lub sukcesu w efekcie procesu dostarczania usługi. Atrybuty transakcji opisują, jaką infrastrukturę monitoringu i technologię pomiaru stworzono, aby monitorować dostarczanie danej usługi (Levin, Tadelis 2010) w ramach konkretnej formy organizacyjnej (inaczej monitoruje się porozumienie administracyjne, a inaczej spółkę komunalną). Ten atrybut najczęściej określany jest jako **trudności monitorowania**, zawiera on w sobie informację o zakresie wpływu kupującego na sprzedającego, trudności rozliczeń finansowych oraz ocenę skuteczności sprzedającego w realizacji celów określonych w umowie z kupującym. Ten atrybut jest elementem definicji trudności umowy (ang. *contract difficulties*), na który składają się kompletność umowy (ang. *contract completeness*) oraz trudności w monitorowaniu wykonania (ang. *difficulty of performance monitoring*) (Levin, Tadelis 2010; Hefetz, Warner 2012). Ostatni atrybut – rzeczywista wysokość poniesionych kosztów transakcyjnych – to **wartość finansowa** lub **organizacyjna kosztów lub zysków** wynikających z eksternalizacji.

To rozróżnienie jest bardzo ważne dla prezentowanego badania, gdyż nie podejmujemy się w nim analizy finansowej, nie mówimy więc, jakie koszty zostały rzeczywiście poniesione, ale jaka jest percepcja trudności umowy w zakresie specyfiki aktywów i trudności w monitorowaniu. W tym artykule opisujemy atrybuty transakcji w zakresie trudności w monitorowaniu, opierając się na opinii polityków i urzędników samorządowych. W przedstawionym wnioskowaniu bierzemy również pod uwagę, że percepcja trudności monitorowania odnosi się do niezwykle zróżnicowanego katalogu rzeczywiście ponoszonych kosztów oraz że jest jedną z kategorii szerszego katalogu kosztów związanych z zarządzaniem usługami, takimi jak: opłaty z tytułu świadczonych usług doradczych, koszty zabezpieczenia płynności danego rynku i transakcji, koszty utraconych szans, koszty utraconych korzyści wynikające z niezrealizowanych transakcji i inne (Plichta 2018), a także koszty agencji.

## 2. Pytania badawcze

Nasze pytania i hipotezy badawcze powstały na podstawie teoretycznych koncepcji kosztów transakcyjnych w odniesieniu do trudności w monitorowaniu. Koszty monitorowania mają wpływ na decyzję o wyborze formy świadczenia usług (Dubin, Navarro 1988; Brown, Potoski 2003b). Najważniejsza hipoteza testowana w tym badaniu jest taka, że im wyższe koszty monitorowania formy organizacyjnej, w której świadczona jest usługa lokalna, tym mniejsze prawdopodobieństwo eksternalizacji usługi.

Postawiona w ten sposób hipoteza jest po raz pierwszy testowana w odniesieniu do polskiego samorządu. Nie jesteśmy w stanie jej uszczegółowić zgodnie z przedstawionym przez nas przeglądem literatury przedmiotu – tj. w odniesieniu do analizowanych typów kosztów monitorowania – gdyż

tak szczegółowe badania empiryczne nie były dotychczas przeprowadzane. Literatura studiów lokalnych w nurcie koncepcji kosztów transakcyjnych analizuje koszty monitorowania jakości świadczonej usługi, produktu końcowego, ale zazwyczaj nie bierze pod uwagę kosztów zarządzania finansowego i kosztów wpływania na zleceniobiorcę, które analizujemy w tym badaniu (Brown, Potoski 2003a; Levin, Tadelis 2010; Carr i in. 2009; Rodrigues i in. 2012). Te dwa ostatnie typy kosztów są raczej przedmiotem badań w nurcie teorii agencji, gdzie ogólne założenie jest również takie, że koszty wpływania i monitorowania agenta podnoszą koszty produkcji. My stawiamy sobie pytanie o to, **które z tych trzech analizowanych typów kosztów monitorowania postrzegane są przez samorządowców jako bardziej dolegliwe** – koszty wpływania na decyzje podejmowane przez zleceniobiorcę, koszty monitorowania finansowego czy koszty monitorowania jakości końcowego produktu – **oraz w jaki sposób to postrzeganie różni się w zależności od formy organizacyjnej świadczenia usług publicznych**.

### 3. Charakterystyka wykorzystanych danych i metod badań

Nasz zbiór danych powstał w wyniku ogólnopolskiego badania polskich gmin (2018). Kwestionariusz został oparty na podobnym narzędziu, które zastosowano w badaniu portugalskim (Rodrigues i in. 2012) oraz badaniu pilotażowym składającym się z wywiadów pogłębionych z polskimi samorządowcami. Ankieta została rozesłana do wszystkich gmin w formie papierowej i w formie linku do elektronicznego kwestionariusza ankiety. Stopa zwrotu wyniosła ponad 40% (1089). Na ankietę odpowiadali głównie sekretarze gminy, naczelnicy wydziałów usług, skarbnicy oraz wójtowie/burmistrzowie/prezydenci. Aby utrzymać efektywność ankiety, zbierałyśmy dane tylko o trzech usługach – wodno-kanalizacyjnych, opiece dziennej dla osób starszych oraz transporcie. Jest kilka powodów takiego wyboru. Po pierwsze są to najczęściej świadczone usługi, po drugie są one w katalogu zadań własnych samorządu i po trzecie reprezentują trzy różne typy kosztów transakcyjnych (Rodrigues i in. 2012; Hefetz, Warner 2012; Brown, Potoski 2003b).

W badaniu mierzono zmienne kluczowe na pięciostopniowej skali Likerta, gdzie deskryptory tekstowe oznaczały punkty końcowe (1 – bardzo źle/zdecydowanie się nie zgadzam; 5 – bardzo wysoko/zdecydowanie się zgadzam). Założono, że opcje odpowiedzi są równomiernie rozmieszczone, a zatem były one traktowane jak zmienna ciągła. Specyfika aktywów i koszty monitorowania zostały ocenione oddzielnie (Brown, Potoski 2005; Hefetz, Warner 2012; Levin, Tadelis 2010; Rodrigues i in. 2012). Gdy w danej gminie realizowano więcej niż jedną formę świadczenia, brano pod uwagę tylko formę o największym udziale w rynku (w większości przypadków było to 100%).

Koszty monitorowania oceniano w pięciu aspektach: (1a) łatwości wywierania politycznego i prawnego wpływu na decyzje; (1b) łatwości monitorowania decyzji podejmowanych przez menedżerów; (2a) łatwości wpływania na cenę usługi świadczonej w tej formie; (2b) łatwości monitorowania rozliczeń finansowych oraz (3) łatwości monitorowania jakości usług. Te aspekty zostały połączone we wskaźniki kosztów agencji (kontrola polityczna) (1a, 1b); kosztów transakcyjnych kontroli finansowej (2a, 2b) oraz kosztów transakcyjnych monitorowania jakości produktu końcowego (3), które stanowiły zmienne zależne w tym badaniu.

Dane dotyczące formy organizacyjnej świadczenia usług zaczerpnięto z ankiety, ponieważ w Polsce nie ma rejestru sposobów świadczenia usług publicznych i jedynym sposobem na zebranie tych informacji jest bezpośredni kontakt z każdą gminą. Na podstawie analizy wyróżniłyśmy 15 form organizacyjnych, z podziałem na te, w których usługa świadczona jest wyłącznie przez gminę, oraz te, w których jest ona świadczona we współpracy z innymi gminami lub podmiotami prywatnymi (tab. 2). Kontekstowe zmienne niezależne zostały zaczerpnięte z danych Ministerstwa Finansów m.in. za lata 2012–2017, a także Banku Danych Lokalnych (tab. 1).



