

Danuta Miłaszewicz

Jakość instytucji a wzrost gospodarczy

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 19, 5-24

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Danuta Miłaszewicz

JAKOŚĆ INSTYTUCJI A WZROST GOSPODARCZY

Współcześnie zarówno w teorii, jak i badaniach empirycznych coraz częściej podkreśla się znaczenie poszczególnych instytucji oraz struktury instytucjonalnej gospodarki we wpływanie na toczące się w niej procesy ekonomiczne. Jedną z przyczyn skierowania uwagi na rolę instytucji w gospodarce jest zwiększone zainteresowanie rozwijającym się instytucjonalizmem oraz włączaniem do ekonomii głównego nurtu twierdzeń nowej ekonomii instytucjonalnej, a co jest z tym związane – stosowanie interdyscyplinarnego podejścia we współczesnych badaniach ekonomicznych. Niniejszy artykuł wpisuje się w ten kierunek przez podjęcie próby przedstawienia znaczenia instytucji w procesach ekonomicznych w ujęciu teoretycznym i badawczym. W części teoretycznej artykułu przedstawiono rozumienie pojęcia instytucja, opisano przyczyny zainteresowania instytucjami w ekonomii oraz znaczenie instytucji jako determinanty wzrostu gospodarczego. Część empiryczna artykułu poświęcona została natomiast ukazaniu zależności między jakością instytucji a wzrostem gospodarczym, wyrażonym poziomem PKB *per capita*, na przykładzie Polski i wybranych krajów. W części tej wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych przez The Heritage Foundation (*Index of Economic Freedom*), The Freedom House (*Freedom House Index*) oraz World Bank (*Worldwide Governance Indicators*) dotyczących różnych aspektów struktury instytucjonalnej i pomiaru jakości instytucji.

1. Pojęcie instytucja

Pojęcie instytucja wywodzi się z instytucjonalizmu, ale ekonomiści zaliczani do tego nurtu myśli ekonomicznej nie zawsze definiowali je jednoznacznie. Oznacza to, że nie ma jednej, powszechnie stosowanej definicji tego pojęcia, dlatego przedstawione zostanie jego rozumienie w interpretacji wybranych autorów.

Według instytucjonalisty T. Veblena, instytucje to kierujące postępowaniem ludzkim określone reguły i zasady (obyczaje, zwyczaje, normy, wiara, religia, mity, tabu itp.), które gdy zostaną powszechnie uznane w danej grupie społecznej, nabierają cech instytucji¹. Także J. Knight wskazuje, że jest to zbiór reguł, które kształtują interakcje społeczne w specyficzny sposób. Według niego, aby zbiór reguł mógł być traktowany jako instytucja, jego znajomość musi być powszechna wśród członków pewnej zbiorowości lub społeczności².

Najznamienitszy przedstawiciel nowej ekonomii instytucjonalnej, D.C. North, określa natomiast instytucje jako reguły gry społeczeństwa; wymyślone przez ludzi ograniczenia ludzkich stosunków; prawne, administracyjne i zwyczajowe relacje powtarzających się ludzkich interakcji; system reguł formalnych (określonych, co do form, tj. ustalonych, spisanych przez człowieka, np. normy prawne, prawa własności) i nieformalnych (nieokreślonych co do form, tj. zwyczajowych wzorów zachowań, np. tradycje, zwyczaje, konwencje, normy)³. Wpływają one na relacje w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej. Według D. Northa, jedną z głównych ról instytucji jest ograniczenie niepewności i redukcja kosztów transakcyjnych.

Zdaniem D. Milczarek, najczęściej używana przez ekonomistów definicja wyjaśnia, że instytucje to relatywnie stabilne zbiory powszechnie uznawanych i realizo-

¹ H. Przybyła, *Narodziny instytucjonalizmu w historii ekonomii – Thorstein B. Veblen*, w: *Teoretyczne i praktyczne problemy ekonomii*, red. U. Zagóra-Jonszta, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach nr 22, Katowice 2002, s. 27–28.

² J. Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, za: M. Lissowska, *Sfera instytucjonalna jako endogeniczny czynnik dynamiki gospodarczej*, w: *Wzrost i zmiany ustroju gospodarki polskiej*, red. J. Beksiak, SGH, Warszawa 1992, s. 27.

³ D. North, *The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem*, WIDER Annual Lectures, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki 1997; D. North, D. Acemoglu, F. Fukuyama, D. Rodrik, *Governance, Growth, and Development Decision-making*, World Bank Working Paper 2008, No. 44186.

wanych oczekiwań dotyczących zachowań ludzkich. To wszelkie formy ograniczeń wymyślonych przez ludzi w celu kształtowania swoich zachowań⁴.

N. Acocella podkreśla natomiast, że pojęciu instytucja przypisuje się różne znaczenia, które można zredukować do dwóch, i przedstawia dwojakie rozumienie tego pojęcia. Według niego instytucje⁵:

- a) jest to zbiór zasad regulujących w sposób trwały relacje w jakiejś grupie podmiotów (np. małżeństwo, własność prywatna, rynek);
- b) są to podmioty zaangażowane we wprowadzenie w życie zasad oraz potrzebne do tego zasoby (np. rząd, rodzina, mafia).

Według D. Northa, to drugie rozumienia pojęcia instytucja oznacza tak zwanych „graczy”, czyli takie organizacje (instytucje finansowe, instytucje państwowe, instytucje publiczne), jak partie polityczne, agencje rządowe, kościoły, przedsiębiorstwa, kluby, działające w ramach reguł wyznaczonych przez instytucje. Organizacje są tworzone świadomie w określonych celach.

Instytucje mogą być wynikiem świadomej działalności ludzi (np. ustawy zasadnicze – konstytucje) lub rozwijać się stopniowo (np. prawa zwyczajowe) w odpowiedzi na dokonujący się postęp. Zdaniem wielu ekonomistów, rozwiązania instytucjonalne w danym kraju są w dużej mierze uwarunkowane czynnikami kulturowymi, historycznymi, geograficznymi, a także politycznymi. Ze względu na fakt, że istniejące instytucje są głęboko zakorzenione w uwarunkowaniach historycznych, geograficznych, kulturowych i społecznych, wydaje się, że ich zmiana nie następuje szybko. Pogląd, że poszczególne instytucje są tworem ewolucji tych uwarunkowań, głosili przedstawiciele instytucjonalizmu. Wywodzący się z nowej ekonomii instytucjonalnej ekonomiści głoszą natomiast, że instytucje, szczególnie formalne, mogą być tworzone i zmieniane w zależności od potrzeb dynamicznie zmieniającej się gospodarki. Nie zawsze jednak identyczne instytucje będą w każdej gospodarce tak samo dobrze funkcjonowały, ponieważ o tym decydują uwarunkowania historyczne, geograficzne, kulturowe i społeczne tych gospodarek.

