

Renata Pęciak

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

NIEKTÓRE WSKAŹNIKI POMIARU JAKOŚCI INSTYTUCJI

Streszczenie: W artykule dokonano próby syntetycznego uporządkowania konceptualnego ujęcia instytucji. Przytoczono najważniejsze definicje tego terminu, a także najczęściej przywoływane na gruncie ekonomii instytucjonalnej i neoinstytucjonalnej argumenty wskazujące na fundamentalne znaczenie instytucji, ich sprawności i jakości w rozwoju społeczno-gospodarczym współczesnych gospodarek. Oprócz kwestii definicyjnych, szczególną uwagę zwrócono na zagadnienia związane z pomiarem jakości instytucji. Przedstawiono wybrane wskaźniki oceniające instytucje i ich jakość, z których jedne badają jedynie poszczególne elementy struktury instytucjonalnej, inne zaś stanowią agregaty badające szerszy wymiar instytucjonalny. Wnioski wskazują na konieczność pogłębiania badań obejmujących stworzenie uniwersalnego pomiaru do kompleksowej oceny gospodarek.

Słowa kluczowe: ekonomia instytucjonalna, instytucje, instytucjonalizm, jakość instytucji.

1. Wstęp

Rosnące w ostatnich dekadach znaczenie ujęcia instytucjonalnego w naukach społecznych spowodowało nasilenie zainteresowania instytucjami i ich rolą w wyznaczaniu wzrostu ekonomicznego i rozwoju społeczno-gospodarczego krajów, ich skutecznością oraz wpływem na procesy gospodarcze i konkurencyjność gospodarek. Wielu ekonomistów dostrzega pozytywną korelację między jakością instytucji a wzrostem i rozwojem.

Tendencje do ilościowego ujmowania procesów gospodarczych spowodowały podjęcie prób ilościowej miary instytucji. Samo pojęcie instytucji jest rozmyte i niejednoznaczne, choć można wskazać na najważniejsze elementy definicyjne. Jeszcze bardziej dyskusyjna jest ocena jakości struktur instytucjonalnych. Dylematy dotyczą więc przede wszystkim sposobu pomiaru i oceny samych instytucji, a także ich jakości, która zasadniczo jest trudno mierzalna. Zaproponowano wiele wskaźników: jedne obejmują poszczególne obszary systemu instytucjonalnego, inne zaś stanowią wynik agregacji wielu komponentów będących próbą pomiaru struktur instytucjonalnych. Artykuł przybliży niektóre najbardziej znane wskaźniki oceniające instytucje i ich jakość.

2. Konceptualne ujęcie instytucji i ich znaczenie

W latach 70. XX wieku na fali krytyki ekonomii neoklasycznej pojawiły się teorie ekonomiczne, które podkreślały istotę instytucji. Wśród nich znalazły się teoria praw własności lansowana przez Harolda Demsetza i Armena Alchiana, a rozwijana przez późniejszego noblistę Douglassa Cecila Northa, teoria kosztów transakcyjnych rozwijana przez Ronalda Coase'a i Oliviera Williamsona, teoria kontraktów, teoria agencji i kilka innych.

Instytucje były i są nadal interpretowane bardzo różnie. Najczęstsza definicja i równocześnie najbardziej szeroka została zaproponowana przez D.C. Northa, który wyjaśniał: „Instytucje to reguły gry lub, bardziej formalnie, stworzone przez człowieka ograniczenia, które kształtują ludzkie interakcje. W rezultacie, konstruują strukturę bodźców w sferze wymiany międzyludzkiej zarówno w wymiarze politycznym, społecznym, jak i ekonomicznym” [North 1990, s. 3].

W Raporcie Banku Światowego z 1998 r. podkreślono znaczenie instytucji, definiując je jako reguły formalne i nieformalne, a także mechanizmy ich egzekwowania wpływające na zachowanie osób i organizacji w społeczeństwie [Burki, Perry 1998, s. 11].