Tabela 1. Statystyki opisowe

Nazwa zmiennej; definicja; źródło	N	Min.	Max.	Mean	SD
Zmienne zależne					
Koszty agencji: kontrola polityczna; ankieta	1786	1	5	2,316	1,164
Koszty transakcyjne: kontrola finansowa i swoboda ustalania ceny; ankieta	1766	1	5	2,778	1,330
Koszty transakcyjne: monitoring jakości usługi; ankieta	1777	1	5	1,850	1,046
Zmienne niezależne					
Specyfika aktywów; ankieta	1962	1	5	3,479	0,702
Populacja; liczba mieszkańców w gminie 2017; GUS	2042	1 644	767 348	23 211,900	66 774,980
Dochód z PIT: dochody lokalne na mieszkańca z udziału w podatkach (podatek dochodowy od osób fizycznych) (2012–2017); Ministerstwo Finansów, sprawozdania budżetowe samorządu terytorialnego	2042	178,256	3 383,681	650,592	343,685
Niezależność finansowa: niezależne dochody (głównie z podatków lokalnych, opłat i udziału podatkach centralnych) jako odsetek całkowitych dochodów (2012–2017); Ministerstwo Finansów, sprawozdania budżetowe samorządu terytorialnego	2042	10,741	92,413	38,572	13,809
Nadwyżka budżetowa: nadwyżka operacyjna budżetu lokalnego na mieszkańca (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) (2012–2017); Ministerstwo Finansów, sprawozdania budżetowe samorządu terytorialnego	2042	–1 448,290	9 223,372	480,488	633,450
Zadłużenie: całkowite zadłużenie zaciągnięte na koniec roku obrotowego (w zł, <i>per capita</i> ) (2012–2017); Ministerstwo Finansów, sprawozdania budżetowe samorządu terytorialnego	2042	0	4 929,687	984,168	727,565
Wydatki ze środków unijnych: wydatki komunalne finansowane z dotacji UE (w zł na mieszkańca) (2012–2017); Ministerstwo Finansów, sprawozdania budżetowe samorządu terytorialnego	2042	11,287	6 938,64	908 269	686,241
Stabilność polityczna: każda druga i następna kadencja burmistrza od 2002 r.; Centralna Komisja Wyborcza	2042	0	3	1,982	0,836
Zabory, rosyjski lub austriacki: zmienna dychotomiczna wskazująca gminy położone w regionie, który był częścią państwa rosyjskiego lub austriackiego 1795–1918	2042	0	1		

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania empirycznego.

Bazowałyśmy na metodzie regresji liniowej, w której alternatywne struktury zarządzania zakodowano za pomocą dwóch przeciwnych macierzy. W każdym modelu pominięty (referencyjny) poziom jest taki sam – wartości współczynników dla różnych form eksternalizacji są analizowane w odniesieniu do sposobu dostarczania usługi bezpośrednio przez administrację i są raportowane w odniesieniu do kosztów generowanych przez zarządzanie wewnętrzne. Błędy standardowe są generowane przez grupowanie na poziomie gminy, ponieważ jest bardziej prawdopodobne, że wybór modelu zarządzania usługą jest niezależny w kilku gminach niż w jednej (Primo i in. 2007).

#### 4. Modele struktur zarządzania usługami lokalnymi

W zdecentralizowanych krajach samorząd lokalny świadczy mieszkańcom lokalne usługi publiczne i może dokonać wyboru między różnymi modelami ich koordynacji, ponosząc za to odpowiedzialność. Podstawowe typy modeli znane z literatury odnoszą się do sektorów zaangażowanych w świadczenie usług lokalnych – publicznego, prywatnego i pozarządowego oraz do zasad prawa, jakim organizacja usługi podlega – prawu prywatnemu lub publicznemu. Samorząd przyjmuje różne formy koordynacji usług i może decydować o tym, czy dostarcza je samodzielnie, czy nie. Pierwszy wybór określany jest jako świadczenie we własnym zakresie. Ten model w polskiej

literaturze przedmiotu i praktyce określany jest również angielskim sformułowaniem *in-house*. Samorząd może jednak podjąć decyzję o zaangażowaniu innych podmiotów w świadczenie usługi lub o stworzeniu jeszcze jednej odrębnej organizacji – ten proces nazywany jest eksternalizacją lub/i angielskim sformułowaniem *outsourcing*. Organizacjami, które w świadczenie usług angażuje samorząd, są prywatni przedsiębiorcy, inne samorządy lub organizacje pozarządowe, z kolei organizacjami, które samorządy tworzą, są związki komunalne i spółki komunalne. Te organizacje mogą się różnić między sobą, np. spółki komunalne mogą być własnością wyłącznie jednej gminy, wielu gmin, gmin i jednocześnie innych szczebli samorządu terytorialnego, związku komunalnego, a nawet mogą mieć udział kapitału zagranicznego. Szczegółowe różnice między tymi rozwiązaniami wpływają na skalę zaangażowania sektora publicznego w procesy społeczno-gospodarcze oraz na skuteczność podejmowanej polityki, między innymi poprzez zakres wykorzystania ekonomii skali. Przyjęte sposoby koordynacji usług wiążą się także z występowaniem różnego rodzaju kosztów transakcyjnych.

Dzięki przeprowadzeniu systematycznego przeglądu i analizy literatury oraz wielokrotnych testów na skonstruowanych przez nas bazach danych skatalogowałyśmy najpowszechniej występujące w Polsce formy świadczenia usług lokalnych, a następnie przyporządkowałyśmy je do modeli/struktur opartych na założeniach wywodzących się z literatury ekonomii kosztów transakcyjnych (tab. 2).

**Tabela 2.** Lokalne struktury zarządzania świadczeniem usług publicznych oraz odpowiadające im rodzaje umów i formy organizacyjne w Polsce

Struktura zarządzania (współzarządzenia)	Typ umowy	Forma organizacyjna*
jednolita	<i>in-house</i> (we własnym zakresie)	lokalna biurokracja
		jednostka budżetowa
		zakład budżetowy
jednolita z agentem powiązany (ang. <i>arm's length agency</i> )	jeden pryncypał (jeden zleceniodawca)	spółka komunalna, 100% własność gminy
		mieszana spółka komunalna, ponad 50% własność gminy, reszta w sektorze prywatnym lub społecznym
		mieszana spółka komunalna, mniej niż 50% własność gminy, reszta w sektorze prywatnym lub społecznym
	wielu pryncypałów (wielu zleceniodawców)	związek komunalny
		międzygminna spółka komunalna
		związek metropolitalny
dwustronna	z publicznym agentem	kontrakt z organizacją pozarządową
		porozumienie administracyjne
		zakup od innego samorządu
		zakup od zewnętrznej organizacji (agenta) ustanowionej przez inny samorząd
		międzygminny kontrakt z organizacją pozarządową
	z prywatnym agentem	kontrakt z prywatnym przedsiębiorstwem
międzygminny kontrakt z prywatnym przedsiębiorstwem		

\* Formy świadczenia usług na podstawie ankiety (opisywanej w części metodycznej).

Źródło: opracowanie własne w odniesieniu do Williamsona (1979).