⁴ M. Brzozowski, P. Gierałtowski, D. Milczarek, J. Siwińska-Gorzela, *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006, s. 21.

⁵ N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 15.

2. Przyczyny zainteresowania rolą instytucji w procesach ekonomicznych

Przyczyn zainteresowania rolą instytucji w procesach gospodarczych, a szczególnie w procesach wzrostu gospodarczego, można wymienić kilka:

- a) wydłużenie horyzontu czasowego przeprowadzanych analiz w ekonomii głównego nurtu;
- b) niejasność co do przyczyn tak zwanej wielkiej dywergencji, czyli zwiększenia się dysproporcji w dochodach między krajami;
- c) brak dostatecznego wyjaśnienia tych dysproporcji przy użyciu tradycyjnych modeli wzrostu;
- d) różnorodność dróg reform gospodarczych przyjętych przez kraje postsocjalistyczne i różny stopień powodzenia tych reform;
- e) rozwój nowej ekonomii instytucjonalnej i pobudzenie badań dotyczących różnic w poziomie rozwoju gospodarczego.

Związki instytucji i wzrostu gospodarczego nie budziły poważniejszych wątpliwości interpretacyjnych w sytuacji, gdy uwaga ekonomistów głównego nurtu koncentrowała się na średnim i krótkim okresie, co oznaczało przyjęcie założenia, że zasób kapitału oraz technologie są stałe (egzogeniczne) zgodnie z neoklasycznymi teoriami wzrostu. W takiej sytuacji również instytucje były traktowane jako zmienne egzogeniczne, które w analizowanym horyzoncie czasowym nie zmieniają się i stanowią ogólne ramy, w których funkcjonują podmioty gospodarcze. Gdy w połowie lat 80. XX wieku ekonomiści poświęcali coraz więcej uwagi uwarunkowaniom długookresowego wzrostu gospodarczego, rozwinęła się teoria wzrostu endogenicznego stwarzająca podstawy dla nowych badań empirycznych. Przynosiły one jednak rozczarowania, gdyż okazało się, że zbyt duża część zmienności wzrostu w czasie i między krajami (badania przekrojowe) nadal pozostawała niewyjaśniona przez główne czynniki wzrostu, takie jak akumulacja czynników produkcji oraz ich łączna produktywność. Uznano wówczas, że akumulacja kapitału i postęp techniczny są w najlepszym razie „najbliższymi przyczynami wzrostu gospodarczego”. Określenie wpływu tych czynników na wzrost gospodarczy nie wyjaśniało natomiast faktu, dlaczego jedne gospodarki są w stanie szybciej akumulować kapitał i wprowadzać innowacje, a w innych odbywa się to znacznie wolniej.

Zwiększenie się dysproporcji w dochodach między krajami uznaje się obecnie za główną inspirację badań w ramach nowych ujęć teoretycznych wzrostu gospo-

darczego. Niejasność co do przyczyn tak zwanej wielkiej dywergencji, czyli dramatycznego zwiększenia się dysproporcji w dochodach między krajami, jaka nastąpiła w XX wieku (szczególnie w latach 90., gdy zastosowane w praktyce zalecenia dla polityki ekonomicznej nie przyniosły zamierzonych rezultatów), uważana jest za najważniejszą przyczyną zainteresowania rolą instytucji⁶. Tempo wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się było w tym okresie ogólnie niższe niż w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, a różnice między krajami uległy zwiększeniu. Mimo że różnice w dochodzie *per capita* zmniejszyły się w krajach bogatych, to dysparytet dochodów w stosunku do krajów biednych uległ dalszemu pogłębieniu. Jednocześnie zmniejszyła się liczba krajów o średnim poziomie dochodów. Według ostatnich danych podawanych przez World Bank, średni poziom PKB *per capita* na świecie wyrażony parytetem siły nabywczej wynosił 9354 USD, w krajach północnej Ameryki – 35 831 USD, europejskich – 21 639 USA, a na jednego mieszkańca krajów Afryki subsaharyjskiej przypadało 1784 USD⁷. Te dysproporcje są jeszcze większe, gdy się weźmie pod uwagę PKB *per capita* w poszczególnych krajach z wymienionych grup najbogatszych i najbiedniejszych.

Gdyby zmiany w poziomie dochodu *per capita* zależały jedynie od akumulacji kapitału oraz wspólnego dla wszystkich krajów tempa postępu technicznego, to stopy wzrostu gospodarczego w krajach bogatych i biednych powinny ulegać konwergencji. Wynika to stąd, że kapitał (zarówno rzeczowy, jak i ludzki) jest bardziej produktywny w krajach biednych, dysponujących mniejszym jego zasobem, co powinno być bodźcem do dalszej jego akumulacji i w efekcie prowadzić do większego tempa wzrostu. W rzeczywistości tak się nie dzieje, co wskazuje, że inne czynniki musiały odgrywać kluczową rolę w kształtowaniu wzorców wzrostu gospodarczego. Tradycyjne badania dotyczące wzrostu gospodarczego koncentrują swoją uwagę na bezpośrednich czynnikach wzrostu. W nowszych pracach próbuje się wyjaśnić różnice w poziomach dochodu i wielkości wzrostu gospodarczego, podkreślając znaczenie jakości instytucji. Podejmuje się w nich także próbę analizowania wpływu poziomu wzrostu gospodarczego na jakość instytucji oraz relatywnego znaczenia

⁶ Por. *Instytucje a polityka ekonomiczna w krajach na średnim poziomie rozwoju*, red. A. Wojtyna, PWE, Warszawa 2008, s. 15–16.

⁷ World Bank, World Development Indicators Online, www.worldbank.org/data (dostęp 20.09.2008).

instytucji w porównaniu z innymi czynnikami wpływającymi na rozwój, takimi jak czynniki geograficzne czy handel zagraniczny.

