

Henryk Ponikowski

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie

POLITYKA REGIONALNA W POLSCE W UJĘCIU TEORII AGENCJI

Streszczenie: Polityka regionalna realizowana jest przez różne instytucje na wielu poziomach organizacyjnych. Zadania publicznego mocodawcy realizuje zawsze ściśle określony pełnomocnik. Oznacza to, że polityka regionalna ma agencyjną strukturę zależności. Celem pracy jest próba wykorzystania teorii agencji na potrzeby polityki regionalnej. Ujęcie to umożliwia ocenę wpływu instytucji na efektywność polityki regionalnej. Problemy badawcze koncentrują się bowiem na kosztach transakcyjnych, wielopoziomowym zarządzaniu czy asymetrii informacji. Rozważania polityki regionalnej w ujęciu teorii agencji wpisują się w nurt rozważań nowej ekonomii instytucjonalnej.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, teoria agencji, mocodawca/pryncypał, pełnomocnik/agent.

1. Wstęp

Polityka regionalna jest organizacją procesu programowania oraz podejmowania wielu decyzji i działań na różnych poziomach organizacyjnych. Wielość tych poziomów zależy od przyjętego modelu instytucjonalnego¹. W polityce regionalnej cele i zadania rozkładane są między różnych kolektywnych dysponentów i wykonawców, którzy nie są bynajmniej udziałowcami tego samego zespołu. Pojawia się więc pytanie, czy mają oni te same interesy. Zwykle mają różny zakres kompetencji, informacji i zadań do wykonania. Jedni z nich są bowiem dysponentami/mocodawcami (pryncypałami), a inni ich wykonawcami/pełnomocnikami (agentami). Między instytucjami polityki regionalnej zachodzą więc różne relacje typu właściciel – menedżer i mają one charakter zależności typu agencyjnego. Istnieje zatem klasyczna sytuacja delegacji uprawnień, znana w literaturze ekonomicznej jako problem agencji.

Charakter problemów polityki regionalnej, która z natury charakteryzuje się strukturą agencyjną, *explicite* wyraża teoria agencji. Celem pracy jest próba wykorzystania

¹ J. Marschak i R. Radner w swojej świetnej książce *Ekonomiczna teoria zespołów*, PWE, Warszawa 1977, dowodzą, że rozdzielanie dowolnego dużego zadania, fizycznego lub umysłowego, między różne jednostki może być opłacalne.

metodologii i narzędzi badawczych tej teorii do polityki regionalnej. W literaturze przedmiotu brakuje nurtu badawczego polityki regionalnej w ujęciu teorii agencji.

Motywy przewodnim ujęcia polityki regionalnej w kategoriach teorii agencji jest przekonanie autora, że podejście to łączy w sobie dwa różne modele regionu, tzn. region rozumiany jako wspólnota mieszkańców oraz region jako korporacja instytucjonalna polityki regionalnej.

Ujęcie polityki regionalnej w świetle teorii agencji wpisuje się w nurt rozważań nowej ekonomii instytucjonalnej, która główne rozważania kieruje na problemy regulacji². Kwestie te są szczególnie istotne w polityce regionalnej, a zwłaszcza w sytuacji zapowiadanych zmian regulacji wdrażania programów pomocowych po roku 2013.

2. Polityka regionalna jako troska o dobro wspólne

Polityka regionalna jest publiczną działalnością organów władzy rządowej i samorządowej, która ma prowadzić do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, a w konsekwencji do rozwoju regionalnego. W działalności tej pojawia się zawsze problem wyboru publicznego³. Oczywiście, że we wspólnocie mieszkańców polaryzują się potrzeby różnych grup społecznych.