Współcześni instytucjonalisci interpretują instytucje jako zespół reguł, norm, zasad i ograniczeń bądź też jako reguły zachowania [Chmielewski 1995, s. 81]. Inni jeszcze definiują instytucje jako zbiór społecznych ustaleń, które zawierają konstytucyjne i społeczne ograniczenia władzy polityków i elit, reguły prawa, warunki negocjowania społecznych sporów, egzekwowania praw własności czy szerokiego dostępu do edukacji [Acemoglu i in. 2003, s. 52]. Instytucje mogą być również definiowane jako reguły gry w społeczeństwie oraz sprzyjanie pożądanym zachowaniom ekonomicznym. Waclaw Stankiewicz, ujmując bardzo szeroko pojęcie instytucji, definiuje je jako „utrwalone w społeczeństwie wzorce zachowań”, natomiast pojęcie instytucja ekonomiczna w jego interpretacji oznacza „zbiór reguł kształtujących współdziałanie w procesach gospodarowania, zwłaszcza w szeroko pojętej wymianie” [Stankiewicz 2007, s. 59].

Bez względu jednak na różnorodność proponowanych definicji istnieje zgodność w ujęciu instytucjonalnym co do szczególnej roli praw własności i reguł prawa [Rodrik i in. 2004, s. 132].

Zdaniem Northa strukturę instytucjonalną tworzą instytucje formalne, instytucje nieformalne oraz sposób ich egzekwowania, które wspólnie określają strukturę bodźców w społeczeństwie [North 1994, s. 360]. Formalne instytucje to skodyfikowane zasady stanowiące swego rodzaju ograniczenia. Ograniczeniami formalnymi są obowiązujące reguły, prawodawstwo i regulacje obejmujące zasady polityczne, prawne i ekonomiczne, a także kontrakty. Nieformalne instytucje to normy społeczne, zwyczaje, kod postępowania, etyka, tradycja, kultura, normy zachowania i postępowania kształtujące się specyficznie i odrębnie dla każdej społeczności.

Dla Northa struktura instytucjonalna stanowi *continuum* z niepisanymi tabu, zwyczajami i tradycjami z jednej strony, a z drugiej z konstytucją, ustawodawstwem i prawami rządzącymi przestrzenią polityczną, ekonomiczną i społeczną. Instytucje zakazują, pozwalają lub narzucają określone działania w sferze politycznej, ekonomicznej czy społecznej. W gospodarkach, zarówno instytucje formalne, jak i nieformalne są istotne. Brak reguł formalnych prowadzi do powstania i utrwalania się zwyczajów, praw, zaufania i zasad normatywnych konstytuujących nieformalną strukturę instytucjonalną [Aron 2000, s. 103]. W większości najnowszych badań instytucja jest szerzej definiowana i łączy różne miary jakości instytucjonalnej i wyników rozwoju z punktu widzenia różnych dyscyplin [Jütting 2003, s. 9].

Instytucje mogą być rozumiane bardzo szeroko i dotyczyć wielu obszarów analizy, które pozwalają wyróżnić instytucje ekonomiczne, polityczne, legislacyjne czy społeczne. Wśród ekonomicznych instytucji szczególne miejsce zajmują prawa własności, ich egzekwowanie czy teoria kontraktów. Instytucje polityczne dotyczą formy rządów, istniejących ograniczeń, podziału władzy czy decyzji i działań podejmowanych przez decydentów politycznych i elity.

Porównując uwarunkowania instytucjonalne różnych krajów, dostrzec można znaczące różnice między ekonomicznymi i politycznymi instytucjami. Różnice te odnoszą się do sposobu egzekwowania praw własności, systemu legislacyjnego, poziomu korupcji, demokracji *versus* dyktatury, ograniczeń narzucanych na polityków i elity polityczne czy reguł wyborczych.

3. Znaczenie instytucji i ich ekonomiczny wynik

Ekonomia instytucji spoczywa na dwóch podstawowych założeniach. Pierwsze przyjmuje, że instytucje mają znaczenie, a drugie, że wyznaczniki instytucji można poddać analizie z wykorzystaniem narzędzi teorii ekonomii [Matthews 1986, s. 903].

Znaczenie i rola instytucji w rozwoju społeczno-gospodarczym zostały wykazane w obszernej literaturze przedmiotu. Instytucje są regułami, które mają na celu zmniejszenie niepewności w odniesieniu do ludzkich interakcji, ponadto wpływają na poprawę przepływu informacji czy egzekwowania praw własności.