Zdaniem nowej ekonomii instytucjonalnej różne niepowodzenia transformacyjne i efekty tych przemian oraz różnice w wynikach gospodarowania krajów przechodzących transformację nie wynikają z braku zdecydowania we wprowadzaniu nowych reguł (takich jak prywatna własność, twarde ograniczenie budżetowe, wolne ceny, wolność działalności gospodarczej), niekompetencji polityków i nieuzasadnionych naciskach politycznych na kierunki realizowanej polityki (jest to techniczna interpretacja transformacji). Transformacja jest długotrwałym procesem zmian instytucji formalnych, zwłaszcza praw własności i umów oraz instytucji nieformalnych, takich jak normy moralne, zwyczaje, przekonania religijne i mentalność jednostek. Proces przemian ustrojowych generuje specyficzne koszty transakcyjne, których nie można uniknąć, takie jak koszty uświadomienia ludziom konieczności i wymagań instytucjonalnej rekonstrukcji, koszty tworzenia nowego prawa i wymiaru sprawiedliwości, koszty przekonywania, że system prawny powinien być oparty na zasadzie rządów prawa. Oprócz nich pojawiają się także koszty, których w znacznej mierze można by uniknąć, czyli koszty powodowane przez częste zmiany prawa, brak zabezpieczeń i przejrzystości praw własności, niski poziom legitymizacji nowego prawa i rządów koalicji⁸.

Zainteresowanie rolą instytucji w procesach ekonomicznych jest także związane z rozwojem nowej ekonomii instytucjonalnej (często odnoszonej do nowej teorii przedsiębiorstwa, teorii wyboru publicznego i nowej historii gospodarczej), która jest przedmiotem licznych kontrowersji i nie stanowi jednolitej metodologicznie szkoły, ale jej przedstawiciele łączy przekonanie, że podstawowym problemem ekonomicznym jest zagadnienie społecznej koordynacji działań jednostek skierowanych na rozwiązanie kwestii rzadkości zasobów i związanej z tym efektywności adaptacyjnej gospodarki, a nie efektywności alokacyjnej, jak to ma miejsce w tradycyjnej ekonomii. Analizują oni instytucjonalne podłoże gospodarki jako czynnik rozstrzygający o wysokości kosztów transakcji różnie definiowanych, jako koszty wynikające ze społecznych interakcji, koszty wykorzystania mechanizmu cenowego, koszty społecznej koordynacji, koszty funkcjonowania systemu ekonomicznego,

⁸ Por. M. Lissowska, *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce*, SGH, Warszawa 2004; J. Godłów-Legiędź, *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „*Ekonomista*” 2005, nr 2.

koszty związane z przenoszeniem praw własności z jednego uczestnika wymiany na drugiego. Nowa ekonomia instytucjonalna przyczyniła się do pobudzenia badań nad różnicami w poziomie rozwoju gospodarczego przez włączenie pojęcia instytucji do analizy wzrostu gospodarczego. To słabość rozwiązań instytucjonalnych, które uniemożliwiły właściwą reakcję polityki makroekonomicznej na oddziałujące na gospodarkę szoki zewnętrzne, była w ocenie tego nurtu główną przyczyną niepowodzeń wielu krajów.

3. Instytucje jako fundamentalny czynnik wzrostu gospodarczego

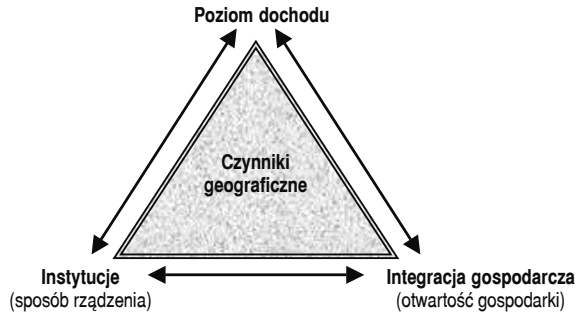
Nowe teorie i badania dotyczące wzrostu gospodarczego sugerują, że akumulacja kapitału i postęp techniczny są w najlepszym razie „najbliższymi przyczynami wzrostu gospodarczego”. Jak zaznaczono, określenie wpływu tych determinant na wzrost nie wyjaśnia, dlaczego niektóre społeczeństwa są w stanie szybciej akumulować kapitał i wprowadzać innowacje niż pozostałe. Wyjaśnienie tego wymaga uwzględnienia tak zwanych głębokich przyczyn wzrostu⁹, nazywanych też „czynnikami o fundamentalnym znaczeniu”¹⁰. W ten sposób uwaga badaczy została skierowana na głębsze źródła wzrostu, takie jak instytucje, położenie geograficzne czy stopień otwartości gospodarki, a zachodzące powiązania między nimi przedstawiono na rysunku 1.

Wewnątrz trójkąta znajduje się jedyna zmienna, która może być uznana za egzogeniczną – czynniki geograficzne. Wierzchołkami trójkąta są zmienne endogeniczne, które łączy sprzężenie zwrotne zaznaczone strzałkami, na przykład otwarcie gospodarki (handel międzynarodowy) jest zmienną determinującą poziom dochodu, ale jest także kształtowana przez poziom dochodu. Warunki instytucjonalne wyznaczają stopień otwartości gospodarki (warunki handlu międzynarodowego), ale same zależą także od otwartości gospodarki. Poziom dochodu jest wyznaczany przez zmienne instytucjonalne, ale instytucje (ich jakość – dobre lub złe instytucje) zależą od poziomu dochodu w danej gospodarce.

⁹ D. Rodrik, A. Subramanian, E. Trebbi, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, „Journal of Economic Growth” 2002, No. 2.

¹⁰ R.E. Hall, C.I. Jones, *Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?* „Quarterly Journal of Economics” 1999, Vol. 114, No. 1, February.

Rys. 1. Fundamentalne (głębokie) czynniki wzrostu



Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Rodrik, A. Subramanian, E. Trebbi, *op.cit.*

Wśród ekonomistów nie ma zgody co do ważności i pierwszeństwa fundamentalnych czynników wzrostu. Obecnie można mówić o zarysowaniu się trzech poglądów poświęconych fundamentalnym czynnikom wzrostu:

1. Dominujące znaczenie mają czynniki geograficzne (klimat, posiadane bogactwa naturalne, narażenie na choroby, koszty transportu, rozprzestrzenianie się wiedzy i technologii z obszarów bardziej zaawansowanych). Wpływając na produktywność rolnictwa oraz jakość kapitału ludzkiego, determinują one wzrost gospodarczy, na przykład D. Acemoglu, S. Johnson, J.A. Robinson stwierdzą w podsumowaniu swoich badań, że typ prowadzonej kolonizacji (i związane z tym narażenia kolonizatorów na choroby) determinował rodzaj tworzonych początkowo instytucji, które wpłynęły na kształt istniejących obecnie instytucji i przez to na wyniki gospodarcze krajów postkolonialnych¹¹.
2. Dominujące znaczenie ma otwarcie gospodarki, a dokładniej – handel międzynarodowy, który jest mechanizmem napędzającym postęp techniczny i umożliwiającym konwergencję, na przykład M. Noguez, M. Siscart twierdzą, że czynniki instytucjonalne są ważną determinantą dochodu *per capita*, jednak trudno mówić o ich prymacie. Im efektywniej działają urzędnicy, im

¹¹ D. Acemoglu, S. Johnson, J.A. Robinson, *Reversals of Fortunes: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distributions*, „Quarterly Journal of Economics” 2002, No. 117.

bardziej przestrzegane jest prawo, tym silniejszy jest wpływ stopnia otwartości gospodarki na wzrost¹².