Należy podkreślić, że w polityce regionalnej wybory publiczne nie wynikają z gry rynkowej, ale mają zwykle formę przetargu politycznego. Czy zatem możliwe jest, by decyzje i podejmowane przez władze publiczne działania były powszechnie akceptowane przez społeczności regionalne i lokalne? Zdarza się bowiem, że to, co jest korzystne dla mieszkańców gminy, może okazać się niekorzystne dla gminy jako samorządu⁴. Mieszkańcy muszą mieć przekonanie, że ich mandatariusze publiczni faktycznie dążą do realizacji dobra wspólnego. Im większe jest to zaufanie, tym skuteczniejsza jest polityka regionalna.

W encyklice *Laborem exercens* Jan Paweł II pisze, że polityka to „roztropna troska o dobro wspólne”⁵. Roztropna to znaczy taka, która rozważnie i trafnie dba o interesy mieszkańców. Tylko taka polityka buduje zaufanie między społeczno-

² Wykorzystanie możliwości nowej ekonomii instytucjonalnej do analizy zrównoważonego rozwoju przedstawiono w pracy: B. Fiedor, *Nowa ekonomia instytucjonalna a zrównoważony rozwój*, [w:] *Obszary badań nad trwałym i zrównoważonym rozwojem*, red. B. Poskrobko, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2007, s. 151-169.

³ Szczegółowe rozważania na ten temat można znaleźć w pracach: J.E. Stiglitz *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWM, Warszawa 2004, s. 184-220, czy J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

⁴ Typowym przykładem jest problem likwidacji szkół przez władze samorządowe z uwagi na niż demograficzny i względy ekonomiczne, a jednocześnie protesty mieszkańców w obronie tych placówek z powodów społecznych i kulturowych. Badania przeprowadzone przez EUROREG na temat problemów demograficznych Polski wschodniej wskazują, że wyludniające i znikające wsie to takie, w których m.in. nigdy nie było szkoły (zob. <http://www.euroreg.uw.edu.pl/index.php/publikacje/opracowania-robocze/299-rapoarty-i-analizi-52010.html>).

⁵ Jan Paweł II, *Laborem exercens. Tekst i komentarze*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1986, s. 42.

stwem a władzami, które upoważnione zostały do działania z woli wyborców i w ich imieniu. W przeciwnym wypadku rodzą się protesty społeczne. Należy pamiętać, że społeczeństwo, wyrażając swoje oceny, orzeka o stopniu realizacji dobra wspólnego, a nie o motywach działania. Charakterystyczny jest tu problem asymetrii informacji mocodawcy i pełnomocnika. W praktyce jest tak, że władza jako pełnomocnik społeczeństwa dysponuje większym zakresem informacji. Zdobywanie tych informacji wiąże się z określonymi kosztami.

Czym jest owo dobro wspólne? Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1), a władzę sprawuje Naród poprzez swoich przedstawicieli (lub bezpośrednio) (art. 4). Oznacza to, że naród jest mocodawcą, a wybrani przedstawiciele jego pełnomocnikami. To władza publiczna, która działa na podstawie i w granicach prawa (art. 7), służy urzeczywistnianiu dobra wspólnego. Oczywiście Konstytucja RP umożliwiła decentralizację władzy publicznej. Dla różnych jednostek terytorialnego podziału kraju ogół mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową może wybierać samorząd terytorialny. Władza samorządowa jako mandatariusz publiczny społeczności regionalnych i lokalnych upoważniona jest do prowadzenia takiej polityki, która gwarantuje realizację dobra wspólnego tych społeczności.

Polityka regionalna to takie działanie dla dobra wspólnego, które stwarza warunki umożliwiające mieszkańcom i wspólnocie samorządowej realizowanie się w wymiarze życia społecznego, gospodarczego i kulturowego. Są to także wszelkie działania, które prowadzą do zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju regionalnego, zwiększania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej regionu w przestrzeni europejskiej czy zwiększania konkurencyjności i innowacyjności regionalnej. Zawsze chodzi o takie wspomaganie rozwoju regionalnego, które będzie najlepiej zaspokajało potrzeby mieszkańców.

