

**Marcin Garbat**

Uniwersytet Zielonogórski

## **ANALIZA FUNKCJONOWANIA POLSKIEGO SYSTEMU WSPIERANIA ZATRUDNIENIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI. UJĘCIE INSTYTUCJONALNE**

### **Streszczenie**

Celem artykułu jest zidentyfikowanie kosztów transakcyjnych systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce oraz przegląd kategorii instytucji kontraktu i kosztów transakcyjnych stosowanych w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej, szczególnie zaś ekonomii kosztów transakcyjnych. Postawiono tezę, iż zasadniczą funkcją kontraktu jest ograniczenie kosztów transakcji, a tym samym umożliwienie maksymalnej oszczędności w zakresie wydatków państwa na rehabilitację zawodową i wspieranie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. W artykule wykorzystano literaturę z tego zakresu oraz dostępne dane finansowe i statystyczne Ministerstwa Finansów oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

**Słowa kluczowe:** Nowa Ekonomia Instytucjonalna, koszty transakcyjne, osoba z niepełnosprawnościami.

### **THE ANALYSIS OF FUNCTIONING OF POLISH SUPPORT SYSTEM OF EMPLOYMENT OF PEOPLE WITH DISABILITIES. INSTITUTIONAL APPROACH**

### **Abstract**

The aim of this article is to identify the transaction cost of the systems supporting the employment of people with disabilities in Poland and the review of the categories of contract institutions and transaction costs used in the new institutional economics, especially the economics of transaction costs. A thesis was formulated that the main function of the contract is to reduce transaction costs, thus enabling maximum savings in state spending on vocational rehabilitation and support for employment of people with disabilities. The article uses the literature in this area and the available financial and statistical data of the Ministry of Finance and the State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons (PFRON).

**Key words:** New Institutional Economics, transaction costs, people with disabilities.

## Wstęp

Zrozumienie ekonomicznych instytucji w systemie wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce jest wielkim i ciągłym wyzwaniem dla prawa, ekonomii oraz nauki o organizacji. W niniejszym artykule skorzystano z doświadczeń i badań we wszystkich tych dziedzinach i jest on próbą ich interpretacji przez pryzmat Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Oznacza to, że nie zawężono się – jak się to często czyni – do opartej na teorii kosztów transakcyjnych i teorii praw własności analizy szeroko rozumianych instytucji – formalnych i nieformalnych – w ramach których przebiegają zjawiska i procesy gospodarcze w systemie wspierania zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami, ale sięgnięto również do dokonań Instytucjonalnej (Nowej) Ekonomii Politycznej – jako kierunku, który w nawiązaniu do teorii kosztów transakcyjnych próbuje badać zjawiska ze sfery polityki społecznej państwa czy innych „pozaekonomicznych” sfer życia społecznego.

Celem artykułu jest: zidentyfikowanie i analiza kosztów transakcyjnych systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej, szczególnie zaś ekonomii kosztów transakcyjnych. Postawiono tezy: 1) zasadniczą funkcją kontraktu jest ograniczenie kosztów transakcji, a tym samym umożliwienie maksymalnej oszczędności w zakresie wydatków państwa na rehabilitację zawodową i wspieranie zatrudnienia niepełnosprawnych; 2) koszty transakcyjne systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce nie są jednorodne; ich struktura złożona jest z kosztów koniecznych obejmujących niezbędne wydatki na utrzymanie instytucji oraz kosztów niepożądanych, mających swoje źródło w zawodności instytucji państwa. W celu identyfikacji kosztów instytucji wymienionego systemu posłużono się metodą analizy danych finansowych i statystycznych, a także deskrypcją.

## Nowa Ekonomia Instytucjonalna – definicje i kluczowe pojęcia

Koncepcje i założenia metodologiczne klasycznego instytucjonalizmu nie były chętnie przyjmowane przez ekonomię głównego nurtu, a zwłaszcza przez jej trzon, czyli ekonomię neoklasyczną, ani w okresie międzywojennym, ani w pierwszych dekadach po II wojnie światowej. Mark Blaug, czołowy historyk myśli ekonomicznej, wyraził w swoim podręczniku opinię, że instytucjonalizm jako sposób uprawiania ekonomii skończył się w latach 30. XX wieku<sup>1</sup>. Ta opinia okazała się nietrafna i nieuzasadniona. Renesans podejścia instytucjonalnego w ekonomii dokonał się dzięki przedstawicielom nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI)<sup>2</sup>. Miało to miejsce w latach 80. XX wieku. Wtedy też znacząco wzrosło zainteresowanie NEI<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000, s. 746.

<sup>2</sup> Wyrazem docenienia ich wkładu w rozwój teorii ekonomii było przyznanie kilku ekonomistom zaliczanym do tego nurtu Nagrody Nobla. Do tej grupy noblistów należą następujący ekonomiści: James M. Buchanan, Ronald Coase, DouglassNorth, Robert Fogel, ElinorOstrom i Oliver Williamson. Wcześniej Nagrodę Nobla otrzymał przedstawiciel klasycznego instytucjonalizmu Gunnar Myrdal, ale przyznano mu ją za wkład w ekonomię głównego nurtu, a nie w ekonomię instytucjonalną.

<sup>3</sup> Ł. Hardt, *Rozwój ekonomii kosztów transakcyjnych. Od koncepcji do operacjonalizacji*, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Warszawa 2008, s. 173; M. E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny*

Wśród przyczyn wyróżnić należy rosnący pluralizm w ramach teorii ekonomii, który spowodował, że nie tylko NEI ze swoim krytycznym stosunkiem do ortodoksji stała się możliwa do zaakceptowania dla głównego nurtu, ale że pojęcie instytucji zaczęło się pojawiać w kierunkach, które były blisko lub wręcz wchodziły do głównego nurtu np. ekonomii eksperymentalnej i teorii gier<sup>4</sup>. Powstało więc zapotrzebowanie na teorię, która oferowałaby kompleksowe wyjaśnienie roli instytucji w funkcjonowaniu rynku i operujących na nim podmiotów. „Instytucjonaliści usilnie dowodzą, że wzajemne oddziaływanie na siebie czynników ekonomicznych, kulturowych i socjologicznych jest zbyt wielkie, ażeby dopuścić do wyizolowanego skupienia się na czynnikach ekonomicznych, co stanowi główny temat dużej części nowoczesnej myśli ekonomicznej”<sup>5</sup>.

Dość rozpowszechniony jest pogląd, że NEI wywodzi się od artykułów Ronalda Coase’a – *The nature of the firm* (1937) oraz *The problem of social cost* (1960). I choć autor obu artykułów nie dementuje tej opinii, to podkreśla, że samo wyrażenie *nowa ekonomia instytucjonalna* zostało wprowadzone do powszechnego obiegu przez Oliviera Williamsona<sup>6</sup>. Samo określenie *nowa* miało odróżniać NEI od tak zwanej starej ekonomii instytucjonalnej, którą reprezentowali tacy ekonomiści jak: Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley C. Mitchell. Zasadnicza różnica, która dzieli obie szkoły tkwi w podejściu do kwestii teoretycznych ekonomii instytucjonalnej: krytyczne w przypadku starych instytucjonalistów i konstruktywne w przypadku NEI.

NEI poprzez swoją *ekonomię (teorię) kosztów transakcyjnych* charakteryzuje naturę ludzką taką, jaką znamy, przez odniesienie do oportunistów. Potwierdza ona granice kompetencji poznawczej. Oportunizm wprowadza kierowanie się własnym interesem. Williamson twierdzi że jest to działanie podstępne, przejawiające się ostrymi naruszeniami kontraktu i rzetelnego postępowania<sup>7</sup>. Iredell Jenkins podziela to przekonanie. Stwierdza, iż „instytucje ludzkie – łącznie z prawem – wywodzą główne swe cele i problemy z ogólnej kondycji człowieka” oraz utrzymuje, iż badanie umysłu i procesu społecznego musi sięgać do korzeni<sup>8</sup>. Jak to ujmuje Ronald Coase: „Współczesna ekonomia instytucjonalna winna badać człowieka takiego, jakim on jest, działającego w ograniczeniach narzuconych przez rzeczywiste instytucje. Współczesna ekonomia instytucjonalna jest taka, jaką ekonomia powinna być”<sup>9</sup>.

NEI jest przedsięwzięciem interdyscyplinarnym, łączącym w sobie dorobek nauk ekonomicznych, prawa, teorii organizacji, nauk politycznych, socjologii i antropologii, umożliwia-

---

w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. *Przestrzeń-bliskość-instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 120.