3. W kształtowaniu ścieżki wzrostu główną rolę odgrywają czynniki instytucjonalne, takie jak ochrona praw własności i rządy prawa, ponieważ to one stwarzają pewną strukturę bodźców kształtujących pewne zachowania jednostek, na przykład D. Rodrik, A. Subramanian, E. Trebbi uważają, że jakość instytucji jest najważniejszym z fundamentalnych czynników wzrostu, a zwiększenie stopnia otwartości gospodarki dodatnio wpływa na instytucje¹³.

Istnieją więc wyniki badań potwierdzające kluczowe znaczenie jakości instytucji dla wzrostu gospodarczego oraz takie, które wskazują na nadrzędność innych wyróżnionych, fundamentalnych czynników wzrostu. W badaniach empirycznych bardziej ogólnym i ważnym zagadnieniem jest problem oddziaływania czynników instytucjonalnych na siebie i na pozostałe determinanty wzrostu, ponieważ instytucje są substytucyjne i komplementarne względem siebie oraz innych czynników wzrostu, na przykład instytucje i polityka państwa tworzą otoczenie dla działalności gospodarczej podmiotów. Występowanie sprzężeń zwrotnych między głębokimi determinantami wzrostu gospodarczego jest przeszkodą we wskazaniu, który z tych poglądów o ważności fundamentalnych czynników wzrostu najlepiej opisuje rzeczywistość.

Uwzględnienie fundamentalnych czynników wzrostu oznacza konieczność znacznego wydłużenia horyzontu czasowego analizy i znacznie szerszego otwarcia się głównego nurtu ekonomii na dorobek historii gospodarczej i ekonomii politycznej z jednej strony oraz nurtów nieortodoksyjnych, w tym ekonomii instytucjonalnej, z drugiej.

4. Płaszczyzny oceny instytucji wpływających na wzrost gospodarczy

Przeprowadzane obecnie badania empiryczne dotyczące wpływu instytucji na wyniki gospodarcze za podstawę przyjmują twierdzenie, że instytucje mają znacze-

¹² M. Noguera, M. Siscart, *Trade Raises Income: a Precise and Robust Result*, „International Journal of Economics” 2005, Vol. 65, No. 2.

¹³ D. Rodrik, A. Subramanian, E. Trebbi, *op.cit.*

nie, a ich głównym zadaniem jest ocena instytucji i wykazanie, które z nich mają największe znaczenie i jak je zbudować.

Ocena instytucji może być przeprowadzana z różnych perspektyw¹⁴:

- z punktu widzenia wypełniania przez nie funkcji, dla której zostały powołane,
- z punktu widzenia kwestii dystrybucyjnych,
- z punktu widzenia tworzenia przez instytucje bodźców redukujących niepewność i wspierających efektywne rynki.

Jednym z elementów oceny instytucji może być pełnienie przez instytucje funkcji, dla której zostały ukształtowane. Jednak instytucje często zmieniają się bez wiedzy i woli ich twórców. Niejednokrotnie trudno jest określić, w jakim konkretnym celu zostały stworzone. Rzeczywiście funkcjonujące instytucje mogą pełnić funkcje przekraczające te, dla których zostały powołane. Wszystko to jest źródłem trudności w ocenie instytucji z tego punktu widzenia.

Z punktu widzenia kwestii dystrybucyjnych wątpliwości mogą budzić takie instytucje, które wspierają jedynie wąskie grupy społeczne w danej gospodarce. W tym podejściu zwraca się także uwagę na związek między biedą a jakością instytucji. Słabe, źle funkcjonujące instytucje zazwyczaj w większym stopniu obciążają biedne grupy społeczne, a narastanie dysproporcji społecznych jest powodowane na przykład brakiem wykształcenia, środków finansowych na usługi prawnicze i ochronę przeciw przestępczości. Natomiast dobrze funkcjonujące instytucje mogą poprawiać poziom życia biednych obywateli (np. przekazanie formalnych tytułów własności ludziom, których prawa nie były dotychczas uznawane, może pozwolić im na zaciąganie pożyczek i inwestowanie; przez określenie praw rynkowych, takich jak wprowadzenie regulacji wspierających konkurencję, instytucje mogą ograniczyć rentę producenta i chronić konsumentów przed zbyt wysokimi cenami).

Z punktu widzenia ostatniej perspektywy oceny jakości instytucji podkreśla się, że dobre instytucje to te, które tworzą strukturę bodźców redukujących niepewność i wspierających efektywne rynki dóbr i czynników produkcji, a w ten sposób przyczyniają się do poprawy wyników gospodarowania. Ważne jest także, że instytucje odgrywają ważną rolę w kształtowaniu kosztów transakcyjnych. Struktura instytucji, której wynikiem są niskie koszty transakcyjne, pozwala na efektywne działanie rynków, a więc wspiera wzrost gospodarczy. Wysokie koszty transakcyjne

¹⁴ M. Brzozowski, P. Gierałowski, D. Mileczarek, J. Siwińska-Gorzelałak, *op.cit.*, s. 22.

związane z uzyskiwaniem informacji, zabezpieczeniem uprawnień własnościowych i konkurencją mogą ograniczać powstawanie rozwiniętych rynków. Do instytucji wspierających rynek należy zaliczyć uprawnienia własnościowe, instytucje regulacyjne, instytucje wspierające stabilizację makroekonomiczną, instytucje wspierające ubezpieczenia społeczne, instytucje pozwalające na rozwiązywanie konfliktów¹⁵.

Głównie chodzi więc o ocenę istniejących instytucji i poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o cechy „dobrych” instytucji, czyli ocenianie ich jakości. Podkreśla się także, że w ocenie struktur instytucjonalnych w społeczeństwie należy oceniać nie tylko istniejące instytucje, ale także te, których brakuje.