Dobro wspólne jest więc określoną wartością publiczną wspólnot ludzkich związaną z urzeczywistnianiem ich zbiorowych potrzeb, które nie mogą być zabezpieczone w sposób indywidualny. Są to dobra, z których mieszkańcy korzystają samoczynnie. Ich zakres zależy od szczebla organizacji terytorialnej i stopnia realizacji zasady pomocniczości. Generalnie są to wartości niematerialne i materialne, które przysługują mieszkańcom i ich wspólnotom. Są to wolności i prawa człowieka, bezpieczeństwo obywateli, wolność działalności gospodarczej i walka z bezrobociem, prawo do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego, dziedzictwo narodowe i równy dostęp do dóbr kultury, ochrona środowiska, badania naukowe czy infrastruktura drogowa⁶. Z formalnego punktu widzenia zakres przedmiotowy, poziom finansowania i stopień dostępności publicznej dobra wspólnego określa sejm⁷.

⁶ Odpowiednie ustawy wskazują na sposoby finansowania dobra publicznego.

⁷ Zob. Z. Gilowska, *Finansowanie dobra wspólnego*, [w:] *Nauki ekonomiczne wobec problemów współczesnej gospodarki*, red. J. Węclawski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 45-61.

Do realizacji dobra wspólnego powołane jest państwo i jednostki samorządu terytorialnego. Jako mandatariusze publiczni, nie mają żadnej innej racji bytu ponad tę troskę o dobro publiczne. Zdarza się czasem, że dobro wspólne utożsamiane jest z dobrem partii, którą reprezentują. Nie jest to problem procedur demokratycznych, ale etyki. Zdarza się też, że rząd w pierwszej kolejności realizuje inwestycje mające ułatwić organizowanie „prywatnego” przedsięwzięcia FIFA, a nie te, które zaspokajają potrzeby mieszkańców, np. drogę S17. Czy oznacza to nowy paradygmat polityki regionalnej? A może nowy paradygmat sprowadza się do hasła „Nie róbmy polityki. Budujmy...”. I tu pojawia się pytanie zbiorowego mocodawcy – co?, i wedle jakiej strategii?, i czy możliwa jest polityka bez polityki, jeśli nawet hasło to odnosiło się tylko do poziomu regionalnego i lokalnego?

Czy można traktować politykę jako roztrofną troską o dobro wspólne również wówczas, gdy agenci (rząd, marszałek, prezydent miasta, wójt) generują nadmierne dług publiczny? W imię zaspokajania potrzeb swoich wyborców (pryncypałów) zadłużają ich, oczywiście bez ich wiedzy. Oznacza to, że agent, a nie mocodawca, ma pełnię władzy w strukturze polityki regionalnej. Publicznemu mocodawcy pozostają jedynie protesty lub odwołanie dotychczasowego agenta i powierzenie absolutnej władzy kolejnemu.

3. Mocodawca i pełnomocnik w polityce regionalnej

Teoria agencji opisuje specyfikę relacji, jakie zachodzą między dwoma podmiotami w sytuacji, gdy jeden z nich jest mocodawcą (pryncypałem, dysponentem), a drugi określany jest pełnomocnikiem (agentem, wykonawcą) i działa w imieniu tego pierwszego. Jak dotychczas, teoria ta była wykorzystywana głównie do analizy przedsiębiorstwa, funkcjonowania spółek akcyjnych, nadzoru korporacyjnego, procesów transformacji gospodarki⁸.

Koncepcja teorii agencji może być użyteczna jako metodologia badań polityki regionalnej. W analizie tak ujętego problemu badawczego istotne jest modelowe określenie mocodawcy i pełnomocnika oraz relacji między nimi, a także sposobu delegowania zadań i kompetencji.