<sup>4</sup> Warto podkreślić, że pomimo podważania w ramach NEI takich kluczowych założeń ekonomii neoklasycznej jak pełna racjonalność podmiotów gospodarujących i doskonała informacja, to programy te nadal podzielają pewne fundamentalne założenia ontologiczne m.in. indywidualizm metodologiczny. NEI podchodzi krytycznie do głównego nurtu ekonomii, ale jej krytyka na zdecydowanie konstruktywny charakter. W przeciwieństwie do NEI „stara” ekonomia instytucjonalna pozostawała w ciągłym konflikcie z ekonomią neoklasyczną. Przytoczono za: J. Małyś, *Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii*, „Ekonomista” 2003, nr 3, str. 319.

<sup>5</sup> H. Landreth, P. C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, WN PWN, Warszawa 1998, s. 593.

<sup>6</sup> R. Coase, *The New Institutional Economics*, *American Economic Review*, 1998, 88(2), s. 72-74.

<sup>7</sup> O. E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, WN PWN, Warszawa 1998, s. 57.

<sup>8</sup> I Jenkins, *Social Order and the Limits of Law*, Princeton University Press, New York 1980, s. 5.

<sup>9</sup> R. Coase, *The New Institutional Economics*, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1984, Bd. 140, H 1, s. 229-231.

jącym zrozumienie społecznych, politycznych i gospodarczych instytucji. „NEI czerpie z dorobku wymienionych nauk społecznych, ale jej językiem wiodącym jest język ekonomii. Jej celem jest wyjaśnienie czym są instytucje, jak powstają, czemu się zmieniają i w jaki sposób powinny być zmieniane”<sup>10</sup>. Robin Matthews określił NEI „jako sposób myślenia oparty na dwóch zasadniczych tezach: po pierwsze instytucje mają znaczenie, a po drugie poddają się analizie”<sup>11</sup>. Jest to myślenie w kategoriach wymiany i koordynacji procesów wymiany, zależnych od kontekstu społecznego, kulturowego, politycznego – uzupełniające względem neoklasycznej logiki wyboru i maksymalizacji funkcji celu<sup>12</sup>. Jak stwierdził w swoim wykładzie noblowskim Douglass C. North „Interakcje między instytucjami a organizacjami nadają kształt instytucjonalnej ewolucji gospodarki. Jeśli instytucje są regułami gry, to organizacje i ich przedsiębiorcy są graczami”<sup>13</sup>. Instytucje zdefiniował następująco: „Instytucje to wymyślane przez ludzi ograniczenia, które strukturalizują ludzkie interakcje. Składają się z ograniczeń formalnych (np. reguł, praw, konstytucji), z ograniczeń nieformalnych (np. norm zachowania, konwencji, narzucanych sobie kodów postępowania) i ich charakterystycznych sposobów zabezpieczenia. Razem określa to strukturę bodźców w społeczeństwach, w szczególności w gospodarkach”<sup>14</sup>. Choć w języku potocznym pojęcie *instytucji* często uznawane jest za tożsame z określeniem *organizacja*, to instytucjoniści wskazują na odrębne zakresy znaczeniowe obu pojęć. Organizacje powstają po to, by „realizować instytucje i egzekwować je”<sup>15</sup>. To właśnie North jako pierwszy dokonał wyraźnego podziału zakresów znaczeniowych obu pojęć. Jeżeli zdefiniujemy instytucje jako reguły gry<sup>16</sup>, to organizacje można uznać za graczy, lub za twórców nowych reguł gry<sup>17</sup>. „Rzecz w tym, aby te ograniczenia nie były zbyt krępujące, aby nie uniemożliwiały działalności przedsiębiorstwom, gospodarstwom domowym, jednostkom. Na tym polega właśnie efektywność instytucji – z jednej strony powinny porządkować zachowania gospodarcze, koordynować je, a z drugiej strony powinny zapewnić bodźce do wzmoczonego wysiłku i aktywności ekonomicznej – do oszczędzania i inwestowania, do rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności, co w konsekwencji daje szybki wzrost gospodarczy i dobrobyt. To jest podstawowe zadanie instytucji ekonomicznych”<sup>18</sup>.

Wspomniana powyżej dystynkcja na dwa „poziomy” instytucji pojawia się w pracy Davisa i Northa *Institutional Change and American Economic Growth* (1971), w której z jednej

<sup>10</sup> P. G. Klein, *New Institutional Economics*, [w:] *Encyclopedia of the Law and The Economics*, (red.) B. Bouckaert, G. deGeest, Elgar, Cheltenham 2000, s. 456.

<sup>11</sup> R. C. O. Matthews, *The Economics of Institutions and the Sources of Growth*, *Economic Journal*, 1986, vol. 96(384), s. 903.

<sup>12</sup> Z. Hockuba, *Nowa Ekonomia Instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu?*, [w:] *Czy ekonomia nadąza za wyjaśnianiem rzeczywistości*, (red.) A. Wojtyna, PTE-Bellona, Warszawa 2001, s. 43.

<sup>13</sup> D. C. North, *Institutions, Institutional Change of Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 11.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>15</sup> M. Gancarczyk, *Instytucja a organizacja w nowej ekonomii instytucjonalnej*, *Gospodarka Narodowa*, nr 5-6, 2002, s. 82; P. Chmielewski, *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Wydawnictwo POL-TEXT, Warszawa 2011, s. 114.

<sup>16</sup> D. C. North, *Institutions, Institutional Change of...*, *op. cit.*, s. 13.

<sup>17</sup> B. Martens, *The Cognitive Mechanics of Economic Development and Institutional Change*, Routledge, London 2004, s. 19.

<sup>18</sup> Z. Hockuba Z. 2001 *Nowa Ekonomia Instytucjonalna...*, *op. cit.*, s.45; W. Morawski, *Konfiguracje globalne. Struktury, agencje, instytucje*, WN PWN, Warszawa 2010, s. 70.

strony mamy porządek instytucjonalny (*institutional arrangement*), a więc „umowę pomiędzy podmiotami gospodarującymi, która określa sposób ich współpracy lub konkurowania. Porządek instytucjonalny jest odpowiednikiem popularnego pojęcia „instytucji”. Umowa może być formalna bądź nieformalna, długo – lub krótko okresowa. Musi realizować, co najmniej jedne z następujących celów: dostarczać strukturę, której członkowie mogą ze sobą współpracować dla osiągnięcia zysków, które byłyby po za nią nieosiągalne lub tak wpływać na kształt systemu prawnego i rozkładu praw własności, aby umożliwić –w ramach obowiązujących reguł gry – konkurencję pomiędzy podmiotami gospodarującymi”<sup>19</sup>. Porządek instytucjonalny w terminologii Williamsona to „struktury zarządcze” (*governance structure*) np. firmy, organizacje non-profit, długoterminowe kontrakty, czy też związki zawodowe. Z drugiej strony Davis i North (1971) wyróżniają „środowisko instytucjonalne” (*institutional environment*), które określa reguły gry nakładające warunki ograniczające zachowania się jednostek. Mogą one mieć charakter formalny (np. system prawny) lub też nieformalny (np. normy społeczne)<sup>20</sup>. „Środowisko instytucjonalne” w sposób bezpośredni wpływa na działanie wszystkich podmiotów rynkowych, podczas gdy „porządek instytucjonalny” jedynie na jednostki funkcjonujące w ramach danej „struktury zarządczej”<sup>21</sup>.

Podstawowym elementem analizy ekonomicznej w NEI są transakcje. Znaczenie tej kategorii w gospodarowaniu i ekonomii jako nauce eksponowali już wcześniej niektórzy klasycy ni instytucjonalności, a zwłaszcza John Commons<sup>22</sup>. Dla Williamsona „transakcja ma miejsce, gdy dobro lub usługa przechodzi przez technicznie określoną granicę. Jedna sfera działalności się kończy, a zaczyna inna sfera”<sup>23</sup>. Równoległe do pojęcia transakcji używane jest w NEI pojęcie kontraktu. Kontrakt jest transakcją o wyraźnie zarysowanej strukturze, choć nie zawsze musi przybierać postaci formalnej; w NEI mówi się też o kontraktach nieformalnych, czyli domyślnych (*implicite contracts*). Czasem kontrakt ogranicza się do wymiany o trwalszym charakterze, w odróżnieniu od jednostkowych aktów sprzedaży i kupna. Wskazuje się również na fakt, że kontrakty odnoszą się do transakcji realizowanych w przyszłości. Przy tych wszystkich różnicach znaczeniowych niekiedy pojęcia transakcji i kontraktu traktowane są jako synonimy<sup>24</sup>.

Dla pewnego odłamu NEI charakterystyczne jest zatem podejście, które można określić jako transakcyjne. Przedstawiciele tego nurtu głoszą, że każdy problem ekonomiczny można przedstawić w kategoriach kontraktu (transakcji), zwracając w szczególności uwagę na aspekt kosztów transakcji. Do autorów takich należy przede wszystkim Williamson. Píše on: „Wiele kwestii, które z pozoru nie mają kontraktowego charakteru, wykazuje aspekty kontraktowe przy bliższym zbadaniu. (...) W konsekwencji należy uznać, że aktualny i potencjalny zakres

<sup>19</sup> L. Davis, D. North, *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 1971, s. 7.