Dobre instytucje powinny pełnić określone funkcje, wśród których należy wymienić¹⁶:

- a) pomoc w przekazywaniu (przepływie) informacji – instytucje mają wpływ na tworzenie, zbieranie, analizę, weryfikację oraz rozpowszechnienie informacji i wiedzy, a do takich należy zaliczyć firmy audytorskie, rejestry kredytowe, regulacje rządowe dotyczące ograniczeń nakładanych na media;
- b) definiowanie i zabezpieczenie uprawnień własnościowych i kontraktów (między innymi konstytucja danego kraju, system sądowniczy lub różne rozwiązania nieformalne);
- c) przyczynianie się do zwiększenia poziomu konkurencji (lub zmniejszenia), co wpływa na innowacje i wzrost gospodarczy, na przykład nadmierne regulacje rządowe dotyczące otwierania nowych przedsiębiorstw oraz licencjonowanie działalności mogą ograniczać stopień konkurencji.

Z ekonomicznego punktu widzenia dobre instytucje powinny przyczyniać się do zapewnienia równego dostępu do rynku, stabilizacji makroekonomicznej oraz gwarantować prawo własności czynników produkcji.

W przeprowadzanych badaniach naukowcy używają różnych wskaźników opisujących cechy instytucji (trzy pierwsze) lub oceniających efekty ich działania (dwa ostatnie), które można podzielić na opisujące¹⁷:

¹⁵ *Ibidem*, s. 23.

¹⁶ *Building Institutions for Markets. World Development Report*, World Bank and Oxford University Press, Washington D.C. 2002.

¹⁷ Szerszy opis wyróżnionych grup wskaźników instytucjonalnych przedstawiono w J. Aron, *Growth and Institutions: A Review of the Evidence*, „The World Bank Research Observer” 2000, No. 15 (1), s. 107–112.

- a) polityczną niestabilność (np. przewroty polityczne czy wojny domowe) – miary politycznej niestabilności;
- b) cechy charakterystyczne społeczeństwa (np. zróżnicowanie narodowościowe i religijne, zróżnicowanie dochodów) – charakterystyki społeczne;
- c) instytucje formalne (takie jak np. system prawny, typ i trwanie reżimu politycznego) – charakterystyki polityczne;
- d) jakość kapitału społecznego (np. zasięg aktywności społecznej i organizowania się, wolności obywatelskie) – miary jakości kapitału społecznego;
- e) jakość rządzenia (np. stopień wdrażania uprawnień własnościowych, zabezpieczenie umów i uprawnień własnościowych) – miary jakości instytucji.

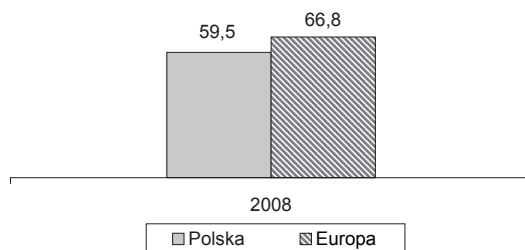
Rozróżnienie między wskaźnikami opisującymi efekty działania instytucji oraz cechy instytucji jest bardzo istotne, ponieważ charakterystyki instytucji politycznych i ekonomicznych (np. obecność lub brak praw konstytucyjnych) nic nie mówią o wpływie tych instytucji na wzrost gospodarczy. Miary jakości instytucji ukazują natomiast, jak efektywnie działają istniejące instytucje. Charakterystyki społeczne i polityczne oraz niestabilność polityczna mogą wpływać na efektywność instytucji formalnych i nieformalnych. Wywierają zatem pośredni wpływ na warunki gospodarowania. Jakość instytucji (miary jakości instytucji) i kapitału społecznego (miary jakości kapitału społecznego) może mieć bezpośredni wpływ na warunki gospodarowania i wzrost gospodarczy.

5. Jakość instytucji a wzrost gospodarczy – wyniki badań i analiza porównawcza

W przeprowadzanych badaniach empirycznych wykorzystywane są różne wskaźniki jakości instytucji formalnych lub nieformalnych. Jedną z miar jakości instytucji formalnych jest indeks wolności ekonomicznej (*Index of Economic Freedom* – IEF) opracowywany przez Heritage Foundation. Indeks ten umożliwia określenie stopnia względnej łatwości prowadzenia działalności gospodarczej i wielkość kosztów transakcyjnych, które wpływają na poziom i efektywność inwestycji. Obejmuje on subiektywne rankingi efektywności uprawnień własnościowych i poziomu biurokracji. Wskaźnik ten ocenia wybrane aspekty efektywności rynków w zakresie wolności gospodarczej i rynku pracy, polityki handlowej, fiskalnej i monetarnej, regulacji dotyczących inwestycji i rynku finansowego, uprawnień własnościowych,

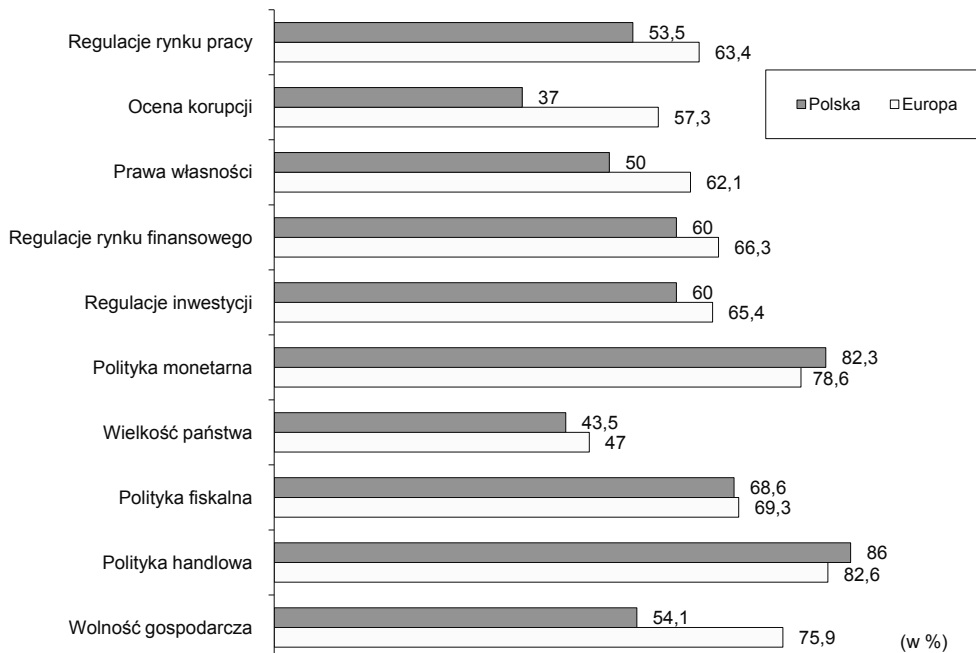
zasięgu szarej strefy oraz wielkości państwa¹⁸. Ocena tych dziesięciu wymiarów ekonomicznej wolności przeprowadzona zostaje każdorazowo dla pojedynczego państwa w skali od 0% do 100%, a miejsce tego państwa w rankingu światowym jest ustalane na podstawie obliczenia średniej arytmetycznej ze wszystkich tych wymiarów. Za całkowicie wolne uważa się gospodarki, dla których indeks wolności ekonomicznej przyjmuje wartość w granicach 80–100%. Pierwszą ocenę 101 państw przeprowadzono tym indeksem w 1995 roku. Polska zajęła wówczas 76 pozycję z wynikiem 50,7%. W roku 2002 nasz kraj zdobył dotychczas najwyższą ocenę, wynoszącą 65,0%, i zajął 51 pozycję na 156 ocenianych państw. W roku 2007 Polska znalazła się na 87 pozycji z oceną 58,8% (w stosunku do poprzedniego roku ocena naszej gospodarki spadła o 1,2 punktu procentowego) i dało nam to 35 miejsce w Europie (na 41 ocenianych państw) przed Grecją (57,6%), Chorwacją (55,3%), Bośnią i Hercegowiną (54,7%), Rosją (54,0%), Ukrainą (53,3%) i Białorusią (47,4%). Indeks wolności ekonomicznej dla wszystkich państw europejskich wynosił wówczas 67,5%, a dla całego świata 60,6%. Porównanie wartości uzyskanych ocen IEF oraz poszczególnych wymiarów ekonomicznej wolności dla Polski i krajów europejskich w 2008 roku przedstawiono na rysunkach 2 i 3.