Instytucje wspierane przez rynek stanowią gwarancję przestrzegania praw własności, kontroli efektów zewnętrznych, wspierania konkurencji czy sprawnego przepływu informacji. Z drugiej strony, sprawne funkcjonowanie rynków powinno być wsparte sprawnymi instytucjami. Instytucje rynku służą ograniczaniu kosztów transakcyjnych, którymi są na przykład czas i pieniądze wydane na zlokalizowanie partnerów handlowych, porównywanie ich cen, ocena jakości dóbr, negocjacje porozumień, monitoring czy negocjacje sporów [McMillan, Woodruff 2002, s. 162]. Skuteczne instytucje sprzyjają wzrostowi gospodarczemu poprzez zachęcanie podmiotów do podejmowania działalności produkcyjnej dzięki ustanowieniu stabilnych i pewnych warunków ludzkich interakcji zmniejszających niepewność. Niektórzy ekonomiści dowodzą, że jedynie sprawnie działające instytucje wspierają wzrost go-

spodarczy, wyjaśniając, że obfitość w krajach rozwiniętych jest skumulowanym wynikiem skutecznych instytucji, natomiast ubóstwo w krajach biednych jest wynikiem nieskutecznych instytucji [Chu 2001, s. 7].

Szczególną uwagę na kształtowanie i funkcjonowanie systemu instytucjonalnego oraz na niedomagania instytucjonalne zwrócono po kryzysie azjatyckim. Kryzys z 1997 r. wykazał, że gospodarki, które cechowała słaba struktura instytucjonalna w wymiarze politycznym i finansowym, w większym stopniu odczuły jego skutki. Ta zależność pozwoliła na stwierdzenie występowania interakcji między globalnymi szokami a jakością instytucji.

Brak, niedomagania bądź słabe instytucje hamują i ograniczają skuteczność rynku. Słaby system instytucjonalny może prowadzić do labilności systemu społeczno-gospodarczego, sprzyjać zamachom i rewolucjom, prowadząc do niestabilności politycznej, a w konsekwencji ekonomicznej [Acemoglu i in. 2003, s. 54].

Słabe instytucjonalnie społeczeństwa w długim okresie mają niższy wzrost gospodarczy, a ponadto narażone są na większą niestabilność i gorsze wyniki makroekonomiczne [Acemoglu 2002, s. 1235]. Instytucjonalne niedomagania mogą również utrudnić, opóźnić bądź nawet uniemożliwić dostosowanie makroekonomiczne. Niektórzy ekonomiści twierdzą, że kraje, w których występują słabe instytucje, są niezdolne do zapobiegania czy zwalczania szoków ekonomicznych [Rodrik 1999, s. 386 i n.].

Poprawa sprawności instytucji jest możliwa dzięki zagwarantowaniu dwóch odmiennych i niekoniecznie uzupełniających się grup instytucji. Pierwsza grupa to instytucje wspierające obniżenie kosztów transakcyjnych i promujące zaufanie, druga zaś to instytucje wspierające ochronę prywatnej własności. Do pierwszej grupy należą kontrakty, normy handlowe, reguły, zwyczaje oraz wierzenia sprzyjające akumulacji ludzkiego kapitału. Konstytucje, reguły wyborcze, obowiązujące prawa, a także normy prawne i społeczne znajdują się w drugiej grupie [Shirley 2003, s. 2].

W nowoczesnej ekonomii można również znaleźć odwołania do instytucji, wedle których brak efektywności w sensie Pareto na rynku może być spowodowany asymetrią informacji. Jedna ze stron kontraktu może posiadać więcej bądź lepsze informacje, których nie posiada drugi kontrahent. W takiej sytuacji może pojawić się „lemons markets” opisywany przez George’a Akerlofa w artykule *The market for lemons, qualitative uncertainty and the market mechanism* [Deakins, Guhlum 1994, s. 26 i n.]. „Lemons markets” odzwierciedla problem asymetrii informacji. Również inni ekonomiści, jak na przykład Micheal Spence i Joseph Stiglitz, przyjmowali, że niewielka asymetria informacji może być przyczyną nierównowagi rynkowej [Stiglitz 2004, s. 80].

Ograniczanie asymetrii informacji wymaga implementacji mechanizmów sygnalizowania i ochrony. Tymi mechanizmami mogą być reputacja, gwarancje, a także ustanowione reguły i regulacje. Instytucje pozwalają więc ograniczyć asymetrię, sprzyjając rynkowemu mechanizmowi alokacji zasobów i korygowaniu zawodności rynku.