<sup>20</sup> Ł. Hardt, *Instytucje a koszty transakcyjne e nowej ekonomii instytucjonalnej*, Gospodarka narodowa, 2005, nr 1-2, s. 9.

<sup>21</sup> W sposób pośredni struktura zarządcza firmy A może wpływać na funkcjonowanie współpracującego z nią przedsiębiorstwa B. Siła oddziaływania jest jednak zwykle dużo mniejsza niż wpływ środowiska instytucjonalnego, za: Ł. Hardt, *Rozwój ekonomii kosztów transakcyjnych. Od koncepcji do operacjonalizacji*, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Warszawa 2008, s. 174.

<sup>22</sup> Ł. Hardt, *Rozwój ekonomii kosztów transakcyjnych...*, op. cit., s. 195.

<sup>23</sup> J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczne perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2016, s. 150.

<sup>24</sup> Ł. Hardt, *Rozwój ekonomii kosztów transakcyjnych...*, op. cit., s. 174.

*analizy kosztów transakcji jest bardzo szeroki*<sup>25</sup>. Zaproponowana przez Williamsona definicja transakcji i kosztów transakcyjnych pokazuje, że transakcja nie oznacza wyłącznie wymiany rynkowej, ale obejmuje ona tak że wszystkie akty wymiany w obrębie organizacji.

Jednakże nie wszyscy przedstawiciele NEI podzielają pogląd Williamsona i nie traktują transakcje (lub kontrakt) jako punkt wyjścia analizy teoretycznej. Dla Northa instytucje można uszeregować w kontinuum, na którego jednym biegunie są instytucje w postaci norm nieformalnych (tabu, tradycje i zwyczaje), w środku znajdują się normy formalne (prawo pisane, konstytucje), a na drugim biegunie pozostają kontrakty jako najbardziej jego zdaniem formalne instytucje. Choć jest to w dużym stopniu kwestia różnic somatycznych (dla Northa kontrakt to pisemna umowa o ściśle określonej strukturze), to jednak występują tu również różnice merytoryczne. Dla Northa wiele instytucji nie ma charakteru bilateralnych relacji czy też zbudowanych na podstawie takich bilateralnych relacji bardziej złożonych struktur. Jego zdaniem wiele instytucji tworzy swoją kulturę i nie można ich zredukować (nawet na drodze wyjaśniania) do transakcji. Instytucje muszą być więc rozumiane szerzej niż transakcje czy zespoły transakcji. Pod tym względem North jest bliższy tradycyjnej ekonomii instytucjonalnej niż NEI<sup>26</sup>. Scott E. Masten twierdzi, iż „*transakcja o wyraźnie zarysowanej strukturze, w której partnerzy przyjmują na siebie konkretne zobowiązania, określana jest mianem kontraktu*”<sup>27</sup>.

Kontrakt może mieć charakter tak formalny, jak i nieformalny. Umowa nadaje aktom wymiany bardziej trwałą i strukturalny charakter, może także dotyczyć transakcji zawieranych w przyszłości. Eirik G. Furubotn i Rudolf Richter podają następującą definicję<sup>28</sup>: „*kontrakt może być rozumiany jako dwustronna transakcja, w której dwie strony zgadzają się co do pewnych swoich zobowiązań*”. Oprócz porozumienia się stron w sprawie swoich relacji (planowanie relacji), istnienie legalnych sankcji (prawne egzekwowanie) jest uznane za charakterystyczną cechę kontraktu. Kontrakt definiowany bywa także jako: „*zbiór uprawnień własnościowych, a transakcja jako transfer pewnych uprawnień własnościowych na inne podmioty*”<sup>29</sup>. Masten zwraca uwagę na trzy – dodatkowe względem zobowiązań kontraktowych i dobrowolnego poddania się sankcjom legalnym – równie ważne motywy kontraktowania<sup>30</sup>:

- a) transfer ryzyka do podmiotów o mniejszej niechęci (awersji) do ryzyka,
- b) stworzenie struktury bodźców, które motywują strony kontraktu do podjęcia konkretnych działań lub ujawnienia posiadanych informacji,
- c) graniczenie do koniecznego minimum kosztów transakcyjnych – szczególnie *ex post* związanych z egzekucją zobowiązań kontraktowych.

Zasadniczym przedmiotem analizy ekonomicznej w NEI są koszty transakcyjne (KT). W ekonomii klasycznej i neoklasycznej koszty te pomijano, nie dostrzegając ich istnienia.

<sup>25</sup> O. E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu...*, *op. cit.*, s. 17.

<sup>26</sup> J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy...*, *op. cit.*, s. 150.

<sup>27</sup> S. E. Masten, *Contractual choice*, [w:] *Encyclopedia of the Law and The Economics* (red.) B. Bouckaert, G. deGeest, Elgar, Cheltenham 2000, s. 31.

<sup>28</sup> E. G. Furubotn, R. Richter, *The New Institutional Economics – a different approach to economic analysis*, „Economic Affairs”, 2008, vol. 28, p. 19.

<sup>29</sup> D. W. Allen, *Transaction costs*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, (red.) B. Bouckaert, G. DeGeest, Edward Elgar, Cheltenham 2000, s. 715.

<sup>30</sup> S. E. Masten, *Contractual choice...*, *op. cit.*, s. 31.

W NEI przyjmuje się, że oszczędności KT są celem i skutkiem działania ekonomicznych instytucji kapitalizmu, a nie doskonalenie technologii i realizacja celów monopolistycznych. Trzeba tutaj zaznaczyć, iż Williamson w *Markets and Hierarchies* takiej całościowej teorii nie sformułował, gdyż brak w niej rozróżnienia pomiędzy instytucjami określającymi kształt organizacyjny jednostek gospodarujących a pewnym wyższym stopniem instytucji („meta-instytucjami”), które definiują ogólne warunki prowadzenia działalności gospodarczej (np. ustanowiony przez państwo system prawny). Rozróżnienie to pojawiło się dopiero w *Comparative Economic Organization: the Analysis of Discrete Structural Alternatives*<sup>31</sup>.

W ekonomii kosztów transakcji – wywodzącej się z opracowań Coase’a (1937 i 1960) – określa się KT jako: „koszty poszukiwań informacji, koszty zawarcia i monitorowania kontraktu”<sup>32</sup>, lub „koszty wprowadzania w ruch systemu ekonomicznego”<sup>33</sup>, lub „najważniejszy zbiór cen w gospodarce”<sup>34</sup>.

KT zależą nie tylko od formy organizacji transakcji, ale również od środowiska instytucjonalnego, w jakim transakcje są prowadzone. Do końca lat 80. XX wieku analiza struktur zarządczych pozostawała domeną ekonomii kosztów transakcyjnych Williamsona, natomiast badanie wpływu „środowiska instytucjonalnego” na wysokość kosztów transakcyjnych obecnie było przede wszystkim w pracach Northa.

Istotny z punktu widzenia kontraktu jest podział KT zaproponowany przez Williamsona<sup>35</sup>. Dzieli on koszty transakcji na:

- 1) koszty *ex ante*, związane z:
  - poszukiwaniem informacji o potencjalnych kontrahentach i ich cenach,
  - negocjacjami z sprzedawcami względnie nabywcami,
  - sporządzeniem kontraktu;
- 2) koszty *ex post*, związane z:
  - monitorowaniem warunków zawartych w kontrakcie,
  - egzekwowaniu kontraktu.

Thrainn Eggertsson wymienia następujące rodzaje kosztów transakcji<sup>36</sup>:

- a) koszty poszukiwania informacji o cenach i właściwościach towarów (włączając prace jako towar), a także poszukiwania informacji o potencjalnych nabywcach i sprzedawcach oraz ich cechach;
- b) koszty negocjacji z nabywcami, względnie sprzedawcami;
- c) koszty sporządzania kontraktu;
- d) koszty monitorowania drugiej strony kontraktu dla sprawdzenia, czy realizuje warunki kontraktu;
- e) koszty egzekwowania kontraktu i ściągania odszkodowań, gdy druga strona nie dotrzymała swoich zobowiązań;
- f) koszty ochrony praw własności przed osobami trzecimi.

<sup>31</sup> Ł. J. Hardt, *Rozwój ekonomii kosztów transakcyjnych...*, *op. cit.*, s. 174.

<sup>32</sup> P. K. Rao *The Economics of Transaction Costs*, Palgrave Macmillan, New York 2003.

<sup>33</sup> K. J. Arrow, *Agency and market*, [w:] *Handbook of Mathematical Economics*, (red.) Arrow K.J. Intrilligator M.D., vol. III, Elsevier, Amsterdam 1969, s. 48.

<sup>34</sup> L. Benham, A. Benham, *Measuring the costs of exchange*, [w:] *Institutions, Contracts and Organizations, Perspectives from New Institutional Economics*, (red.) C. Ménard, Edward Elgar, Cheltenham 2000.