Formy koordynacji zasobów – a w naszym przypadku lokalnych usług publicznych – można łączyć w grupy bardziej ogólnych modeli/struktur, generalizując ich szczegółowe charakterystyki. Najbardziej znanego podziału form koordynacji dokonał w ekonomii kosztów transakcyjnych Coase (1937), wyróżniając modele: hierarchiczny, rynkowy i hybrydowy. Opierają się one na koordynacji w granicach organizacji lub poza nią. Kilka dekad później jego student Williamson (1979) zaproponował alternatywny podział, który opiera się na złożoności/trudności kontraktów i ich częstotliwości.

Opisuje on model „klasyczny” jako strukturę dwustronną, bliską idealnej transakcji wymiany znanej z ekonomii klasycznej, która charakteryzuje się kompletnością kontraktu, czyli zabezpieczeniem w nim wszystkich sytuacji spornych, które mogą zajść pomiędzy aktorami – zarówno obecnych jak i przyszłych. W tym modelu cechy i tożsamość aktorów nie mają znaczenia dla procesu kontraktowania. Autor zwraca uwagę na to, że rzeczywistość jest bardziej skomplikowana, dlatego nie każda transakcja mieści się w tym klasycznym schemacie. Kiedy transakcje zawierane są w warunkach niepewności na dłuższy okres lub ich częstotliwość wzrasta, a aktorzy próbują maksymalizować swój zysk kosztem drugiej strony, poziom skomplikowania/trudności kontraktu wzrasta. Dlatego wyodrębnił on model „neoklasyczny”, który uznaje złożoność warunków kontraktowania, czyli niekompletność umów, oportunizm aktorów oraz prymat pozostawiania luzu w rozwiązywaniu sporów przy pomocy osób trzecich nad ujmowaniem wszystkich potencjalnych sytuacji konfliktowych w kontrakcie formalnym (co bywa zbyt kosztowne lub wręcz niemożliwe). Kontrakty w sektorze publicznym charakteryzują się jeszcze większą zawilnością i dłuższym trwaniem, dlatego wykraczają poza ramy modelu neoklasycznego. Dlatego Williamson wyszczególnił model relacyjny, gdzie podstawą (re)kontraktowania jest relacja między aktorami, a normy temu towarzyszące wykraczają poza zasady skupione wyłącznie na relacji wymiany. Rezultaty badań przeprowadzonych w USA wskazują na to, że czysto klasyczne kontrakty podczas świadczenia usług lokalnych nie są zawierane, ale współistnieją one z relacyjnymi modelami zarządzania (Lamothe, Lamothe 2012; van Slyke 2007). Ponadto im wyższa specyfika aktywów i trudniejsza mierzalność usługi, tym większe prawdopodobieństwo, że kontrakty lokalne będą miały charakter relacyjny (Lamothe, Lamothe 2012).

Rycina 1. Wymiary klasyfikacji struktur zarządzania usługami lokalnymi

				współdzielenie własności			
				tak	nie		
liczba pryncypałów	jeden	relacja	pryncypał	jednolita		publiczny	sektor pochodzenia aktora
			pryncypał –agent	jednolita agencyjna z jednym pryncypałem			
		pryncypał –pryncypał	jednolita agencyjna z wieloma pryncypałami				
	wielu	relacja	pryncypał –pryncypał		dwustronna z publicznym agentem	prywatny	
			pryncypał –pryncypał		dwustronna z prywatnym agentem		

Źródło: opracowanie własne w odniesieniu do Williamsona (1979).

Kontrakty analizowane w tym badaniu klasyfikujemy jako **relacyjne**, czyli stosunkowo rozbudowane, zawile i zawierane na dłuższy czas. Powtarzalność i trwałość (długość) kontraktów wynika z potrzeby ciągłego i nieprzerwanego dostarczania usługi mieszkańcom oraz ograniczonej mobilności jednostek terytorialnych, tj. mniejszych możliwości znalezienia alternatywnego dostawcy czy partnera ze względu na niemożność zbliżenia się do innego rynku podaży. Nawet jeśli władze lokalne zawierają czasami krótkoterminowe kontrakty, to umowy na świadczenie usług lokalnych, będących przedmiotem naszego badania, są zwykle długoterminowe. Z kolei specyficzny, złożony dla transakcji charakter wynika z zarządzania kontraktami tworzonymi w celu zaspokojenia szczególnych potrzeb kupującego – samorządu. Badane przez nas usługi lokalne – dostarczanie wody, usługi opiekuńcze i transportowe – nie są produktami standardowymi, muszą być dostosowane do

potrzeb zamawiającej je jednostki, która reprezentuje społeczność lokalną o konkretnych potrzebach i oczekiwaniach.

Zgodnie z założeniami koncepcji umów relacyjnych można nimi zarządzać w dwojaki sposób: przez struktury bilateralne i jednolite. Pierwszy z nich dotyczy na tyle niskiej specyfiki kontraktu, że można go regularnie dostosowywać i dzięki temu zachować odrębność aktorów. Drugi typ dotyczy bardzo wysokiej specyfiki kontraktu, gdzie koszty związane z nieustającą potrzebą jego adaptacji, dostosowania zostają zinternalizowane przez współdzielenie własności aktorów. Na potrzeby stworzenia klasyfikacji form zarządzania usługami lokalnymi dodałyśmy do pracy Williamsona dwa wymiary znane z literatury przedmiotu: sektor pochodzenia zaangażowanych aktorów oraz charakterystykę relacji między aktorami (ryc. 1).

#### 4.1. Struktura jednolita

Najważniejszą cechą jednolitych struktur zarządzania umowami relacyjnymi jest współdzielenie własności – organizacyjnej i/lub zasobowej. Organizacje zaangażowane w kontraktowanie współdecydują o jego strukturze organizacyjnej i często współdzielą własność zasobów<sup>2</sup>, które są wykorzystywane do świadczenia usług. W przypadku dwustronnych form zarządzania kontraktem relacyjnym nie dochodzi ani do współdzielenia zarządzaniem organizacją, ani do uwspólniania zasobów potrzebnych do świadczenia usług.

Drugą charakterystyką struktur koordynacji jest relacja między zaangażowanymi aktorami. Odwołując się do teorii agencji, zakładamy, że w strukturze jednolitej samorząd lokalny zawsze jest pryncypałem – podmiotem ponoszącym odpowiedzialność za świadczenie usług mieszkańcom. W jednolitych strukturach zarządzania mamy do czynienia tylko z jednym pryncypałem (zarządzanie hierarchiczne poprzez kontrakty wewnętrzne) w przeciwieństwie do kolejnych opisywanych struktur<sup>3</sup>.

Struktura jednolita zarządzania zawiera trzy typy form organizacyjnych: takie, w których usługa jest świadczona przez biurokrację, jednostkę budżetową oraz zakład budżetowy. Odpowiada ona hierarchicznej formie zarządzania. Jest to dominujący model świadczenia usług lokalnych w Polsce – 47% analizowanych usług świadczonych jest w ramach tego modelu zarządzania.