Kto zatem jest mocodawcą polityki regionalnej? Wyrazicielem potrzeb publicznych, które realizuje polityka regionalna, jest zawsze ogół mieszkańców tworzących daną wspólnotę. Można powiedzieć, że to właśnie mieszkańcy są *spiritus movens* polityki regionalnej i stają się dysponentem dobra wspólnego. W tym sensie to społeczność mieszkańców jest mocodawcą (pryncypałem) polityki regionalnej. Oczywiście, że wspólnoty samorządowe mogą też w drodze referendum określać dobro wspólne i zakres wyborów preferencji publicznych. Należy podkreślić, że mocodawca (wyborca), nawet jeśli nie uczestniczy w sposób bezpośredni w życiu publicznym, to ma udział pośredni. Polityka regionalna finansowana jest głównie ze środków publicznych.

⁸ Zob. m.in. A. Wojtyna (red.), *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005.

Mocodawca sam nie realizuje polityki regionalnej. Wybiera sobie pełnomocnika (agenta), który będzie najlepiej reprezentował jego interesy. W społeczeństwach demokratycznych to wspólnota mieszkańców władna jest decydować, kogo uczyni pełnomocnikiem (agentem) swoich potrzeb publicznych. Wspólnota ta w wyborach powszechnych, usankcjonowanych różnymi rozwiązaniami prawnymi, wybiera swoich przedstawicieli. Mają oni pełnomocnictwo do pełnienia władzy publicznej i realizacji dobra wspólnego z woli wyborców i w ich imieniu. Wybrani przedstawiciele stają się więc ich mandatariuszami publicznymi (pełnomocnikami, agentami). Należy pamiętać, że władze publiczne, zarówno krajowe, jak i samorządowe, pochodzą z politycznych wyborów powszechnych.

Organy samorządu terytorialnego nie są „zwykłymi” pełnomocnikami społeczności regionalnych i lokalnych, które mają tylko obowiązki realizacji dobra wspólnego. Mogą przecież ustanawiać akty prawa miejscowego, które będą obowiązywać na obszarze działania tych organów. Mają prawo – w zakresie określonym ustawą – ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Uprawnień takich nie mają agenci innych mocodawców. W tym sensie w polityce regionalnej pełnomocnik staje się mocodawcą. Oznacza to, że w polityce regionalnej charakterystyczna jest wielopoziomowość relacji agencyjnych. W instytucjonalnej strukturze polityki regionalnej wspólnoty mieszkańców jako zbiorowy mocodawca wybierają swoich pełnomocników, zwykle partie polityczne, który stają się mocodawcą politycznym dla różnych agencji rządowych i samorządowych, a te z kolei mocodawcą dla różnych agencji zarządzających (wdrażających). W sytuacji wielopoziomowości organizacyjnej może pojawić się dublowanie kompetencji, konflikty, sprzeczności interesów, a nawet wymykanie się agenta spod kontroli mocodawcy.

Przykładem konfliktu między mocodawcą a pełnomocnikiem może być wspomniany już problem likwidacji szkół przez samorzady. Podobnym zjawiskiem jest próba składania zbiorowego pozwu przeciwko rządowi o zadośćuczynienie szkodom, które mogą wynikać z rządowej reformy emerytalnej. Można zaryzykować stwierdzenie, że w relacjach mocodawca – pełnomocnik pojawia się nowa forma prowadzenia polityki regionalnej. Przykładem może być list otwarty marszałka województwa lubelskiego do rządu w sprawie budowy drogi ekspresowej S17. Działanie to wspomagane było przez billboardy zamieszczone przez przedsiębiorców z województwa lubelskiego w Warszawie przed Ministerstwem Infrastruktury, manifestacja w Warszawie i wysyłanie tysięcy maili i listów do ministerstwa, w ramach społecznej akcji „Ratujmy obwodnicę Lublina”. Wydaje się, że realna była też możliwość skargi władz samorządowych na władze Polski do Komisji Europejskiej.