<sup>35</sup> J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstaw...*, *op. cit.*, s. 151.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 151.

Nietrudno zauważyć, że trzy pierwsze rodzaje kosztów transakcji wymienione przez Eggertsona to koszty *ex ante*, a trzy następne to koszty *es post*.

KT mogą być w miarę pełne, czyli mogą uwzględniać różne możliwe ewentalności i przewidywać różne warianty postępowania w każdej sytuacji, albo nawet też mogą być bardzo ogólne i pozostawiać stronom możliwość i obowiązek znalezienia rozwiązań w przypadku zaistnienia sytuacji nieprzewidzianych w kontrakcie. Autorzy tacy jak Williamson uważają, że z powodu ograniczenia racjonalności ludzi jako podmiotów gospodarczych, kontrakty, z którymi mamy w gospodarce rynkowej do czynienia, są z natury rzeczy niepełne (koszt sporządzenia w miarę pełnego kontraktu byłby praktycznie niemożliwy do poniesienia). Uważają oni, że większe znaczenie ma problem egzekwowania kontraktów, a więc większe znaczenie mają koszty transakcji *ex post*.

Koszty transakcji przeciwstawiane są kosztom produkcji, które są kosztami transformacji (przekształcenia zasobów), transportu, przechowywania produktów. Dopiero koszty transakcji z kosztami produkcji tworzą łącznie koszty ekonomiczne dobra lub usługi.

Mierzenie KT nie jest sprawą prostą, ale jak zauważa Williamson przy porównawczej analizie instytucji, czyli wtedy, gdy ocenia się różne instytucje, zestawiając je ze sobą, nie chodzi o określenie bezwzględnej wielkości kosztów transakcji, ale o ustalenie względnej różnicy kosztów, wynikającej z odmienności instytucji. Metody analizy KT mogą być przybliżone. Z tą opinią zgadza się Herbert Simon pisząc, „*że porównanie odrębnych rozwiązań instytucjonalnych nie wymaga stosowania wyrafinowanych metod matematycznych czy nawet rachunku różniczkowego – proste, a nawet prymitywne metody wystarczą do ustalenia, która wielkość jest niższa, a która wyższa*”<sup>37</sup>. Co więcej, empiryczna analiza porównawcza wcale nie musi zmierzać do ustalenia wielkości kosztów (bezwzględnych czy też względnych). Wystarczy ocenić, czy dana instytucja cechuje się odpowiednim dopasowaniem struktur regulacji do charakteru transakcji<sup>38</sup>.

### **Identyfikacja kosztów transakcyjnych instytucji w systemie wspierania zatrudniania osób z niepełnosprawnościami w Polsce**

Według NEI podstawową funkcją instytucji ekonomicznych jest obniżenie KT. Ujmując sprawę nieco inaczej, z różnych instytucji ekonomicznych, jakie mogą istnieć w danej gospodarce, większe szanse przetrwania mają te, które zapewniają niższe KT. Wiąże się to z problemem relacji między instytucjami a efektywnością – można przedstawić tę kwestię jako problem optymalizacji instytucji<sup>39</sup>.

Optymalny system wspierania zatrudniania osób z niepełnosprawnościami powinien maksymalizować dobrobyt społeczny oraz minimalizować koszty transakcyjne generowane przez jego strukturę instytucjonalną (niezbędne do zapewnienia działania i wypełniania funkcji regulacyjnych). Trzeba jedna zaznaczyć, iż obowiązujący system nie jest optymalny (co

---

<sup>37</sup> H. Simon, *Rationality as process and as product of thought*, American Economic Review, 1978, No. 68, s. 8.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstaw...*, op. cit., s. 152.



najwyżej suboptymalny), powoduje zniekształcenia wywołane efektem substytucyjnym i straty dobrobytu skutkujące nieosiągnięciem maksimum użyteczności. W wyniku decyzji politycznych przyjmowane są różne konstrukcje systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, usiłujące przybliżyć go do ideału, jakim jest optimum Pareto. Szczegółowe rozwiązania mają umożliwić osiągnięcie za pomocą wpłat na PFRON obranych celów politycznych, a zarazem godzenie efektywności i sprawiedliwości. Im więcej zawiloci, regulacji, odstępstw od reguły, tym większe koszty koordynacji działania systemu oraz jego wkomponowania w układ gospodarczy.

Obranie optimum Pareto<sup>40</sup> za punkt wyjścia do oceny systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami wyznacza istotny podział KT na konieczne i niepożądane. Kryterium zasadności ponoszenia KT tego systemu pozwala wyodrębnić pewne koszty nieuniknione dla jego funkcjonowania, odpowiadają one kosztom generowanym przez system optymalny. Pozostałe są kosztami niepożądanymi, wskazującymi na ile dany system odbiega od optymalnego. Powstają na skutek koordynacji działań wywołanych decyzjami politycznymi oraz słabej jakości instytucji. Są wynikiem działań koordynujących podejmowanych przez państwo, jak i reakcji pracodawców.

Koszty konieczne obejmują nakłady na utrzymanie struktury instytucjonalnej systemu wspierania zatrudnienia, na które składają się koszty: całego procesu legislacyjnego, przepływu informacji, funkcjonowania PFRON (Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych), szkolenia i organizowania administracji terenowej (gmin i powiatów), oprogramowania i formularzy pobierania danin na rzecz Funduszu. Miarą koniecznych KT są wydatki z budżetu państwa i PFRON. Koszty niepożądane mają źródło w zawodności instytucji państwa. Zalicza się do nich koszty: spowodowane efektem ogłoszenia i przepływu informacji, błędnych decyzji PFRON i MRPiPS (Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej), zabezpieczenia przed ryzykiem, uciążliwości wypełniania obowiązku wpłat na PFRON. Są to koszty szkodliwe, obciążające budżet państwa i budżety prywatne oraz powodujące niemierzalne straty dobrobytu. Ograniczenie zawodności państwa udostępnianiem ulg i wsparcia pracodawców powoduje wzrost nakładów we wszystkich pozycjach kosztów koniecznych i niepożądanych na skutek skomplikowania prawa, jego stosowania i egzekwowania. Wykorzystując podejście Williamsona<sup>41</sup> jako podstawowe źródła KT wyróżnić należy: ograniczoną racjonalność człowieka, którą można określić jako racjonalną w intencji ale w ograniczonym wymiarze, co wynika przede wszystkim z utrudnieniami dostępu do pełnego zakresu informacji potrzebnych do przeprowadzenia transakcji, skłonność do oportunistyki, przejawiającą się przedkładaniem własnych celów niektórych uczestników transakcji nad celami transakcji, gdy identyfikacja tych uczestników jest utrudniona lub wymaga poniesienia nadmiernych kosztów, specyfikę aktywów wykorzystywanych w transakcji, co związane jest z potrzebą inwestycji w wyspecjalizowane zasoby, charakterystyczne dla rozpatrywanej transakcji.

---

<sup>40</sup> Warto zauważyć, że wolna wymiana dóbr, przy założeniu braku istnienia kosztów transakcyjnych, prowadzi do efektywnej alokacji w sensie Pareto. Co więcej, jeżeli alokacja nie jest efektywna w sensie Pareto, to można poprawić sytuację niektórych uczestników bez pogarszania sytuacji innych, co jest bardzo pożądane, D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2003, s. 431.

<sup>41</sup> O. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu...*, *op. cit.*, s. 386.

## Dotacje, subwencje, zwolnienia i ulgi jako miary kosztów transakcyjnych systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami

NEI przywiązuje duże znaczenie do czynnika behawioralnego w procesie dokonywania wyboru i zawierania kontraktu. Niepożądanym efektem obowiązujących instytucji jest łamanie reguł formalnych i nieformalnych spowodowane oportunistycznymi reakcjami pracodawców na wprowadzane ograniczenia. Tworzą one negatywne zjawiska fałszowania stanu zatrudnienia, celowego utrzymywania zaległości podatkowych na PFRON i ZUS. Ich skutkiem są utracone korzyści PFRON w postaci nieotrzymanych dochodów oraz straty dobrobytu, powiększające koszty funkcjonowania całego systemu rehabilitacji zawodowej i wspierania zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, a tym samym również gospodarki. Wysiłki zmierzające do ich wykrycia lub oszacowania absorbują pracę administracji rządowej i PFRON, z tego względu dane o skali tych zjawisk mogą być także użyte jako miary pośrednie kosztów transakcyjnych generowanych przez system wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami.