#### 4.2. Struktura jednolita agencyjna (z agentem powiązany)

Biorąc pod uwagę relację pomiędzy aktorami, w tym modelu występują bądź pryncypał i agent, który pozostaje w całkowitej lub częściowej własności organizacyjnej pryncypała, bądź agent współdzielony przez kilku pryncypałów. Agent powstaje wtedy, gdy dochodzi do przekazania wykonywania zadania między dwoma aktorami – podmiot zlecający jest pryncypałem, a podmiot wykonujący zadanie agentem (Wilkin 2012). Ze względu na powołanie nowej organizacji, która jako nowy podmiot generuje nowe stosunki władzy, zarządzania i własności, a nawet może skutkować przeniesieniem odpowiedzialności za umowy z sektora administracyjnego do sektora prywatnego (jak w przypadku spółek komunalnych), wyróżniamy szczególnie rodzaj struktury jednolitej – strukturę jednolitą z agentem powiązany, w uproszczeniu strukturę jednolitą agencyjną. W strukturze agencyjnej występuje specyficzny rodzaj agenta, którego charakterystykę można zaczerpnąć z koncepcji przekraczania granic (ang. *boundary spanning*). Zgodnie z tą koncepcją istotą relacji pomiędzy organizacjami jest tworzenie pośredników, mediatorów, którzy pełnią funkcję „łączników” międzyorganizacyjnych (Aldrich, Herker 1977; Rosenkopf, Nerkar 2001). Samorząd może przenieść władzę decyzyjną na agenta, czyli trwałą organizację przez niego stworzoną (ryc. 1), jednak dalej pozostaje „właścicielem” zarówno jej samej, jak i jej majątku. Pomimo różnego rodzaju współdzielonej własności samorządy lokalne zawsze mogą zdecydować o rozwiązaniu organizacji lub wycofaniu się z niej i wycofaniu swoich zasobów. Zgodnie z logiką jednolitego zarządzania (Williamson 1979) ten podmiot organizacyjny jest zawsze formalnie i ekonomicznie podporządkowany samorządowi.

<sup>2</sup> Przykładem może być nieodpłatne użytkowanie infrastruktury przez jednostkę lub zakład budżetowy czy formy budżetowania netto i brutto.

<sup>3</sup> Przykładem zależności pomiędzy jednostkami organizacyjnymi gminy a jej organem wykonawczym może być ogłaszanie i rozstrzyganie konkursów na stanowiska kierownicze tych jednostek.



W tej pracy nie podejmujemy jednak pogłębionych dywagacji teoretycznych na temat definiowania organizacji samorządowych jako łączników międzyorganizacyjnych, a skupiamy się na uszczegółowieniu klasyfikacji form świadczenia usług lokalnych poprzez konkretne przykłady polskiego systemu administracyjnego<sup>4</sup>.

W tym typie struktury kontrakt może być zawarty zarówno między jednym pryncypałem a jednym agentem, jak i wieloma pryncypałami a jednym agentem, gdy organizacja jest finansowana przez więcej niż jeden samorząd lokalny. Żeby oddzielić te dwie sytuacje, które w zarządzaniu publicznym bardzo się różnią i generują powstawanie stosunków współpracy międzygminnej, wyodrębniamy ze struktury jednolitej agencji strukturę agencyjną z jednym pryncypałem i strukturę agencyjną z wieloma pryncypałami (ryc. 1).

### Struktura jednolita agencyjna z jednym pryncypałem

Struktura jednolita agencyjna z jednym pryncypałem w Polsce i innych krajach europejskich jest opisywana przez spółkę komunalną będącą własnością jednego samorządu (ang. *municipally owned corporation*; van Genugten i in. 2019). Są to organizacje wykorzystywane przez władze lokalne do przenoszenia części działalności pod nadzór prawa prywatnego przy zachowaniu własności albo części własności zasobów organizacji (Voorn i in. 2019; Tavares 2017; Tavares i Camões 2010). Większość (84%) tych organizacji w badanej przez nas próbie w Polsce należy w 100% do samorządu lokalnego. Druga forma to spółki, które w 50–100% należą do samorządu lokalnego (11% w próbie), a trzecia to taka, w której mniej niż 50% udziałów należy do samorządu (5% w próbie) (tab. 2). Na podstawie naszych badań nie możemy jednoznacznie określić, kto był właścicielem pozostałej części udziałów, wiemy jedynie, że nie jest to inny samorząd lokalny.

### Struktura jednolita agencyjna z wieloma pryncypałami

Struktura jednolita agencyjna z wieloma pryncypałami odpowiada współpracy międzygminnej prowadzonej za pośrednictwem stałej organizacji, która była i jest najpopularniejszym schematem współpracy międzygminnej w Europie (Hulst, van Montfort 2007; Swianiewicz, Teles 2018). Najbardziej rozpowszechnioną formą organizacyjną w tym typie struktury w Polsce jest związek międzygminny (52% w próbie), drugą jest spółka międzygminna (45% w próbie), a trzecią władza metropolitalna (związek międzygminny utworzony w jednym z polskich obszarów metropolitalnych, 3% klasy w próbie).

### 4.3. Struktura dwustronna

W strukturze dwustronnej mamy do czynienia z dwoma lub więcej aktorami, którzy zawierają umowę bezpośrednio między sobą (Williamson 1979). Wprawdzie podobnie jak przy powstaniu agenta między aktorami dochodzi do przekazania wykonywania zadania, jednak relacji między nimi nie można w pełni porównać do tej opisanej w teorii pryncypał–agent (Wilkin 2016), ponieważ nie występuje między nimi zależność zmaterializowana we współwłasności majątkowej czy organizacyjnej, nie ma pomiędzy nimi organizacji pośredniczącej działającej jako agent zarządzający transakcją. Dlatego w naszej klasyfikacji relację między aktorami nazywamy pryncypał–pryncypał, co ma podkreślić ich niezależność. Samorządy mogą przenieść uprawnienia do podejmowania decyzji operacyjnych w zakresie świadczenia usługi, zatrudniając do tego innego pryncypała. Może to być inny samorząd, może to być również organizacja pozarządowa lub firma prywatna niezwiązana formalnie czy ekonomicznie z gminą przez współwłasność aktywów przed transakcją. Zwykle jest to umowa między samorządem i samorządem, ale nie zawsze. Kilka samorządów może uzgodnić między sobą, że chcą kupić usługę od jednego dostawcy. Tym samym należałoby raczej mówić o wielostronnej, a nie dwustronnej strukturze zarządzania, jednak nie proponujemy takiego rozwiązania z dwóch powodów. Po pierwsze odejście od pierwotnych etykiet O. Williamsona jeszcze bardziej komplikuje i tak złożoną już klasyfikację. Po drugie, jak pokazujemy dalej w tekście,

<sup>4</sup> Bardziej szczegółowe dywagacje teoretyczne, które uzasadniają taki sposób myślenia, znajdują się w: Szmigiel-Rawska 2017.

zasadnicza większość umów ma jednak charakter dwustronny, a umowy wielostronne stanowią na razie margines ilościowy w ramach tego typu struktur zarządzania usługami lokalnymi w Polsce.

Trzecim wymiarem klasyfikacji jest sektor pochodzenia aktora, który w przypadku struktur bilateralnych odgrywa szczególną rolę, ponieważ na jego podstawie wyodrębniamy dwa typy struktur: z agentem publicznym lub prywatnym.

### Struktura dwustronna z agentem publicznym

Strukturę dwustronną z agentem publicznym oprócz niezależności w relacji i braku współdziałania własności charakteryzuje pochodzenie wszystkich pryncypałów ze sfery publicznej. Kontrakty są zatem zawierane między niemobilnymi organizacjami publicznymi w ramach jednego systemu terytorialnego. W analizowanej próbie 17,2% wszystkich gmin zadeklarowało zarządzanie przez tę strukturę, co oznacza, że zaraz po modelu jednolitym jest to najbardziej popularny model świadczenia usług lokalnych w Polsce.