Zauważyć należy, że w wielkich korporacjach gospodarczych rozproszona własność, często bardzo dużej liczby drobnych akcjonariuszy, nadzorowana jest przez ściśle określone instytucje agencyjne. Obowiązuje tu zasada wyraźnego oddzielenia własności od zarządzania⁹. W polityce regionalnej nie ma takich prostych podziałów, a od-

⁹ Zob. M. Bałtowski, *Corporate governance jako przejaw globalnego ładu gospodarczego*, [w:] *Problemy rozwoju i zarządzania gospodarką globalną*, red. M. Bałtowski, H. Ponikowski, WSPA w Lublinie, Lublin 2005, s. 112.

wołanie pełnomocników, którzy nie spełniają oczekiwań mocodawców, nie jest proste. Realną szansę zmian można zaś wiązać z zasadą kadencyjności pełnomocników.

W polityce regionalnej reguła delegowania kompetencji i zadań między mocodawcą i pełnomocnikiem wynika z zasady subsydiarności. W praktyce oznacza to, że politykę regionalną należy realizować zawsze na tym poziomie instytucjonalnym, który zapewnia najwyższą efektywność. W KSRR podano, że w latach 2004-2006 ponad siedemset gmin w Polsce nie zrealizowało żadnego projektu w ramach funduszy strukturalnych. Kryterium tej prawdy jest liczba zrealizowanych projektów. Być może przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że JST jako mocodawca chce być jednocześnie pełnomocnikiem w pozyskiwaniu funduszy europejskich w imię fałszywie rozumianej oszczędności kosztów. Sytuacja jest podobna do opracowywania strategii rozwoju przez urzędników gmin.

Podobnie jak korporacje, które są ważnym elementem współczesnego ładu społeczno-gospodarczego, instytucje w polityce regionalnej stają się nieodłącznym elementem społeczeństwa demokratycznego¹⁰. Przyjmujemy, że różne instytucje polityki regionalnej mogą być traktowane jako udziałowcy tej polityki, a wraz z siecią powiązań i przepływów między nimi tworzą swoistą korporacyjną strukturę polityki regionalnej. Udziałowców tych w zależności od roli, jaką pełnią, traktować będziemy jako mocodawców lub pełnomocników polityki regionalnej. Do rozstrzygnięcia pozostają kwestie terminologiczne teorii agencji zorientowanej na problematykę polityki regionalnej.

W praktyce analiza relacji agencyjnych między mocodawcą a pełnomocnikiem wskazuje na fundamentalną wagę kontraktów terytorialnych i menedżerskich w polityce regionalnej. Agencyjne ujęcie polityki regionalnej podkreśla właśnie wagę i znaczenie tego instrumentu realizacji dobra wspólnego¹¹. Nowa polityka regionalna prezentowana w KSRR wskazuje właśnie na kontrakt terytorialny jako ważny instrument realizacji polityki regionalnej¹². Kontrakt jako umowa agencyjna określa zakres, tryb i warunki realizacji działań agenta na rzecz mocodawcy.

4. Problemy badawcze agencyjnego ujęcia polityki regionalnej

W dokumencie *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020* (KSRR) wskazuje się na potrzebę nowego sposobu myślenia o polityce regionalnej i jej realizacji. Podkreśla się rolę sprawności w planowaniu i realizacji tej sfery działalności publicznej. W tym celu potrzebny jest odpowiedni rozdział kompetencji, zwiększenie

¹⁰ M. Bałtowski, wyd. cyt., s. 112.

¹¹ Więcej na ten temat zob. Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Kontrakt dla Ściany Wschodniej. Założenia*, Municipium, Warszawa 1999; A. Mikołajczyk, R. Matczak, M. Sobolew, *Zasady zawierania i konstrukcja kontraktu wojewódzkiego w Polsce od 2010 r.*, [w:] *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 227-238.