Kategoria KT najczęściej utożsamiana jest z poziomem mikroekonomicznym, ponieważ dorobek teorii koncentruje się na transakcjach rynkowych i relacjach menedżerskich. Rozszerzenie zastosowania kryterium kosztów transakcyjnych w ocenie instytucji na poziom makroekonomiczny i inne obszary stosunków społecznych jest zasługą Williamsona, który dowodzi, że każdy problem dotyczący wymiany można rozpatrywać z punktu widzenia oszczędności KT, powstających w związku z zawieraniem kontraktu<sup>42</sup>. Relacje między państwem a przedsiębiorcą (obywatелеm) zatrudniającym osoby z niepełnosprawnościami przybierają formę kontraktu, w którym przedsiębiorca w zamian za zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników lub płacenie daniny na PFRON otrzymuje ochronę praw i porządek instytucjonalnoprawny. Państwo wywiązuje się z tego kontraktu przez stworzenie otoczenia instytucjonalnego. Zdolność do wypełniania funkcji przypisanych instytucjom i koszty transakcyjne, jakie one ze sobą niosą, są odpowiednimi kryteriami oceny jakości otoczenia instytucjonalnego państwa, uwzględniającymi zarówno skuteczność i sprawność zorganizowania systemu gospodarczego oraz społeczeństwa, jak i efektywność użycia do tego celu środków publicznych pochodzących z daniny płacanej do PFRON. Mając do wyboru różne kombinacje instytucji pełniących te same funkcje, lepszym rozwiązaniem jest to, które generuje mniejsze koszty transakcyjne (np. zatrudnienie niepełnosprawnych, czy też płacenie daniny na PFRON). Według Jamesa M. Buchanana i Gordona Tullocka kryterium wyboru publicznego „*srowadza się do wyboru układu instytucji minimalizującego koszty (lub maksymalizującego korzyści) życia w kolektywie*”<sup>43</sup>.

Istotną różnicą między transakcjami zawieranymi na rynku dóbr, a kontraktem politycznym jest sposób wyceny wartości aktywów, które są przedmiotem wymiany. Na rynku dóbr wycena ta kształtuje się pod wpływem posiadanej informacji o gotowości nabywcy do zapłaty określonej ceny za dobro oraz gotowości producenta do jego sprzedaży po określonej cenie. Rynek polityczny rządzi się innymi regułami, zapadające na nim decyzje są wyborem publicznym, w którym przejawiają się preferencje społeczne i osiągnięty jest kompromis między

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 388.

<sup>43</sup> A. Ząbkowicz, *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, „*Ekonomista*” 2003, nr 6, s. 813.

racjonalnością a sprawiedliwością. Efektem wyboru publicznego jest konstrukcja systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami skutkująca różnym stopniem poboru daniny na PFRON i rezygnacji państwa z określonej części potencjalnych wpływów na przykład podatkowych, do ZUS i innych organizacji (urzędów).

Koszty transakcyjne systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami są kosztami koordynacji, której celem jest utrzymanie odpowiedniego poziomu zatrudnienia poprzez odpowiednie regulacje prawne i fiskalne. Koordynacja ta obejmuje różnego rodzaju działania wynikające z konieczności angażowania zasobów oraz wprowadzania rozwiązań godzących preferencje społeczne, co sprawia że koszty transakcyjne nie są jednorodne, mają złożoną strukturę, część z nich ma formę nakładów wyrażonych w jednostkach pieniężnych, a część występuje w postaci niemierzalnej straty dobrobytu.

Przywileje w postaci zwolnień wpłat na PFRON i dotacji dla pracodawców są formami pomocy publicznej, których działanie uznaje się za szkodliwe ze względu na zakłócenie mechanizmu wolnego rynku i uczciwej konkurencji. Wykorzystanie wpłat na PFRON w funkcjach pozafiskalnych oznacza wyposażenie systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w instytucje ulg i dotacji, które są sposobem ograniczania zawodności państwa, załatwiania spraw doraźnych, pokonywania skutków niepełnej informacji, których udostępnienie i wykorzystanie zwiększa koszty koordynacji. Wspieranie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami jest dowodem tego, że osiągnięcie różnych celów politycznych wymaga ręcznego sterowania za pomocą instrumentów quasi-fiskalnych. Im większe wykorzystanie narzędzi doraźnych, tym więcej kosztów koordynacji („tarcia”) w systemie gospodarczym. Świadczą one o słabości systemu wspierania zatrudnienia, który nie rozwiązuje problemów w ramach przypisanych mu funkcji i konieczne staje się naruszanie jego konstrukcji. Ilość i częstotliwość zmian wpływa na wielkość kosztów transakcyjnych, ponieważ rośnie aktywność działań dostosowawczych, powstają nowe instytucje, których utrzymanie kosztuje. Nowe regulacje tworzą zapotrzebowanie i ofertę usług doradczych, szkoleń, pozyskiwania informacji, zabezpieczania itd. generując kolejne koszty transakcyjne tego systemu. Pierwszym z brzegu przykładem tego typu kosztów są: obowiązkowe kwoty zatrudniania (np. 6% załogi powinni stanowić niepełnosprawni), karne opłaty za niezatrudnianie takich osób w odpowiedniej liczbie, dodatkowe obowiązki pracodawców wynikające z prawa pracy. Ten stan rzeczy wpisuje się w *Teorię kosztów społecznych* Coase’a, – szczególnie jej adaptację na potrzeby wyjaśnienia np. ustawowego przymusu zatrudniania osób z niepełnosprawnościami<sup>44</sup>. Zgodnie z jego teorią, jeżeli zatrudnia się niepełnosprawnych i dotuje ich miejsca pracy, oraz pobiera się daniny (podatki) od pozostałych pracodawców za niezatrudnianie takich osób to tym samym znacząco ogranicza się możliwość zatrudnienia osób sprawnych, a także możliwości rozwoju przedsiębiorstw (poprzez uszczuplenie ich zasobów finansowych na rzecz daniny). W istocie prawne rozwiązanie sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy opłaca się ograniczyć zatrudnienie osób sprawnych lub zasoby finansowe pracodawców, aby zapewnić pracę mniej wydajnym osobom z niepełnosprawnościami. W każdym przypadku chodzi o wyrządzenie jak najmniejszej szkody społecznej. Coase zauważył, że problem kosztów zewnętrznych ma dwojaką naturę: negatywne efekty zewnętrzne generowane przez jeden podmiot

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [Dz.U. 1997, nr 123, poz. 776], art. 25.

przynoszą drugiemu stratę, lecz zakazanie szkodenia jest automatycznie stratą dla pierwszego<sup>45</sup>.

Obecnie w Polsce mamy dwa sposoby wspierania zatrudniania osób z niepełnosprawnościami: stosowanie obligatoryjnego wskaźnika zatrudniania osób niepełnosprawnych (tzw. metoda kwotowa), udzielanie dotacji oraz innych korzyści ze środków publicznych dla podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne. Wspomniana metoda kwotowa polega na nałożeniu na pracodawców zatrudniających powyżej 25 pracowników obowiązku zatrudnienia osób niepełnosprawnych w udziale 6% załogi. Jeżeli pracodawca tego nie czyni, jest na mocy przepisów prawa zobowiązany do wpłacania „karnej wpłaty” na PFRON (Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych)<sup>46</sup>. Drugą metodą jest wsparcie podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne. Polega ona na udzielaniu dotacji ze środków PFRON, ulg i zaniechań podatkowych oraz udzielanie niskooprocentowanych pożyczek. Pracodawca może np. uzyskać zwrot kosztów: wyposażenia specjalnego stanowiska pracy, wynagrodzenia osób niepełnosprawnych skierowanych do pracy przez urzędy pracy oraz szkoleń organizowanych przez pracodawców dla niepełnosprawnych pracowników.

System wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest nierozzerwalnie związany z polityką gospodarczą i społeczną państwa, a jego poziom w wymiarze ekonomicznym jest pochodną możliwości finansowych państwa. Jednym z filarów i podstawą stabilności systemu jest zależność występująca między deklaracjami i zapisami ustawowymi, a sposobem ich realizacji. System ten jest elementem większego systemu gospodarczego, umożliwiającym zatrudnienie wielu niepełnosprawnych, któremu w demokratycznym państwie wyborem publicznym przypisano także określone funkcje. Otoczenie instytucjonalne wspomaga efektywność gospodarki przez tworzone ograniczenia i bodźce. Jakość instytucji oceniana według kryterium kosztów transakcyjnych, stopnia wypełniania funkcji, dla których je powołano i wzajemną komplementarność przesądzają o sprawności układu gospodarczego i wynikach. Przejawem słabej jakości instytucji są patologie życia gospodarczego, aktywność osób poszukujących renty i grup interesów<sup>47</sup>.