Klasa struktur dwustronnych z agentem publicznym składa się z pięciu form:

- (1) umowa z organizacją pozarządową (32% w próbie),
- (2) porozumienie administracyjne (26% w próbie),
- (3) zakup od innego samorządu (23% w próbie),
- (4) zakup od organizacji zewnętrznej powołanej przez inny samorząd (18% w próbie),
- (5) międzygminna umowa z organizacją pozarządową (1% w próbie).

### Struktura dwustronna z agentem prywatnym

Bilateralna struktura zarządzania z agentem prywatnym różni się od poprzedniej tym, że odnosi się do relacji między sektorami – prywatnym i publicznym – przez co jest najbliższa rynkowej relacji wymiany (modelowi „klasycznemu” Williamsona) niż jakakolwiek inna, którą może ustanowić organizacja publiczna. Odpowiada ona formie eksternalizacji, która jest zwykle nazywana *outsourcingiem* i opisuje dwie formy organizacyjne: (1) umowę z przedsiębiorstwem prywatnym (97% w próbie) oraz (2) umowę międzygminną z przedsiębiorstwem prywatnym (3% w próbie). Świadczenie usług lokalnych w tym modelu zadeklarowało 15,2% gmin, jednak jest to bardzo zróżnicowane w zależności od typu usług, o czym szerzej w rozdziałach dedykowanym usługom wodociągowym, transportowym i opiekuńczym.

## 5. Formy organizacyjne i koszty transakcyjne w wybranych sektorach

### 5.1. Dostarczanie wody i odbieranie ścieków

Usługa dostarczania wody i odbierania ścieków w artykule Browna i Potoskiego (2003b), klasycznym dla tego nurtu badań lokalnych, opisana jest jako usługa o wysokiej specyfice aktywów (średnio większym poziomem ocen niż 4 na skali pięciostopniowej) oraz niskiej trudności pomiaru (średnio mniejszym poziomem ocen niż 2,5). Trudność pomiaru definiowana jest jako atrybut usługi opisujący to, czy ilość i jakość produkowanej usługi mogą być łatwo zmierzone/policzone. Zgodnie z wynikami badań empirycznych w innych krajach, usługi o wysokiej specyfice aktywów podlegają procesowi kontraktowania, ale najczęściej są to umowy między samorządami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi, rzadziej umowy pomiędzy samorządem a prywatnymi firmami. Natomiast zgodnie z badaniami usługi, których dostarczanie można łatwo mierzyć, są częściej dostarczane poprzez zewnętrzny mechanizm produkcji (Cuadrado-Ballesteros 2012; Brown i Potoski 2003b). Łącząc obie charakterystyki – usługi lokalne sektora wodnego charakteryzuje wysokie prawdopodobieństwo, w porównaniu z innymi usługami, dostarczania przez zewnętrzny mechanizm produkcji, ale pozostający w sektorze publicznym.

Badania przeprowadzone w Polsce wskazują, że 44,7% usług w sektorze wodnym dostarczana jest w ramach struktury jednolitej (*in-house*), 28,3% dostarczane jest przez spółki komunalne, w których większość udziału posiada samorząd terytorialny, kolejne 7,5% przez spółki lub związki międzygminne, 11,9% poprzez porozumienia administracyjne i 7,6% poprzez umowy z prywatnym dostawcą. Ponad 90% sektora pozostaje więc w sektorze publicznym, ale funkcjonalne

zdekoncentrowanym. Taka struktura sektora odpowiada ustaleniom Browna i Potoskiego (2003b) dla badań w Stanach Zjednoczonych.

Według samorządowców w Polsce najtańszą formą dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie kosztów monitorowania jest *in-house*, z jednym dość znamienym wyjątkiem. Stanowią go spółki komunalne, które są postrzegane jako tańsza forma dostarczania usługi niż *in-house* w zakresie kosztów agencji. Koszty te definiujemy poprzez możliwość wywierania wpływu na decyzje podejmowane przez osoby zarządzające strukturą agencyjną. Jest to wynik znamieny, gdyż to jedyny przypadek wśród prowadzonych przez nas analiz, w którym koszty transakcyjne formy zewnętrznej (poprzez agenta lub poprzez umowę) były mniejsze niż koszty dostarczania usługi poprzez strukturę jednolitą (tab. 3).

Najdroższą według respondentów formą dostarczania usług w sektorze wodnym jest struktura dwustronna z agentem publicznym, czyli porozumienie administracyjne. We wszystkich analizowanych kategoriach kosztów ta forma postrzegana jest jako droższa od pozostałych. Ten wynik jest zaskakujący w tym sensie, że zgodnie z założeniami koncepcji kosztów transakcyjnych koszty monitorowania są bardziej dolegliwe w relacjach między sektorem publicznym a prywatnym, a nie w ramach tego samego sektora.

**Tabela 3.** Model regresji liniowej z kategorią referencyjną *in-house* w sektorze dostarczania wody i odprowadzania ścieków

Sektor dostarczania wody i odprowadzania ścieków	Koszty agencji: kontrola polityczna	Koszty transakcyjne: kontrola finansowa i swoboda ustalania ceny	Koszty transakcyjne: monitoring jakości usługi
Struktura agencyjna z jednym zleceniodawcą	-0,212** (0,089)	-0,094 (0,115)	0,096 (0,098)
Struktura agencyjna z wieloma zleceniodawcami	0,238* (0,137)	0,164 (0,174)	0,443*** (0,148)
Struktura dwustronna z agentem publicznym	1,429*** (0,113)	1,205*** (0,144)	0,880*** (0,118)
Struktura dwustronna z agentem prywatnym	0,803*** (0,138)	0,724*** (0,175)	0,399*** (0,147)
Specyfika aktywów	-0,067 (0,049)	-0,086 (0,063)	-0,013 (0,053)
Populacja	-0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)
Dochód z PIT	0,0001 (0,0002)	0,00001 (0,0002)	0,0001 (0,0002)
Niezależność finansowa	0,001 (0,004)	0,004 (0,006)	0,001 (0,005)
Nadwyżka budżetowa	0,0001 (0,0001)	0,0001 (0,0001)	0,00001 (0,0001)
Zadłużenie	-0,00005 (0,0001)	-0,0001** (0,0001)	-0,0001 (0,0001)
Wydatki z środków unijnych	-0,0002*** (0,00005)	-0,0002*** (0,0001)	-0,0001 (0,0001)
Stabilność polityczna	-0,013 (0,044)	-0,022 (0,056)	0,041 (0,047)
Zabory: rosyjski lub austriacki	-0,116 (0,074)	-0,080 (0,096)	-0,033 (0,081)
Staż	2,447*** (0,256)	3,055*** (0,326)	1,500*** (0,277)
N	812	811	894
R <sup>2</sup>	0,247	0,130	0,081

Poziomy istotności: \*\*\*0,01; \*\*0,05; \*0,10. Podane wartości to niestandardyzowany współczynnik *b*. Błędy standardowe podane w nawiasach. Kategoria referencyjna: struktura jednolita (*in-house*).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania empirycznego.

Dla struktury agencyjnej za najwyższe postrzegane są koszty monitorowania jakości świadczonej usługi, czyli produktu końcowego. Natomiast dla struktury dwustronnej jako najwyższe postrzegane są koszty agencji – wpływania na decyzje partnera w umowie, a jako niższe koszty monitorowania finansów oraz produktu końcowego. Interesujące wydaje się, że różnica pomiędzy postrzeganiem kosztów monitorowania między umową z agentem publicznym a prywatnym jest największa w zakresie monitorowania produktu końcowego. Samorządowcy, zlecając usługę innemu samorządowi, uważają, że mają dużo mniejszy wpływ na jakość produktu końcowego niż w przypadku relacji z prywatnym przedsiębiorcą.