Rys. 2. Wartość *Index of Economic Freedom* w 2008 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie:
K.R.H. Holmes, E.J. Feulner, M.A. O'Grady,
*2008 Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc.,
Washington D.C. 2008, s. 61–63.*

¹⁸ Szerzej zob. www.heritage.org.

Rys. 3. Poziom oceny wymiarów *Index of Economic Freedom* w 2008 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie:
K.R.H. Holmes, E.J. Feulner, M.A. O'Grady, *op.cit.*, s. 61–63.

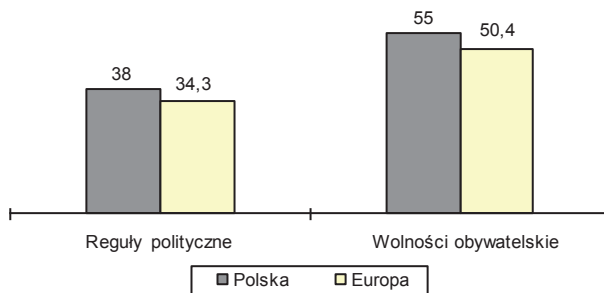
W roku 2008 poprawiła się ocena wolności ekonomicznej w naszej gospodarce i Polska zajęła w tym rankingu 83 miejsce z wynikiem 59,5% na 157 ocenianych państw, nie zmieniając swojej pozycji wśród krajów europejskich. Nasza gospodarka nadal jest zaliczana do grupy krajów tak zwanych *mostly unfree*, czyli ogólnie zniewolonych ekonomicznie, dla których indeks wolności ekonomicznej wynosi 50–59,9%. Wartość IEF dla Polski i krajów europejskich wskazuje, że jakość instytucji w Polsce, a zatem i zakres wolności ekonomicznej, jest zdecydowanie mniejszy niż średnio w Europie.

Przykładem wskaźnika mierzącego jakość instytucji nieformalnych jest indeks praw obywatelskich, tak zwany *Freedom House Index* (FHI), obejmujący subiektywne oceny reguł politycznych (takich jak proces wyborczy, polityczny pluralizm, funkcjonowanie państwa) oraz wolności obywatelskich (takich jak wolność słowa i wyznań religijnych, tworzenia organizacji politycznych i stowarzyszeń, reguł pra-

wa, niezależność i prawa jednostki)¹⁹. Reguły polityczne są oceniane na podstawie odpowiedzi na 10 pytań, którym przypisywane jest od 0 do 4 punktów, a wolności obywatelskie na podstawie odpowiedzi otrzymanych na 15 pytań ocenianych w tym samym zakresie punktów. Maksymalna liczba punktów, które może otrzymać dany kraj, wynosi zatem 100 punktów – 40 punktów w ramach pytań o reguły polityczne, 60 punktów w ramach wolności obywatelskich. W rankingu tym im większa liczba punktów w tych dwóch kategoriach, tym lepszą ocenę otrzymuje dana gospodarka w skali od 7 (brak wolności) do 1 (kraj wolny).

Ranking oceny wolności krajów wskaźnikiem FHI jest przeprowadzany co-rocennie od 1984 roku. Polska otrzymała wówczas niskie oceny – 6 w zakresie reguł politycznych oraz 5 w zakresie wolności obywatelskich, i została zaliczona do krajów częściowo wolnych. Oceny te poprawiały się systematycznie. Od roku 1995 nasz kraj jest zaliczany do krajów wolnych. W roku 2008 na 194 kraje oceniane wskaźnikiem FHI Polska otrzymała 38 punktów w zakresie reguł politycznych oraz 55 punktów w zakresie wolności obywatelskich, otrzymując ocenę 1 w obu wymiarach. Ogólna ocena jest zatem na poziomie 93 punktów na 100 możliwych, co dało Polsce 33 pozycję równoległą ze Słowenią i Słowacją. Taki poziom oceny rozwiązań politycznych Polska utrzymywała od 2005 roku. Ocena wolności obywatelskich w Polsce poprawiała się systematycznie. Porównanie liczby zdobytych punktów przez nasz kraj w 2008 roku ze średnią dla krajów europejskich przedstawiono na rysunku 3. Jakość instytucji nieformalnych w Polsce została wyżej oceniona wskaźnikiem FHI niż wynosi średnia ocena dla krajów europejskich.

Rys. 4. Poziom oceny wymiarów Freedom House Index w 2008 roku



Źródło: *Freedom in the World 2008*, www.freedomhouse.org/template.cfm?page=413.

¹⁹ Szerszy opis tego wskaźnika znajduje się na stronie www.freedomhouse.org.