Uświadomienie istnienia kosztów transakcyjnych nie rozwiązuje jednak problemu ich pomiaru. Wynika to z trudności identyfikacji tych kosztów oraz z ich częściowo niepieniężnego charakteru, dlatego pewną przybliżoną, pośrednią miarą mogą być transfery z PFRON do pracodawców na rzecz wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Koszty koordynacji są proporcjonalne do złożoności i skomplikowania rozwiązań. Przywileje pracodawców wymagają szczegółowych uregulowań formalnych, nie tylko w ramach jednej ustawy o rehabilitacji zawodowej, ale synchronizacji przepisów innych ustaw, aktów wykonawczych, co wiąże się z pomnożoną ilością wymaganej koordynacji. Skutki budżetowe w postaci utraconych potencjalnych dochodów oraz wydatków na wspieranie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami są jedną z miar kosztów organizowania życia kolektywnego i realizowanej doktryny państwa dobrobytu, do których wykorzystuje się ten system.

---

<sup>45</sup> R. Coase *The Problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics, 1960, nr 3(1).s. 3, W. Davies, *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. SAGE, London 2014, s. 88.

<sup>46</sup> Ustawa o rehabilitacji zawodowej ..., *op. cit.*, rozdział 10.

<sup>47</sup> G. Klimczak, *Działania grup interesów okresie transformacji – teoria i zastosowanie*, „Ekonomista” 2002, nr 4, s. 495-523.

Na koniec grudnia 2015 r. z dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych korzysta miesięcznie blisko 17,5 tysiąca pracodawców, którzy zgłaszają ponad 257 tysięcy pracowników niepełnosprawnych każdego miesiąca. Średnia wysokość wypłat za okres dwumiesięczny dla pracodawców składających wnioski o wypłatę dofinansowania w 2015 roku przekroczyła kwotę 237 mln zł miesięcznie, to jest 1 tys. zł na osobę niepełnosprawną. Koszty ogółem PFRON z tego tytułu w latach 2003-2015 wyniosły ponad 30 mld zł.

Następną istotną kwestią jest spadek wpłat na PFRON, dokonywane przez pracodawców nie zatrudniających określonej liczby pracowników niepełnosprawnych. Ponadto ustawa o rehabilitacji umożliwi obniżenie tych wpłat z tytułu zakupu usług lub produkcji od pracodawcy, który sam zatrudnia określoną liczbę pracowników niepełnosprawnych. Przepis ten promuje na rynku w sposób szczególny zakłady aktywności zawodowej oraz zakłady pracy chronionej. Produkty tych podmiotów okazały się w rezultacie bardziej atrakcyjne na rynku i coraz więcej firm zaczęło je nabywać. Szczególnie dotyczy to przedsiębiorstw osiadających ograniczone możliwości bezpośredniego zatrudniania osób niepełnosprawnych, w tym należących do sektora przemysłu ciężkiego, (m.in. kopalni, hut, przemysłu zbrojeniowego, samochodowego, czy chemicznego), lecz również sektora bankowego, handlu wielkopowierzchniowego, itd. W I półroczu 2010 r. 9871 pracodawców zobowiązanych do wpłat na PFRON (26,3% ogółu) dokonało obniżenia wpłat na kwotę ok. 212 000 tys. zł. Dla porównania w analogicznym okresie 2009 r. z obniżenia wpłat na PFRON skorzystało 8 330 pracodawców (21,4% ogółu) na kwotę 189 000 tys. zł, a w 2008 r. – 8 320 (22,4%) na kwotę 156 500 tys. zł. Należy podkreślić, iż w I półroczu 2010 r. wykorzystanie ulg we wpłatach na PFRON w porównaniu do I półrocza 2009 r. jest wyższe o ponad 22 000 tys. zł.

Trzeba przyznać, że polskie firmy coraz lepiej radzą sobie w trudnej sytuacji ekonomicznej. Wykorzystują wszelkie sposoby aby uniknąć ustawowych płatności. Decydują się nawet na ograniczanie ogólnej liczby pracowników do 24, bo przy 25 ciąży na nich obowiązek wpłat na PFRON. Tylko w 2014 r. do grupy przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 25 osób przeszło ok. 14 tys. pracowników.

Także wzrost zatrudnienia paradoksalnie zmniejsza możliwości płatnicze PFRON. Coraz więcej firm osiąga ustawowy wskaźnik 6% zatrudnienia pracowników z niepełnosprawnością. Oznacza to, że z płatników składek, które tworzą budżet PFRON, stają się one beneficjentami funduszu – do każdego zatrudnionego pracownika PFRON wypłaca im bowiem comiesięczne dofinansowanie. Aktualnie liczba pracodawców zobowiązanych do wpłat na Fundusz wynosi ponad 26 tys. (stan na dzień 3 stycznia 2015 r.). Dochody funduszu z tego tytułu w 2015 r. wyniosły 3 344 mln zł. Jednakże wpłaty nie są jedynym źródłem finansowania działalności PFRON, pozostają jednak źródłem najistotniejszym. Pozostałe przychody Funduszu, w myśl ustawy, mogą stanowić m.in. dotacje z budżetu państwa oraz inne dotacje i subwencje.

Dochody PFRON to ponad 4 miliardy zł z kar – tyle rocznie płacą pracodawcy za zatrudnianie zbyt małej liczby osób niepełnosprawnych. Z tego ponad 300 milionów to kary płacone przez urzędy i ministerstwa. Ponad 700 mln zł byli winni PFRON na koniec września 2014 r. pracodawcy zobowiązani do dokonywania wpłat na ten fundusz. Dla przykładu długi PKP wobec PFRON sięgały na koniec września 2014 r. 128 mln zł. Zadłużenie wszystkich spółek węglowych i kopalń przekraczało 164,7 mln zł. Dane te nie obejmują należności wątpliwych

do odzyskania ani uznanych za stracone. Gdyby je uwzględnić, zadłużenie PKP byłoby większe o ponad 1,2 mln zł, a spółek węglowych i kopalń – o przeszło 7 mln zł

Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jakie w rezultacie nastąpiło, razem ze wzrostem popytu na usługi i produkty przedsiębiorstw z sektora pracy chronionej, poprawiło efektywność ekonomiczną całego sektora związanego z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnością. Efektem ubocznym było jednak zatrzymanie się wzrostu opłat wnoszonych przez zakłady pracy na PFRON, przy drastycznym wzroście w latach 2009-10 wydatków PFRON na dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – z ok. 1 590 tys. zł wykonanych w 2008 r. aż do prawie 2 930 tys. zł w 2010 r. Konieczność ponoszenia tak wysokich wydatków na dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, będące zgodnie z ustawą wydatkiem obligatoryjnym PFRON, wymusiło ograniczenie wydatków fakultatywnych. Przede wszystkim, ucierpiały na tym działania umożliwiające większą integrację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, prowadzone tak przez zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej, jak i przez organizacje pozarządowe (na zasadzie zadań zleconych przez PFRON).

W związku z zaistniałą sytuacją z początkiem 2011 r. wprowadzono kilka istotnych zmian w ustawie o rehabilitacji, mających na celu optymalizację całego systemu. Wprowadzanie zmian w systemie, ze względu na wrażliwy charakter społeczny, rozłożono w czasie. Zmianie uległ poziom dofinansowania przysługującego z PFRON pracodawcy zatrudniającemu osoby o konkretnym poziomie niepełnosprawności. Od stycznia 2013 r. takie miesięczne dofinansowanie za strony Funduszu zostało zwiększone do 180% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób z niepełnosprawnością zaliczonych do stopnia znacznego (dotychczas było to 160%), ale już zmniejszone do 100% najniższego wynagrodzenia w odniesieniu do osób o stopniu umiarkowanym (ze 140%) oraz do 40% w przypadku osób legitymujących się lekkim stopniem niepełnosprawności (dotąd 60%). Wcześniej zaczęły obowiązywać stawki przejściowe. Od 1 stycznia 2012 roku do stycznia 2013 r. miesięczne dofinansowanie do płacy osób zatrudnionych na chronionym rynku pracy ze znacznym stopniem niepełnosprawności wynosi 170%, umiarkowanym 125%, a lekkim 50%. Analogiczne miesięczne dofinansowania od 1 lipca 2012 r. osiągnęło poziom 180%, 115% i 45%. Zrezygnowano przy tym z zakładanego wcześniej zamrożenia wysokości „najniższego wynagrodzenia” do poziomu z grudnia 2009 roku, zostawiając je na tym poziomie przez lata 2011-2012. Trzeba jeszcze tutaj dodać, iż po upływie trzech miesięcy od ogłoszenia ustawy przestały przysługiwać pracodawcom miesięczne dofinansowania na pracowników zaliczonych do umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności, którzy mają ustalone prawo do emerytury.

Poziom dofinansowania dla pracodawców otwartego rynku pracy zatrudniających osoby o schorzeniach specjalnych (epilepsja, upośledzenie umysłowe, choroba psychiczna oraz osobom niewidomym) po nowelizacji w 2011 r. wynosi 90% kwot przewidzianych dla ZPCh, a dofinansowanie dla pozostałych zostanie zmniejszone do 70%.