## 5.2. Usługi transportowe

Usługa transportowa w artykule Browna i Potoskiego (2003b) opisana jest jako usługa o obydwu wartościach ocen kosztów transakcyjnych na poziomie średnim – 2,8/5 dla specyfiki aktywów (zsumowane różne usługi składające się na dostarczanie usług transportowych) oraz 2,3/5 dla kosztów monitorowania dostarczania tej usługi. Usługi o takiej charakterystyce częściej podlegają eksternalizacji niż inne typy usług i częściej jest to eksternalizacja do sektora prywatnego. Nie tak

**Tabela 4.** Model regresji liniowej z kategorią referencyjną *in-house* w transporcie

Transport	Koszty agencji: kontrola polityczna	Koszty transakcyjne: kontrola finansowa i swoboda ustalania ceny	Koszty transakcyjne: monitoring jakości usługi
Struktura agencyjna z jednym zleceniodawcą	-0,273 (0,298)	0,098 (0,318)	-0,109 (0,305)
Struktura agencyjna z wieloma zleceniodawcami	0,079 (0,360)	0,487 (0,386)	-0,335 (0,356)
Struktura dwustronna z agentem publicznym	1,319*** (0,251)	1,413*** (0,267)	0,735*** (0,256)
Struktura dwustronna z agentem prywatnym	1,051*** (0,238)	0,865*** (0,255)	0,374 (0,244)
Specyfika aktywów	-0,057 (0,103)	-0,068 (0,109)	0,015 (0,103)
Populacja	-0,00000 (0,00000)	0,00000 (0,00000)	-0,00000 (0,00000)
Dochód z PIT	0,00004 (0,0003)	-0,0002 (0,0003)	-0,0002 (0,0003)
Niezależność finansowa	-0,003 (0,009)	-0,001 (0,009)	0,007 (0,009)
Nadwyżka budżetowa	-0,00003 (0,0001)	-0,00002 (0,0001)	-0,0001 (0,0001)
Zadłużenie	-0,0001 (0,0001)	-0,0002* (0,0001)	-0,0002** (0,0001)
Wydatki z środków unijnych	0,00004 (0,0001)	0,0002** (0,0001)	0,0002* (0,0001)
Stabilność polityczna	-0,074 (0,087)	-0,110 (0,093)	-0,023 (0,087)
Zabory: rosyjski lub austriacki	-0,311** (0,143)	-0,137 (0,152)	0,048 (0,143)
Stała	2,757*** (0,535)	3,103*** (0,573)	1,563*** (0,537)
N	331	321	380
R <sup>2</sup>	0,221	0,160	0,085

Poziomy istotności: \*\*\*0,01; \*\*0,05; \*0,10. Podane wartości to niestandardowy współczynnik *b*. Błędy standardowe podane w nawiasach. Kategoria referencyjna: struktura jednolita (*in-house*).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania empirycznego.

często jak usługi o niskim poziomie wartości dla obydwu typów kosztów, ale połączenie obydwu wartości na poziomie średnim wskazuje na wysokie prawdopodobieństwo eksternalizacji. I wyniki dla Polski potwierdzają założenia tej koncepcji – usługa transportowa tylko w 9,6% dostarczana przez biurokrację, w 12,2% przez spółki komunalne z większościowym udziałem samorządu, w 6,8% przez organizacyjne formy współpracy międzygminnej, w 29,9% przez porozumienia administracyjne oraz w 41,6% przez umowy z agentem prywatnym. Jest to najczęściej zlecana sektorowi prywatnemu usługa wśród trzech przez nas badanych (tab. 4).

W przypadku tej usługi najciekawsze jest porównanie sposobu postrzegania kosztów monitorowania zakupu usługi od organizacji publicznych z umowami z prywatnymi przedsiębiorstwami. Podobnie jak w przypadku sektora wodnego umowy z agentem publicznym postrzegane są jako te, których monitorowanie kosztuje drożej niż umowy z agentem prywatnym. Podobnie również jak w przypadku sektora wodnego jako najbardziej dolegliwe w strukturach dwustronnych postrzegane są koszty wpływania na decyzje podejmowane w trakcie realizacji kontraktu, a najmniej dotkliwe koszty monitorowania jakości produktu końcowego (jednak w przypadku umów z prywatnym przedsiębiorcą wyniki nie są istotne statystycznie).

### 5.3. Usługi opiekuńcze

Usługi opiekuńcze rozumiemy zgodnie z tym, jak zdefiniowane zostały one w obowiązującej ustawie o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku (Dz.U. z 2004 r., nr 64, poz. 593), czyli jako „usługi, które obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę

**Tabela 5.** Model regresji liniowej z kategorią referencyjną *in-house* w usługach opiekuńczych

Usługi opiekuńcze	Koszty agencji: kontrola polityczna	Koszty transakcyjne: kontrola finansowa i swoboda ustalania ceny	Koszty transakcyjne: monitoring jakości usługi
Struktura dwustronna z agentem publicznym	0,772*** (0,118)	0,696*** (0,153)	0,311*** (0,113)
Struktura dwustronna z agentem prywatnym	0,739*** (0,136)	0,726*** (0,174)	0,330** (0,133)
Specyfika aktywów	-0,089 (0,064)	-0,047 (0,080)	-0,092 (0,061)
Populacja	-0,00000* (0,00000)	-0,00000 (0,00000)	-0,00000 (0,00000)
Dochód z PIT	0,0001 (0,0002)	0,00003 (0,0003)	0,0002 (0,0002)
Niezależność finansowa	-0,011* (0,006)	-0,010 (0,007)	-0,008 (0,005)
Nadwyżka budżetowa	0,0001 (0,0001)	-0,0001 (0,0001)	0,0001 (0,0001)
Zadłużenie	0,00002 (0,0001)	0,0001 (0,0001)	0,00001 (0,0001)
Wydatki z środków unijnych	-0,00000 (0,0001)	-0,00004 (0,0001)	-0,00004 (0,0001)
Stabilność polityczna	-0,112** (0,053)	-0,180*** (0,069)	-0,069 (0,051)
Zabory: rosyjski lub austriacki	-0,076 (0,090)	0,011 (0,116)	-0,036 (0,086)
Stała	2,870*** (0,301)	3,280*** (0,384)	2,094*** (0,290)
N	599	590	681
R <sup>2</sup>	0,123	0,089	0,033

Poziomy istotności: \*\*\*0,01; \*\*0,05; \*0,10. Podane wartości to niestandardyzowany współczynnik *b*. Błędy standardowe podane w nawiasach. Kategoria referencyjna: struktura jednolita (*in-house*).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania empirycznego.



higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem”. Usługi te świadczone są w miejscu zamieszkania usługobiorcy i obejmują takie zadania, jak: zrobienie zakupów, kupno leków czy umożliwienie spotkania z innymi przedstawicielami społeczności.

Usługi opiekuńcze w artykule Browna i Potoskiego (2003b) opisane są jako usługi o wyższej od średniej specyfice aktywów (3,25/5) oraz wyższych kosztach monitorowania jakości świadczonej usługi (3,46/5). Usługi o takiej charakterystyce kosztów transakcyjnych są częściej od pozostałych świadczone w formule *in-house*. Wyniki dla Polski potwierdzają to założenie. Usługi opiekuńcze w 71,2% świadczone są poprzez struktury jednolite, w 17,6% świadczone są poprzez umowy z agentem publicznym oraz w 11,2% poprzez umowy z agentem prywatnym. Wśród analizowanych przez nas to usługa w największym procencie dostarczana *in-house* (tab. 5).