Do oceny jakości instytucji stosowane są także zagregowane wskaźniki, na przykład *Worldwide Governance Indicators* (WGI) ustalany przez World Bank. Prowadzone od 1996 roku przez Bank Światowy badania pozwalają na porównanie zmian, jakie zaszły w sześciu wymiarach WGI. Te sześć wymiarów omawianego wskaźnika to demokracja i wolności obywatelskie, polityczna stabilność rządu i niewystępowanie przemocy/terroryzmu, skuteczność rządu, jakość regulacji, reguły prawa, kontrola korupcji²⁰. Konstrukcja tych wskaźników została oparta na kilkuset (340 w 2008 roku) indywidualnych zmiennych oceniających postrzeganie jakości instytucji, pochodzących z 35 odrębnych źródeł danych tworzonych przez 32 organizacje z całego świata. Uzyskane z tych źródeł indywidualne zmienne są przydzielane do kategorii sześciu wymiarów jakości instytucji i używane do konstrukcji sześciu wymienionych wyżej wskaźników jakości instytucji w każdym okresie²¹. Każdy wskaźnik ocenia jeden z sześciu wymiarów jakości instytucji w skali od +2,5 do -2,5.

Polska również została objęta badaniami Banku Światowego, a uzyskane przez nasz kraj poziomy wskaźników jakości instytucji odpowiadających sześciu wymiarom w kolejnych latach analizy zmieniały wprawdzie swoją wartość różnokierunkowo, ale w latach 2000–2007 dostrzegalna jest ogólna tendencja powolnego ich spadku.

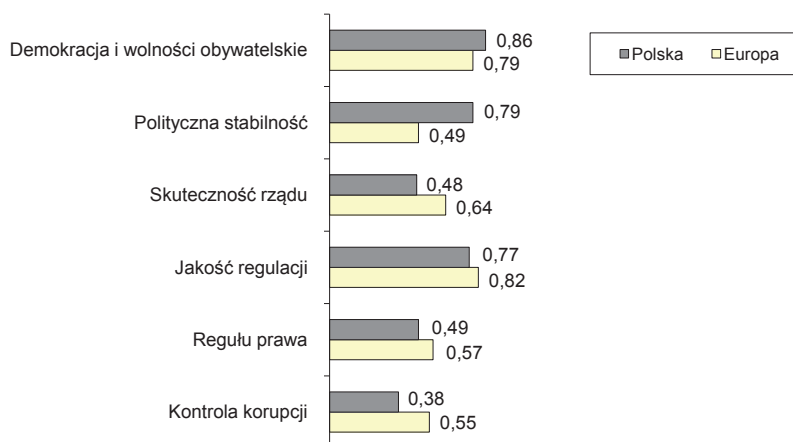
Jedynie w obrębie dwóch składowych WGI dostrzegalna była w tym okresie w Polsce poprawa jakości instytucji. Dotyczyło to politycznej stabilności rządu (z +0,43 do +0,58) i jakości regulacji (z +0,65 do +0,71). Spadek jakości instytucji widoczny był zatem w czterech wymiarach: demokracja i wolności obywatelskie, skuteczność rządu, reguły prawa oraz kontrola korupcji. Ostatni ze wspomnianych wskaźników zmniejszył swoją wartość w latach 1998–2007 aż czterokrotnie. Żaden inny z rozpatrywanych wskaźników nie zmienił tak bardzo swojej wartości, a Pol-

²⁰ Początkowo prowadzono je co dwa lata na próbie 194, a od 2002 r. – corocznie; od 2006 r. na próbie 209 krajów. Zob. D. Kaufman, A. Kraay, P. Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, Policy Research Working Paper 1999, nr 2196, s. 26–30; *idem*, *Governance Matters II: Updated for 2000–01*, Policy Research Working Paper 2001, nr 2772, s. 19–27; *idem*, *Governance Matters III – Governance Indicators for 1996–2002*, Policy Research Working Paper 2003, nr 3166, s. 98–115; D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006*, Policy Research Working Paper 2007, nr 4280, s. 76–93.

²¹ Opis koncepcji budowy i składowych poszczególnych wskaźników jakości instytucji znajduje się w D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2007*, Policy Research Working Paper 2008, nr 4654, s. 72–78.

ska została zaliczona w 2007 roku do grupy pięciu krajów (spośród 209 badanych), w których w okresie 1998–2007 poziom tego wskaźnika obniżył się najbardziej²². W roku 2008 ocena kontroli korupcji w naszym kraju wzrosła dość znacznie z poziomu +0,18 w 2007 roku do +0,38. W pozostałych wymiarach WGI nieznacznie poprawiła się ocena jakości instytucji w Polsce. Ocena jakości instytucji w poszczególnych wymiarach WGI w Polsce i krajach europejskich w 2008 roku przedstawiono na rysunku 5. Pomimo wzrostu w 2008 roku wartości składowych WGI dla Polski, jedynie w dwóch wymiarach WGI ocena jakości polskich instytucji jest wyższa niż w krajach europejskich.

Rys. 5. Poziom oceny wymiarów *Worldwide Governance Indicators* w 2008 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony www.info.worldbank.org/governance/wgi/se_chart

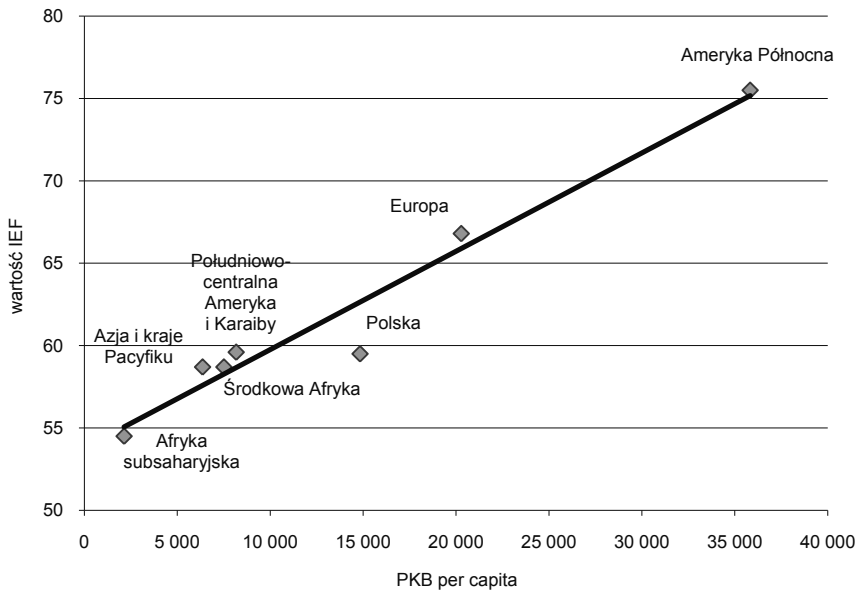
Wpływ instytucji na wzrost gospodarczy jest obecnie przedmiotem licznych badań, w których za zmienną objaśniającą poziom wzrostu gospodarczego przyjmowane są różnorodne wymiary struktury instytucjonalnej gospodarki. W literaturze przedmiotu panuje jednak zgoda, że na tempo wzrostu gospodarczego jednoznacznie pozytywny i duży wpływ wywiera poziom wolności gospodarczej²³. Za zmienną

²² Por. *ibidem*, s. 35.