Na koszt pracy i zatrudniania osób z niepełnosprawnością wpłynęła jeszcze jedna istotna zmiana ustawy o rehabilitacji – zmiana czasu pracy osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo. Wprowadzony przepis dopuszcza obniżenie czasu pracy do 7 godzin dziennie i 35 tygodniowo, jednak tylko pod warunkiem otrzymania przez konkretną osobę odpowiedniego orzeczenia od lekarza me-

dycyny pracy. Zapis ten spowodował wzrost kosztów pracy osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – pracodawcy zaczęli otrzymywać niższe dofinansowanie do wynagrodzenia pracowników, którzy są dodatkowo mniej produktywni (posiadający orzeczenie od lekarza medycyny pracy o celowości stosowania wobec nich skróconej normy czasu pracy).

Na koniec należy jeszcze wspomnieć, iż wysokość dotacji z budżetu państwa dla PFRON ma zostać ograniczona do wysokości 30% wydatków Funduszu, przeznaczonych na dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych. W 2015 roku wyniósł on nieco ponad 800 mln zł. Z tej sumy 38,3 mln zł stanowiła dotacja celowa na finansowanie projektów z udziałem środków z UE.

W zakresie zwrotu kosztów wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne zatrudnionych pracowników (tabela 1) w 1998 roku przekazano pracodawcom na ten cel 152,7 mln zł. Sfinansowano tym sposobem zatrudnienie dla 30 477 osób z niepełnosprawnościami. W 1999 roku kwota ta wzrosła do 275,2 mln zł, tj. o około 123 mln zł. Jednocześnie wzrosła liczba wspieranych pracowników którym refundowano wynagrodzenie i składki na ubezpieczenie społeczne do 33 025. Od 2009 roku składki na ZUS refundowane są w ramach zwrotu kosztów na wynagrodzenia niepełnosprawnych pracowników.

W 2000 r. nastąpił ponowny wzrost kwoty refundacji do wartości 335,9 mln zł przy jednoczesnym wzroście liczby pracowników do 40 175 osób. 2001 r. charakteryzował się tendencją spadkową. Kwota refundacji zmalała do wartości 318,8 mln zł, tj. o 19,5 mln zł mniej, a liczba osób, które otrzymywały zwrot kosztów wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne wyniosła 41 020 – wielkość ta była wyższa o 845 osób niż w roku poprzednim. W latach 2002-2008 zaobserwowano wzrost wydatków na realizację omawianego zadania do wartości 532,9 mln zł. Kwota ta była niższa od ubiegłorocznej o 19 mln zł. Zmniejszyła się jednak liczba osób, którym refundowano wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne. W 2008 r. osiągnęła ona wielkość 33 202 i była o 7 818 osób mniejsza niż w 2006 roku.

W 2000 r. nastąpił ponowny wzrost kwoty refundacji do wartości 335,9 mln zł przy jednoczesnym wzroście liczby pracowników do 40 175 osób. 2001 r. charakteryzował się tendencją spadkową. Kwota refundacji zmalała do wartości 318,8 mln zł, tj. o 19,5 mln zł mniej, a liczba osób, które otrzymywały zwrot kosztów wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne wyniosła 41 020 – wielkość ta była wyższa o 845 osób niż w roku poprzednim. W latach 2002-2008 zaobserwowano wzrost wydatków na realizację omawianego zadania do wartości 532,9 mln zł. Kwota ta była niższa od ubiegłorocznej o 19 mln zł. Zmniejszyła się jednak liczba osób, którym refundowano wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne. W 2008 r. osiągnęła ona wielkość 33 202 i była o 7 818 osób mniejsza niż w 2006 r.

Tab. 1. Dofinansowanie PFRON do wynagrodzenia osób z niepełnosprawnościami w latach 1999-2015

Okres	Dofinansowanie do wynagrodzeń	Środki przekazane do ZUS na finansowanie składek ubezpieczenia społecznego	Liczba Pracowników zarejestrowanych w SODiR**	Roczna kwota dofinansowania przypadająca na jedno miejsce pracy
	<i>W zł</i>		<i>W licz.</i>	<i>W zł</i>
1999	.	275 290 000	.	.
2000	.	335 936 000	.	.
2001	.	318 837 000	.	.
2002	.	337 344 000	.	.
2003	1 131 972 330	359 300 000	192 598	5 877,38
2004	1 128 659 215	365 160 000	205 605	5 489,45
2005	1 380 090 055	370 000 000 *	202 865	6 803,00
2006	1 475 771 010	410 000 000 *	209 212	7 053,95
2007	1 644 849 716	435 000 000 *	219 070	7 508,32
2008	1 593 570 796	532 993 175	205 208	7 765,63
2009	2 515 289 819	.	236 889	10 618,01
2010	2 846 832 385	.	259 620	11 616,50
2011	2 753 211 000	.	245 068	11 778,41
2012	2 886 512 000 *	.	235 748	12 244,06
2013	3 225 080 100	.	250 577	12 870,16
2014	2 956 243 600	.	257 312	11 500,60
2015	865 393 594	.	b.d	—

\* na podstawie planu finansowego PFRON

\*\*SODiR System Obsługi Dofinansowań i Refundacji PFRON

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON.

W okresie 2009-2013 obserwuje się systematyczny wzrost wydatków PFRON w tej sferze – od 2,5 mld zł do 3,2 mld. Rosła również liczba wspieranych pracowników. Nie przekładało się to jednak na ogólny koszt jednostkowy który w 2013 r. było o 25% wyższy niż 5 lat wcześniej. Wprowadzone w 2013 r. zmiany legislacyjne i administracyjne miały swoje odbicie w finansach. W 2015 r. na sfinansowanie zadania PFRON, jakim było wspieranie pracodawców zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami, przeznaczono 856 mln zł. Stanowiło to 1/3 kwoty jaką Fundusz wydał na ten cel rok wcześniej.

Od 2003 r. PFRON na mocy ustawy o rehabilitacji prowadzi system wspierania dofinansowania do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników (system obsługi dofinansowań i refundacji SODiR). W 2003 r. Fundusz na ten cel przeznaczył ponad 1 131,9 mln zł. Pozwoliło to dofinansować wynagrodzenia 192,5 tys. niepełnosprawnym pracownikom o różnym stopniu niepełnosprawności. W ciągu następnych lat funkcjonowania systemu widoczny jest systematyczny wzrost środków na ten cel z poziomu 1 128 mln w 2004 roku do 2 956,2 mln w 2014 ro. (wzrost o 162%). Liczba niepełnosprawnych zarejestrowanych w SODiR w analogicznym cza-



sie wzrosła z 192 tys. do 257 tys. (wzrost o 34%). Oznacza to, iż w ujęciu kosztowym średniorocznie koszt dofinansowania do wynagrodzenia niepełnosprawnego pracownika wzrósł z 5,8 tys. do 11,7 tys. (wzrost o 100,7%).

W zakresie omówienia kosztów alternatywnych na wstępie należy sobie zadać pytanie co by było, gdyby nie istniał system obsługi dofinansowań oraz uregulowania prawne w tym zakresie? Odpowiedź nie jest jednoznaczna ale należy domniemywać, iż zdecydowana większość 257 tys. osób z niepełnosprawnościami, które objęte są wsparciem zatrudnienia w ramach obowiązującego systemu znalazłyby się poza rynkiem pracy. Również ich wynagrodzenie nie kształtowałoby się na obecnym poziomie. Jest to spowodowane wysokimi kosztami utrzymania pracowników niepełnosprawnych oraz ich obniżoną produktywnością. Są to jednak koszty trudne do liczbowej i finansowej kwantyfikacji.

## Wnioski

Rosnąca złożoność procesów gospodarowania i ogólnie życia społecznego wymaga zastosowania coraz bardziej rozbudowanych i wyrafinowanych systemów regulacji oraz wsparcia. Do takich niewątpliwie zalicza się system wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Postęp techniczny i społeczny wymusza konieczność doskonalenia i wzbogacania instytucji regulujących życie gospodarcze, społeczne i polityczne. Jednakże tworzenie i utrzymanie instytucji wspierających zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami, jak wiadomo, kosztuje. Ta część kosztów, która wiąże się z utrzymaniem sprawnych instytucji, nazywa się kosztami transakcyjnymi. Przyjmując że system ekonomiczny to zbiór powiązanych ze sobą instytucji, które wyznaczają ramy i reguły działalności gospodarczej, za trafną trzeba uznać uwagę Kennetha Arrowa, że koszty transakcyjne to „koszty funkcjonowania systemu gospodarczego”<sup>48</sup>. Dużą część tych kosztów ponosi państwo, którego obowiązkiem jest zapewnienie stabilnych i dobrze funkcjonujących ram prawnych i organizacyjnych dla aktywności podmiotów gospodarczych. Wzrost wydatków państwa z tym związanych znajduje odbicie w zjawisku nazwanym prawem Wagnera, które głosi, iż wraz z rozwojem gospodarczym rośnie udział wydatków publicznych w PKB, co z kolei wymusza wzrost podatków. Ograniczeniu kosztów transakcyjnych sprzyja doskonalenie instytucji, w tym instytucji państwa.