Interesujące jest porównanie sposobu postrzegania kosztów monitorowania dla tej usługi z pozostałymi dwoma analizowanymi usługami. W usługach opiekuńczych monitorowanie agentów publicznych i prywatnych postrzegane jest jako porównywalnie kosztowne – nie ma tak wyraźnej jak w pozostałych dwóch usługach różnicy między tymi dwoma typami agentów. Nie ma też tak wyraźnej różnicy między typami kosztów monitorowania – z wyjątkiem monitorowania jakości produktu końcowego, które postrzegane jest jako tańsze niż monitorowanie przepływów finansowych, ustalania ceny czy wpływania na decyzje.

## 6. Porównanie i wnioski

Porównanie trzech analizowanych sektorów usług pokazuje, że zgodnie z założeniami koncepcji kosztów transakcyjnych częściej eksternalizowane są usługi w sektorze wodnym i transportowym niż usługi opiekuńcze. Jest to pośrednie potwierdzenie faktu, że te usługi postrzegane są przez polskich samorządowców jako takie, które generują zróżnicowane koszty transakcyjne.

Te trzy sektory usług różnią się bardzo ze względu na strukturę organizacyjną. Usługi opiekuńcze eksternalizowane są rzadko, a koszty monitorowania umów – gdy już do eksternalizacji dochodzi – postrzegane są jako równie dotkliwe bez względu na rodzaj agenta (prywatny lub publiczny), z jakim podpisywana jest umowa. Te usługi eksternalizowane są poprzez umowy bilateralne. Poprzez tego rodzaju umowy najczęściej eksternalizowane są również usługi transportowe, ale są to częściej umowy z agentem prywatnym niż agentem publicznym. W przypadku usług opiekuńczych ta proporcja jest bardziej wyrównana, a mała przewaga jest po stronie udziału umów podpisanych z agentem publicznym.

Usługa transportowa to jedyna z analizowanych usług, która jest częściej dostarczana przez umowy bilateralne niż struktury jednolite i która najczęściej z analizowanych jest urynkowana. Analiza tego sektora usług pokazuje charakterystykę, którą obserwujemy również w sektorze wodnym – umowy z agentem publicznym są postrzegane jako droższe niż umowy z agentem prywatnym. To zjawisko może mieć wiele przyczyn, koncepcja kosztów transakcyjnych podsuwa interpretację, według której przyczyną może być różnica w wielkości poniesionych kosztów transakcyjnych *ex ante* (Petersen i in. 2019), czyli kosztów przygotowania umowy. Umowy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym są bardziej kompletnymi umowami ze względu na przepisy prawa zamówień publicznych, a tym samym dają samorządom lokalnym większe poczucie kontroli nad transakcją i jej rezultatami. Wniosek, jaki płynie z tych wyników badania dla praktyki samorządowej w Polsce, jest taki, że prawo o porozumieniach administracyjnych wymaga przeglądu ze względu na możliwość wywierania wpływu na strony uczestniczące w transakcji, możliwość monitorowania jakości produktu/usługi będącej przedmiotem porozumienia administracyjnego oraz praktykę i skuteczność rozwiązywania sporów mających miejsce w ramach tego typu kontraktów. Porozumienia administracyjne i zakup od innego samorządu są ważnym narzędziem dostarczania usług w Polsce, służą dopasowywaniu struktury wykorzystywanej do świadczenia usługi do wielkości rynku oraz zasobów potrzebnych do świadczenia danej usługi. Skuteczność monitorowania tych kontraktów jest ważnym elementem budowania jakości rządzenia w Polsce.

Struktury jednolite z agentem są najważniejszym narzędziem dostarczania usług w sektorze wodnym. Dominują struktury z jednym pryncypałem, w przypadku tego badania są to spółki komunalne z większościowym udziałem jednego samorządu lokalnego. Ze względu na koszty

monitorowania spółki ocenione zostały jako organizacje, poprzez które łatwiej podejmuje się decyzje niż w przypadku struktur biurokratycznych urzędu. To wynik potwierdzający empirycznie cele powoływania tych organizacji – przeniesienie procesu zarządzania pod nadzór bardziej elastycznego prawa prywatnego. Tej cechy nie mają struktury z wieloma pryncypałami, ale w tej kategorii połączone zostały spółki międzygminne i związki komunalne, które pozostają w zakresie prawa publicznego, więc jednoznaczne wnioski są jedynie takie, że traktowane jako jedna kategoria struktury agencyjne z wieloma pryncypałami są postrzegane jako generujące wyższe koszty transakcyjne niż struktury jednolite – zarówno w zakresie kosztów monitorowania procesu podejmowania decyzji, jak i monitorowania jakości dostarczanych usług. Koszty monitorowania jakości usługi świadczonej przez formy współpracy międzygminnej postrzegane są przez respondentów jako podobnie dotkliwe jak koszty monitorowania jakości usługi świadczonej przez agentów prywatnych. Wniosek ten może być odpowiedzią na pytanie o zakres współpracy międzygminnej w Polsce – samorządy postrzegają monitorowanie produktu końcowego współpracy jako kosztowne, co może ograniczać ich skłonność do wchodzenia w tego typu relacje. Wniosek dla praktyki samorządowej płynący z tej części badania jest więc taki, że być może doprecyzowania wymagają lokalne instytucje kontroli jakości usług świadczonych przez spółki komunalne i związki międzygminne oraz instytucje określające zasady udziału poszczególnych aktorów w monitorowaniu świadczonych usług.

Nasze badanie tylko w niewielkim stopniu wyczerpuje temat. Kolejnym ważnym krokiem powinna być kwantyfikacja kosztów transakcji, na podstawie których świadczone są w Polsce usługi lokalne. Potrzebne są badania dynamiczne analizowanego zjawiska, które pozwoliłyby przedstawić uzyskane wyniki w kontekście wydarzeń społecznych i politycznych w Polsce. W zakresie praktycznym barierą dla tego rodzaju badań w Polsce jest brak kompleksowych rejestrów publicznych na temat form świadczenia usług lokalnych w Polsce.