²³ Podsumowanie wyników badań wpływu wolności gospodarczej na wzrost zawarto w C. Doucouliagos, M.A. Ulubasoglu, *Economic Freedom and Economic Growth: Does Specification Make*

objaśnianą w badaniach związku jakości instytucji i wzrostu gospodarczego przyjmuje się natomiast najczęściej poziom PKB *per capita* lub stopę wzrostu PKB. Na rysunku 6 w prosty sposób przedstawiono zależność między poziomem wolności gospodarczej wyrażonej wskaźnikiem IEF dla wyróżnionych grup krajów i poziomem PKB *per capita* (według parytetu siły nabywczej) w tych grupach krajów oraz dla Polski.

Rys. 6. Zależność między poziomem wolności gospodarczej a PKB *per capita* w 2008 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie K.R.H. Holmes, E.J. Feulner, M.A. O'Grady, *op.cit.*, s. 61–63.

Z danych umieszczonych na rysunku 6 wynika, że większy poziom wolności gospodarczej przekłada się na wyższy poziom dochodu na głowę mieszkańca danej grupy krajów. Dotyczy to także naszego kraju, który znajduje się pod linią trendu. W przypadku Polski nasuwają się jednak dwa spostrzeżenia. Po pierwsze, Polska charakteryzuje się poziomem wskaźnika wolności gospodarczej zbliżonym do jego wartości w krajach azjatyckich, środkowoafrykańskich oraz południowoamerykań-

a Difference? „European Journal of Political Economy” 2006.

skich i karaibskich, chociaż poziom PKB *per capita* jest w naszym kraju prawie dwukrotnie wyższy niż w wymienionych grupach krajów. Oznacza to, że związek jakości instytucji z poziomem dochodu jest w Polsce silniejszy, a poprawa poziomu wolności gospodarczej może w naszym kraju w większym stopniu przekładać się na PKB *per capita* niż w wymienionych grupach krajów. Po drugie, w stosunku do średniego poziomu krajów europejskich mamy dużo do nadrobienia zarówno w dziedzinie wolności gospodarczej, jak i poziomu dochodu na mieszkańca.

Podsumowanie

Analiza wpływu instytucji na wzrost gospodarczy nie jest jednak łatwa i napotyka liczne problemy:

1. Nie ma jednej definicji instytucji używanej w literaturze wzrostu (w teorii panuje większa zgodność; w empirycznych badaniach definiowanie instytucji jest uzależnione od celu i sposobu badania).
2. Wymienione są liczne kanały wpływu instytucji i zmian instytucjonalnych na wzrost gospodarczy, dlatego w badaniach empirycznych wykorzystywane są różne typy modeli wzrostu (strukturalne lub zredukowane, w różny sposób opisujące wpływ zmiennych instytucjonalnych na wzrost gospodarczy), oraz występują różnice w doborze zmiennych objaśniających.
3. Używa się kilka wskaźników oceny zmiennych instytucjonalnych, choć każdy z nich może inaczej wpływać na wzrost i mogą być one ze sobą skorelowane. Indeksy jakości instytucji zazwyczaj mierzą, jak dobrze są oceniane reguły gry, a nie jakie są one w rzeczywistości. Powoduje to problemy z ustaleniem kierunku zależności między sytuacją gospodarczą a jakością instytucji. Ważny jest zatem problem endogeniczności zmiennych instytucjonalnych. Gdyby przyjąć, że struktura instytucjonalna pozostaje niezmienną w czasie, to zmienne instytucjonalne są egzogeniczne względem wzrostu gospodarczego. W większości krajów, szczególnie rozwijających się i krajach przechodzących transformację ustrojową, takie założenie jest jednak błędne.
4. Problemy związane z jakością i dostępnością danych. Ważny jest pomiar jakości instytucji, a wiele cech instytucji jest trudnych do kwantyfikowania, co powoduje konieczność używania przybliżonych miar. Używane wskaź-

niki jakości instytucji są tworzone na podstawie badań subiektywnych odczuć różnych uczestników życia gospodarczego (np. opinii inwestorów krajowych i zagranicznych dotyczących bezpieczeństwa inwestycji), oceny rządów prawa czy poziomu korupcji, tak jak przedstawione wskaźniki jakości rządzenia. Bardzo często są one bardziej miarodajne niż wskaźniki obiektywne, na przykład zarówno w krajach o niskim poziomie korupcji, jak i w krajach, w których policja i sądy są w dużym stopniu skorumpowane, oficjalnie notowana jest niewielka liczba przypadków lub procesów dotyczących korupcji, a według subiektywnych odczuć korupcji w krajach tych uzyskuje się zdecydowanie różne wyniki.

Rosnąca liczba badań empirycznych potwierdza, że instytucje mogą stanowić silną determinantę osiągniętych przez kraj wyników gospodarczych, w tym sensie, że biedne państwa, które są w stanie poprawić reguły gry w kierunku umocnienia praw własności dla przedsiębiorców i inwestorów, z dużym prawdopodobieństwem doświadczą trwałego wzrostu. Nie zawsze jednak w biednych państwach są po temu możliwości, bo poprawa jakości instytucji wymaga odpowiednio dużego wzrostu gospodarczego i wysokiego poziomu życia obywateli, aby społeczeństwo mogło bez uszczerbku dla siebie ponosić koszty związane z ich poprawą, na przykład koszty walki z korupcją i grupami nacisku czy poprawy skuteczności działania administracji.

THE QUALITY OF INSTITUTIONS AND ECONOMIC GROWTH

Summary

The theory of economics and empirical research emphasise the relevance of institutions and the quality of their activity to the economic processes taking place in individual economies. There are several measures used to evaluate the quality of formal institutions, the *Index of Economic Freedom* being one of them. This index is a simple average of ten individual freedoms, each referring to personal or national prosperity, and can be used to evaluate the quality of institutions in an economy. The level of economic freedom in turn determines to a large extent a country's economic growth. This paper uses the *Index of Economic Freedom* to interpret the relationship between the quality of institutions and growth in Poland and selected groups of countries.