¹² Zob. również http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/kontrakty_wojewodzkie/2007_2013/strony/kontrakty_wojewodzkie_2007_2013.aspx.

współpracy między różnymi instytucjami polityki regionalnej, modernizacja systemu zarządzania oraz nowa koncepcja zawierania umów na zasadzie kontraktowo-menedżerskiej. Agencyjne ujęcie polityki regionalnej wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom. Wskazuje bowiem na różny sposób preferencji potrzeb społecznych i odmienną procedurę podejmowania decyzji na różnych szczeblach struktury instytucjonalnej. Ujęcie to podkreśla też różny rozkład zasobów informacyjnych w relacjach mocodawca – pełnomocnik, koncentruje uwagę na kosztach transakcyjnych polityki regionalnej i akcentuje problemy wielopoziomowego systemu zarządzania terytorialnego.

Konsekwencją agencyjnego ujęcia polityki regionalnej są problemy terminologiczne. Adaptacja określonej teorii na nowy grunt badań naukowych wywołuje zawsze różne problemy metodologiczne i terminologiczne¹³. A. Wojtyna podkreśla, że terminologia teorii agencji nie ma jednoznacznych odpowiedników w polskiej literaturze¹⁴. Kategorie polityki regionalnej muszą jednak precyzyjnie oddawać specyfikę nowego obszaru zastosowań teorii agencji. Pojawia się więc pytanie, czy wspólnotę mieszkańców lub rząd można nazwać pryncypałem polityki regionalnej, a samorząd wojewódzki czy instytucję świadcząca usługi w zakresie obsługi inwestorów – agentem. W niniejszej pracy do określenia podmiotów polityki regionalnej realizujących dobro wspólne używamy odpowiednio pojęcia: mocodawca publiczny lub zbiorowy dysponent oraz pełnomocnik publiczny lub mandatariusz publiczny.

W KSRR podkreśla się potrzebę modernizacji systemu zarządzania polityką rozwoju w Polsce. Agencyjne ujęcie polityki regionalnej wskazuje oczywiście na problem zarządzania na wielu poziomach organizacyjnych. Postulatom tym wychodzi naprzeciw koncepcja zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*), która pozwala regulować wielostronne relacje między partnerami polityki regionalnej, w tym także – jak się wydaje – między mocodawcą a pełnomocnikiem¹⁵. Z punktu widzenia zarządzania polityką rozwoju istnieje potrzeba włączania wszystkich instytucji oraz zwiększenia koordynacji działań organizacyjnych. Jednocześnie, dla skuteczności tej polityki, pogłębiona analiza procesu zarządzania może wskazać na potrzebę zmian dotychczasowego systemu instytucjonalnego.

W agencyjnym ujęciu polityki regionalnej zwraca się uwagę na problem asymetrii informacji między mocodawcą a pełnomocnikiem. Skutecznie o dobro wspólne może jednak dbać tylko taka władza, która ma wiedzę w przedmiotowych sprawach. Często mocodawca nie ma szczegółowej wiedzy i informacji o przedsięwzięciach podejmowanych przez pełnomocników. Nie może więc w sposób skuteczny kontrolować ich działalności. Asymetria rozkładu informacji faworyzuje

¹³ Zob. interesujący głos J. Paradysza w dyskusji o demografii bez ludności, czyli terminie „demografia przedsiębiorstw”, „Wiadomości Statystyczne”, nr 2 – luty 2011.

¹⁴ A. Wojtyna (red.), wyd. cyt., s. 5.

¹⁵ M. Kozak, *Kompetencje i rola poszczególnych poziomów realizujących politykę regionalną z uwzględnieniem aspektu zależności hierarchicznych a multilevel governance*, [w:] *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 85-107.

pełnomocnika. Pełnomocnikowi łatwiej jest zdobywać informacje o preferencjach mocodawcy, organizując tzw. konsultacje społeczne. W polityce regionalnej to pełnomocnik (agent) jest uprzywilejowany, ma bowiem zdecydowanie większy zasób informacyjny niż mocodawca, którego obowiązkiem jest troska o dobro publiczne. Istnieją więc organy kontrolne (np. RIO) oraz wolna prasa, która podejmuje się tych czynności w imieniu mocodawcy. Cóż, skoro w praktyce okazuje się, że każdy mocodawca ma swój „organ prasowy”, który uzasadnia jego racje działań.