## Literatura

- Aldrich, H., Herker, D., 1977, „Boundary spanning roles and organization structure”, *Academy of Management Review*, t. 2, nr 2, s. 217–230, <https://doi.org/10.5465/amr.1977.4409044>.
- Ansell, Ch., Torfing, J. (red.), 2022, *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781800371972>.
- Bel, G., Sebő, M., 2019, „Does inter-municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction costs, and governance arrangements”, *Urban Affairs Review*, t. 57, nr 1, s. 153–188, <https://doi.org/10.1177/1078087419839492>.
- Bel, G., Sebő, M., 2021, „Watch your neighbor: Strategic competition in waste collection and service quality”, *Waste Management*, nr 127, s. 63–72, <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2021.04.032>.
- Brown, T.L., Potoski, M., 2003a, „Managing contract performance: A transaction costs approach”, *Journal of Policy Analysis and Management*, t. 22, nr 2, s. 275–297, <https://doi.org/10.1002/pam.10117>.
- Brown, T.L., Potoski, M., 2003b, „Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 13, nr 4, s. 441–468.
- Brown, T.L., Potoski, M., 2005, „Transaction costs and contracting: The practitioner perspective”, *Public Performance & Management Review*, t. 28, nr 3, s. 326–351.
- Carr, J.B., LeRoux, K., Shrestha, M., 2009, „Institutional ties, transaction costs, and external service production”, *Urban Affairs Review*, t. 44, nr 3, s. 403–427, <https://doi.org/10.1177/1078087408323939>.
- Coase, R.H., 1937, „The nature of the firm”, *Economica*, t. 4, nr 16, s. 386–405, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>.
- Cuadrado-Ballesteros, B., 2012, *Determinant Factors of Functional Decentralisation and Externalisation of Local Public Services*, Salamanca: Universidad de Salamanca, Facultad de Economía y Empresa.
- Dubin, J.A., Navarro, P., 1988, „How markets for impure public goods organize: The case of household refuse collection”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, t. 4, nr 2, s. 217–241, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036951>.
- Ferris, J.M., 1986, „The decision to contract out: An empirical analysis”, *Urban Affairs Quarterly*, t. 22, nr 2, s. 289–311.
- Ferris, J.M., Graddy, E., 1986, „Contracting out: For what? With whom?”, *Public Administration Review*, t. 46, nr 4, s. 332–344, <https://doi.org/10.2307/976307>.
- Genugten, M. van, Thiel, S. van, Voorn, B., 2019, „Local governments and their arm's length bodies”, *Local Government Studies*, t. 46, nr 1, s. 1–21, <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1667774>.

- Hefetz, A., Warner, M.E., 2012, „Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 22, nr 2, s. 289–317, <https://doi.org/10.1093/jopart/mur006>.
- Hulst, R., Montfort, A. van (red.), 2007, *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht: Springer.
- Lamothe, M., Lamothe, S., 2012, „What determines the formal versus relational nature of local government contracting?”, *Urban Affairs Review*, t. 48, nr 3, s. 322–353; <https://doi.org/10.1177/1078087411432418>.
- Levin, J., Tadelis, S., 2010, „Contracting for government services: Theory and evidence from U.S. cities”, *Journal of Industrial Economics*, t. 58, nr 3, s. 507–541, <https://doi.org/10.1111/j.1467-6451.2010.00430.x>.
- Lindholm, A.Ch., Petersen, O.H., Houlberg, K., 2018, „Contracting out local road and park services: Economic effects and their strategic, contractual and competitive conditions”, *Local Government Studies*, t. 44, nr 1, s. 64–85, <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1398647>.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérard, E., 2009, „Water supply: Public or private? An approach based on cost of funds, transaction costs, efficiency and political costs”, *Policy and Society*, t. 27, nr 3, s. 193–219.
- Petersen, O.H., Baekkeskov, E., Potoski, M., Brown, T.L., 2019, „Measuring and managing ex ante transaction costs in public sector contracting”, *Public Administration Review*, t. 79, nr 5, s. 641–650, <https://doi.org/10.1111/puar.13048>.
- Petersen, O.H., Hjelm, U., Vrangbæk, K., 2018, „Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000 to 2014”, *Social Policy and Administration*, t. 52, nr 1, s. 130–157, <https://doi.org/10.1111/spol.12297>.
- Plichta, J., 2018, „Management costs as a manifestation of transaction costs in hierarchical structures for the coordination of production and exchange Processes”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, nr 5(977), s. 9–24, <https://doi.org/10.15678/ZNUEK.2018.0977.0501>.
- Primo, D.M., Jacobsmeier, M.L., Milyo, J., 2007, „Estimating the impact of state policies and institutions with mixed-level data”, *State Politics & Policy Quarterly*, t. 7, nr 4, s. 446–459, <https://doi.org/10.1177/153244000700700405>.
- Rodrigues, M., Tavares, A.F., 2017, „The same deep water as you? The impact of alternative governance arrangements of water service delivery on efficiency”. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, t. 3, nr 2, s. 78–101, <https://doi.org/10.1177/2055563617728744>.
- Rodrigues, M., Tavares, A., Araújo, J.F., 2012, „Municipal service delivery: The role of transaction costs in the choice between alternative governance mechanisms”, *Local Government Studies*, t. 38, nr 5, s. 615–638, <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.666211>.
- Rosenkopf, L., Nerkar, A., 2001, „Beyond local search: Boundary-spanning, exploration, and impact in the optical disk industry”, *Strategic Management Journal*, t. 22, nr 4, s. 287–306, <https://doi.org/10.1002/smj.160>.
- Shrestha, M.K., Feiock, R.C., 2011, „Transaction cost, exchange embeddedness, and interlocal cooperation in local public goods supply”, *Political Research Quarterly*, t. 64, nr 3, s. 573–587, <https://doi.org/10.1177/1065912910370683>.
- Slyke, D.M. van, 2007, „Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 17, nr 2, s. 157–187, <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>.
- Swianiewicz, P., Teles, F., 2018, „Inter-municipal cooperation diversity, evolution and future research agenda”, w: F. Teles, P. Swianiewicz (red.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (s. 335–350). Cham: Palgrave Macmillan, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6\\_20](https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_20).
- Szmigiel-Rawska, K., 2017, *Teorie współpracy terytorialnej. Municipium oeconomicus versus municipium reciprocans*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Szmigiel-Rawska, K., Łukomska, J., 2020, „Drinking water service delivery choices in Poland: Empirical analysis of impact factors”, *Water Alternatives*, t. 13, nr 2, s. 347–368.
- Szmigiel-Rawska, K., Łukomska, J., Tavares, A.F., 2021, „The anatomy of choice: An analysis of the determinants of local service delivery in Poland”, *Local Government Studies*, t. 47, nr 5, s. 685–711, <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1777108>.
- Sztompka, P., 2007, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Tavares, A.F., 2017, „Ten years after: Revisiting the determinants of the adoption of municipal corporations for local service delivery”, *Local Government Studies*, t. 43, nr 5, s. 697–706, <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1356723>.

- Tavares, A., Camões, P., 2007, „Local service delivery choices in Portugal: A political transaction costs framework”, *Local Government Studies*, t. 33, nr 4, s. 535–553, <https://doi.org/10.1080/03003930701417544>.
- Tavares, A.F., Camões, P., 2010, „New forms of local governance: A theoretical and empirical analysis of municipal corporations in Portugal”, *Public Management Review*, t. 12, nr 5, s. 587–608, <https://doi.org/10.1080/14719031003633193>.
- Torsteinsen, H., van Genugten, M.L., 2016, „Municipal waste management in Norway and the Netherlands: From in-house provision to inter-municipal cooperation”, w: S. Kuhlmann, G. Bouckaert (red.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis* (s. 205–220), London: Palgrave Macmillan.
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku, Dz.U. z 2004 r., nr 64, poz. 593.
- Voorn, B., Genugten, M. van, Thiel, S. van, 2019, „Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery”, *Public Administration*, t. 97, nr 3, s. 671–685, <https://doi.org/10.1111/padm.12587>.
- Wilkin, J., 2012, *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wilkin, J., 2016, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Williamson, O.E., 1979, „Transaction-cost economics: The governance of contractual relations”, *The Journal of Law and Economics*, t. 22, nr 2, s. 233–261, <https://doi.org/10.1086/466942>.
- Williamson, O.E., 1981, „The economics of organization: The transaction cost approach”, *American Journal of Sociology*, t. 87, nr 3, s. 548–577, <https://doi.org/10.1086/227496>.
- Williamson, O.E., 2000, „The new institutional economics: Taking stock, looking ahead”, *The Journal of Economic Literature*, t. 38, nr 3, s. 595–613.