Jednym z celów artykułu, jaki został sprecyzowany we wstępie było zidentyfikowanie kosztów transakcyjnych systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej, szczególnie zaś ekonomii kosztów transakcyjnych. Szczególny akcent położono na instytucję kontraktu oraz związaną z nią kategorię kosztów transakcyjnych. Trzeba tutaj podkreślić, iż system wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami stanowi element otoczenia instytucjonalnego tworzącego państwo, organizującego gospodarkę i społeczeństwo. Złożony z instytucji normujących wysokość wsparcia i obciążeń pracodawców, tworzących standardy zachowań tych podmiotów i państwa w relacjach wymiany na rynku politycznym, wprowadza ograniczenia, których

---

<sup>48</sup> Arrow K. J., *Agency and market*, [w:] *Handbook of Mathematical Economics*, (red.) K.J. Arrow, M.D. Intrilligator, vol. III, Elsevier, Amsterdam 1969, s. 1184.

przestrzeganie (lub też nie) pociąga za sobą powstanie kosztów transakcyjnych. Koszty transakcyjne występują łącznie z instytucjami jako nieunikniona konsekwencja ograniczeń przez nie nakładanych, traktowane są jako ich koszty uboczne, często niedostrzegane i pomijane w rachunku efektywności ekonomicznej, pomimo, iż wpływają na ogólny wynik działania całej gospodarki – w tym przypadku działania systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Jak pokazano w artykule są to koszty na które składa się wszelka pomoc publiczna, kierowana do pracodawców z tytułu zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Wymaga to również szerokich działań legislacyjnych, dodatkowej pracy organów państwa i PFRON, kontrolnych, co składa się na łączne koszty koordynacji obranej polityki w tym zakresie, tj. na koszty transakcyjne. Wobec trudności z bezpośrednim pomiarem przyjęto, iż miarą kosztów transakcyjnych omawianego systemu będą skutki budżetowe dla państwa i PFRON jakie zaistniały z tytułu dotacji, zwolnień ulg i zaniechań podatkowych. Dzięki przeprowadzonej analizie, można zauważyć, że im bardziej system obrasta kolejnymi przywilejami dla pracodawców oraz modyfikacjami (szczególnie mającymi charakter doraźny), tym większe ponosi koszty koordynacji.

Ocena skutków finansowych rozwiązań instytucjonalnych wspierania zatrudnienia niepełnosprawnych skłania do refleksji nad potrzebą racjonalizacji instytucji prawa (ustawy o rehabilitacji). Źródła oszczędności tkwią nadmiernie rozbudowanych instytucjach zwolnień i dotacji dla pracodawców oraz kontrowersyjnych instytucjach ulg i przedawnienia zobowiązań quasi-fiskalnych wobec PFRON i budżetu państwa. Te ostatnie tworzą negatywne z punktu widzenia interesu gospodarki, bodźce do długookresowego finansowania działalności zobowiązaniami wobec Skarbu Państwa.

Część ekonomistów traktuje te wydatki, ulgi i zaniechania budżetowe jako przejaw patologii stosunków ekonomicznych czy ogólnie systemu gospodarczego. Takie podejście wynika często z podejrzliwego i krytycznego nastawienia wobec aktywności państwa w sferze społecznej i gospodarczej. Tymczasem udział państwa w zaspokajaniu wielu potrzeb społeczeństwa, zwłaszcza w wysoko rozwiniętych krajach, jest efektem wyboru publicznego, co oznacza, że społeczeństwo godzi się na ponoszenie wysokich kosztów funkcjonowania państwa w zamian za dostarczenie społeczeństwu dużego zakresu dóbr publicznych i zapewnienie odpowiednich ram instytucjonalnych dla działalności gospodarki i społeczeństwa. Należy pamiętać o tym, że koszty transakcyjne nie tworzą odrębnej kategorii w całym systemie gospodarczym. Stanowią istotny element ram instytucjonalnych funkcjonowania państwa w danej dziedzinie. Jednocześnie są swego rodzaju zwierciadłem ukazującym jakość rządzenia, gdyż łączą się bezpośrednio z dwoma wymiarami, tj. efektywnością wdrażania przyjętej polityki oraz jej stabilnością. Trzeba tutaj wyraźnie podkreślić, iż koszty transakcyjne stanowią tylko jedną stronę analizy jakości polityki państwa w zakresie wsparcia niepełnosprawnych na rynku pracy. Skala i charakter kosztów powinny być oceniane w odniesieniu do celów i efektów realizowanej polityki społecznej i gospodarczej. Dopiero taka ocena pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zidentyfikowane ograniczenia oraz poniesione koszty są w pełni zasadne.

Państwo jako skomplikowana organizacja (organizacja zinstytucjonalizowana) jest w tym zakresie największym podmiotem kreowania i sankcjonowania instytucji formalnych systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Instytucje te są podstawą ładu organizowanego publicznie. Jest to ważne pole analizy instytucjonalnej.

**Bibliografia**

- Allen D. W., *Transaction costs*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, (red.) B. Bouckaert, G. DeGeest, Edward Elgar, Cheltenham 2000.
- Arrow K. J., *Agency and market*, [w:] *Handbook of Mathematical Economics*, (red.) Arrow K.J., Intrilligator M.D., vol. III, Elsevier, Amsterdam 1969.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2003.
- Benham L., Benham, A., *Measuring the costs of exchange*, [w:] *Institutions, Contracts and Organizations, Perspectives from New Institutional Economics*, (red.) C. Ménard, Edward Elgar, Cheltenham 2000.
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, WN PWN, Warszawa 2000.
- Chmielewski P., *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Wydawnictwo POLTEXT, Warszawa 2011.
- Coase R., The Problem of Social Cost, "Journal of Law and Economics", 1984, nr3(1), s. 1-44.
- Coase R., The New Institutional Economics, "Journal of Institutional and Theoretical Economics", 1984, Bd. 140, H 1, s. 229-231.
- Coase R., The New Institutional Economics, "The American Economic Review", 1998, 88(2), s. 72-74.
- Davies W., *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. SAGE, London 2014.
- Furubotn E.G, Richter R., The New Institutional Economics – a different approach to economic analysis, "Economic Affairs", 2008, vol. 28, p. 15-23.
- Gancarczyk M., Instytucja a organizacja w nowej ekonomii instytucjonalnej, "Gospodarka Narodowa", 2002, nr 5-6, s. 78-94.
- Hardt Ł., *Rozwój ekonomii kosztów transakcyjnych. Od koncepcji do operacjonalizacji*, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Warszawa 2008.
- Hockuba, *Nowa Ekonomia Instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu?*, [w:] *Czy ekonomia nadąza za wyjaśnianiem rzeczywistości*, (red.) A. Wojtyna, PTE-Bellona, Warszawa 2001.
- Jenkins I., *Social Order and the Limits of Law*, Princeton University Press, New York 1980.
- Klein P. G., *New Institutional Economics*, [w:] *Encyclopedia of the Law and The Economics*, (red.) B. Bouckaert, G. deGeest, Elgar, Cheltenham 2000.
- Klimczak B., Działania grup interesów okresie transformacji – teoria i zastosowanie, "Ekonomista", nr 4, s. 495-524.
- Landreth H., Colander P. C. 1998, *Historia myśli ekonomicznej*, WN PWN, Warszawa 2002.
- Małysz J., Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii, "Ekonomista", 2003, nr 3, str. 315-339.
- Martens B., *The Cognitive Mechanics of Economic Development and Institutional Change*, Routledge, London 2004.
- Masten S. E., *Contractual choice*, [w:] *Encyclopedia of the Law and The Economics*, (red.) B. Bouckaert, G. deGeest, Elgar, Cheltenham 2000.
- Matthews R.C.O., The Economics of Institutions and the Sources of Growth, "Economic Journal", 1986, vol. 96(384), s. 903-918.
- Morawski W., *Konfiguracje globalne. Struktury, agencje, instytucje*, WN PWN, Warszawa 2010.
- North D. C., *Institutions, Institutional Change of Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- North D. C., Economic Performance Through Time, "The American Economic Review", 1994, Vol 84, No. 3, s. 359-368.
- Rao P.K., *The Economics of Transaction Costs*, Palgrave Macmillan, New York 2003.
- Simon H., Rationality as process and as product of thought, "American Economic Review", 1978, No. 68, s. 1-16.
- Sokołowicz M. E., *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń-bliskość-instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* [Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776].

- Wilkin J., *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczne perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2016.
- Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, PWN, Warszawa 1998.
- Williamson O.E., The Institutions of Governance, "American Economic Review", 1988, 88(2), s. 75-79.
- Ząbkowicz A., Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii, "Ekonomista", 2003, nr 6, s. 795-823.