Delegacja zadań i kompetencji oraz zdobywanie informacji jest kosztochłonne. Koszty transakcyjne polityki regionalnej wynikają właśnie z agencyjnej struktury tej polityki. Wiązą się one z kosztem wielopoziomowego zarządzania, zawierania kontraktów (delegowania zadań i kompetencji) czy kosztem działania agenta. Oczywiście, efektywność polityki regionalnej zależy od poniesionych kosztów. Nie chodzi tu tylko o działania ewaluacyjno-monitorujące, ale także o cały system premiowania kreatywnych pomysłów, a nie ciągłej imitacji rozwiązań. Jak pisze J. Godłów-Legiędź, pojęcie kosztów transakcyjnych jest „wciąż przedmiotem licznych kontrowersji, [...] dla jednych jest to trudne do uściślenia i wykorzystania pojęcie, dla innych epokowe odkrycie. W najogólniejszym sensie koszty transakcji interpretowane są jako koszty społecznej koordynacji”¹⁶.

W polityce regionalnej koszty transakcyjne są pochodną istniejącego systemu instytucjonalno-organizacyjnego, chociaż zdarza się, że urzędy nie zawsze zlecają zadania firmom zewnętrznym. Można nawet postawić hipotezę, że koszty te generuje problem agencji. Mnożenie relacji mocodawca – pełnomocnik zdecydowanie zwiększa poziom kosztów i nie chodzi tu o ciągle rosnące wydatki bieżące na administrację¹⁷. Agencyjna struktura polityki regionalnej wpływa na koszty transakcyjne tej polityki, ale z merytorycznego punktu widzenia rozwiązanie to jest korzystne dla rozwoju regionalnego. Nikogo już nie dziwi, że samorządy zlecają firmom zewnętrznym kampanie promocyjne regionu.

Pamiętać należy, że możliwości poprawy sytuacji w zakresie zwiększania skuteczności polityki regionalnej tkwią zawsze w systemie instytucjonalnym tej polityki, rozumianym jako reguły gry ekonomicznej, społecznej i politycznej. Jak pisze G. Kołodko, „nie wystarczy zmieniać poglądy czy nawet tych, którzy są ich nosicielami. Trzeba zamieniać politykę, a to niekiedy wymaga uprzedniej zmiany instytucji”¹⁸.

¹⁶ J. Godłów-Legiędź, *Nowa ekonomia instytucjonalna a rozwój regionalny*, [w:] *Rozwój regionalny – konsekwencje integracji*, red. A.F. Bocian, Fundacja Promocji Podlasia, Białystok 2005, s. 22.

¹⁷ Mimo kryzysu, a może właśnie dlatego, ciągle rośnie liczba pracowników w urzędach i agencjach administracji publicznej. Chociaż Komisja Europejska wymaga, aby przy funduszach europejskich pracowała określona liczba osób, pozostałe wydatki na administrację można zmniejszać, wykonując obowiązki za pośrednictwem telepracy. Takie rozwiązanie proponuje marszałek województwa lubelskiego. Zgłosiło się tylko 0,5% pracowników urzędu.

¹⁸ G.W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 292.

5. Podsumowanie

Zmieniające się koncepcje polityki regionalnej wymuszają poszukiwanie nowych podejść badawczych. Wydaje się, że ujęcie problematyki polityki regionalnej w koncepcji teorii agencji może wzbogacić metodologię badań naukowych w tym zakresie. Takie ujęcie polityki regionalnej wpisuje się w nurt metodologiczny podejścia instytucjonalnego. Instytucje określają bowiem ramy każdej polityki, w tym także regionalnej.

Teoria agencji, jako podejście metodologiczne, *mutatis mutandis* może znaleźć zastosowanie w analizie szeroko rozumianych problemów polityki regionalnej: odróżniania dysponenta od pełnomocnika polityki, właściwego kształtowania relacji między nimi, kształtowania siły i kierunku asymetrii informacji, usprawniania zarządzania wielopoziomowego czy generowania kosztów transakcyjnych.

Do sformułowania agencyjnego modelu polityki regionalnej potrzebne są jednak pogłębione badania. Model ten może być odpowiedzią na nowe wyzwania polityki regionalnej w Polsce do 2020 r. Wiązą się one, co podkreśla KSRR, z podwyższaniem zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym.

Literatura

- Bałtowski M., *Corporate governance jako przejaw globalnego ładu gospodarczego*, [w:] *Problemy rozwoju i zarządzania w gospodarce globalnej*, red. M. Bałtowski, H. Ponikowski, Prace Naukowe WSPA, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie, Lublin 2005.
- Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008.
- Eisenhardt K., *Agency Theory: An Assessment and Review*, "Academy of Management Review" January 1989.
- Fiedor B., *Nowa ekonomia instytucjonalna a zrównoważony rozwój*, [w:] *Obszary badań nad trwałym i zrównoważonym rozwojem*, red. B. Poskrobko, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2007.
- Gilowska Z., *Finansowanie dobra wspólnego*, [w:] *Nauki ekonomiczne wobec problemów współczesnej gospodarki*, red. J. Węclawski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowicki B., *Kontrakt dla Ściany Wschodniej. Założenia*, Municipium, Warszawa 1999.
- Godłów-Legiędź J., *Nowa ekonomia instytucjonalna i rozwój regionalny*, [w:] *Rozwój regionalny – konsekwencje integracji*, red. A.F. Bocian, Fundacja Promocji Rozwoju Podlasia, Białystok 2005.
- Jan Paweł II, *Laborem exercens. Tekst i komentarze*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1986.
- Kleer J., *Identyfikacja rodzajów dóbr wytworzonych przez sektor publiczny*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Kołodko G.W., *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
- Kozak M., *Kompetencje i rola poszczególnych poziomów realizujących politykę regionalną z uwzględnieniem aspektu zależności hierarchicznych a multilevel governance*, [w:] *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyza*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie.* Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Marek M., *Rola i miejsce instytucji wspierających rozwój regionalny, przy wykorzystaniu dotychczasowych doświadczeń z funkcjonowania tego typu podmiotów oraz postulowane kierunki zmian*, [w:] *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Marschak J., Radner R., *Ekonomiczna teoria zespołów*, PWE, Warszawa 1977.
- Mikołajczyk A., Matczak R., Sobolew M., *Zasady zawierania i konstrukcja kontraktu wojewódzkiego w Polsce od 2010 r.*, [w:] *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Parteka T., *Rola instytucji wspierających rozwój regionalny (w tym agencji rozwoju regionalnego) w systemie wdrażania nowej polityki regionalnej*, [w:] *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Ponikowski H., *O koncepcji zintegrowanego rozwoju miast i regionów*, [w:] *Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju regionalnego*, red. B. Józwik, H. Ponikowski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.
- Ross S.A., *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problems*, "American Economic Review" no. 2, 1973.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWM, Warszawa 2004.
- Szlachta J., Zaleski J., *Model instytucjonalny dla prowadzenia polityki regionalnej z uwzględnieniem zasady partnerstwa*, [w:] *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Wojtyna A. (red.), *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005.

REGIONAL POLICY IN POLAND IN AGENCY THEORY APPROACH

Summary: Regional policy is implemented by various institutions, on many levels of the organization. Tasks of public principal are always implemented by a strictly specific agent. This means that regional policy is a structure of principal-agent relationship. The purpose of the paper is an attempt to use the Agency Theory for regional policy. This approach makes it possible to assess the impact of institutions on the effectiveness of regional policy. Research problems focus on transactional costs, multilevel governance or information asymmetry. Considerations of regional policy in terms of Agency Theory shall include in the deliberations of the New Institutional Economics (NEI).