Niedomagania instytucjonalne są bardziej widoczne w gospodarkach rozwijających się bądź w krajach przechodzących transformację systemową. W gospodarkach o ugruntowanym mechanizmie rynkowym, utrwalonych strukturach demokratycznych i rozwiniętych instytucjach, skuteczność instytucji, zarówno formalnych, jak i nieformalnych, jest większa. W krajach biedniejszych problem stanowi nie tylko brak skuteczności czy niedomagania instytucji, ale również brak samych struktur instytucjonalnych.

4. Próby pomiaru jakości instytucji

Wraz ze wzrostem zainteresowania instytucjami pojawiła się kwestia związana z pomiarem zjawisk instytucjonalnych. Podczas gdy polityka makroekonomiczna dysponuje standardowymi, a nawet zharmonizowanymi narzędziami pomiaru, takimi jak system rachunkowości narodowej, miary instytucji wciąż jeszcze nią są ani powszechne, ani zharmonizowane. Analizy instytucjonalne realizowane są bez standaryzowanych narzędzi obserwacji. Współczesne nauki ekonomiczne w dużej mierze odwołują się do wielkości mierzalnych, ilościowych, dlatego właśnie w ostatnich dekadach ekonomia instytucjonalna również nawiązuje do analizy ilościowej, podejmując próby badania jakości instytucji i ich wpływu na tempo rozwoju gospodarczego. Niemniej jednak ilościowe ujęcie instytucji jest trudne ze względu na interdyscyplinarność instytucjonalizmu, który w swej analizie odwołuje się do innych pozaekonomicznych dyscyplin, takich jak historia, prawo, socjologia, antropologia, psychologia czy nauki polityczne, które podobnie jak ekonomia są trudno mierzalne. Ponadto ujęcie instytucjonalne dotyczy również sfery polityki, moralności czy kultury, które mogą się odnosić do wymiaru aksjologicznego czy normatywnego.

W ujęciu instytucjonalnym szczególną rolę przypisuje się prawom własności. Obecnie powszechność tę wyjaśnić można tym, że w wielu gospodarkach rozwijających się bądź znajdujących się w trakcie transformacji społeczno-gospodarczej brakuje wyraźnie zdefiniowanego systemu praw własności, jego ochrony i egzekwowania. System praw własności jest zbiorem wielu instytucji, które obejmują na przykład prawo ziemskie, prawo zagospodarowania przestrzennego, prawo podatkowe, prawo spadkowe, prawo kontraktowe, prawo dotyczące spółek i przedsiębiorstw czy prawo własności intelektualnej. Złożoność systemu praw własności, obejmującego tak wiele instytucji powoduje wyjątkową trudność w jego ocenie i konstrukcji wskaźnika pomiaru tego systemu [Chang 2005, s. 5].

Próba pomiaru instytucji obejmuje badanie jakości instytucji (np. egzekwowanie praw własności), niestabilności politycznej (zamieszki, zamachy, wojny domowe), typów reżimów politycznych (wyborów, konstytucji, władz wykonawczych), kapitału społecznego (społeczeństwo obywatelskie) oraz cech społecznych, które odnoszą się do różnic w dochodach, a także w sferze etnicznej, kulturowej, religijnej czy historycznej [Aron 2000, s. 100]. W badaniach empirycznych pojawiły się wskaźni-

ki mierzące niektóre z tych elementów, np. poziom wolności politycznych czy ekonomicznych, poziom zjawisk korupcyjnych, wolność prasy etc.

Jedne wskaźniki badają tylko jeden element – jedną instytucję, inne są agregatami badającymi pewne sfery życia społeczno-ekonomicznego. Wśród tych pierwszych wymienić można indeks percepcji korupcji, który opiera się na założeniu, że elementem sprawności instytucjonalnej systemów gospodarczych jest wolność od korupcji i przejrzystość działań podmiotów gospodarczych zarówno administracji publicznej, jak i otoczenia biznesowego. Organizacją badającą poziom postrzeganej korupcji jest Transparency International, której celem jest zwalczanie wszelkich przejawów korupcji na wszystkich poziomach. Wskaźnik percepcji korupcji (*Corruption Perceptions Index*) mierzy ogólny poziom zjawisk korupcyjnych w danej gospodarce. Indeks ten dotyczy subiektywnego postrzegania korupcji przez otoczenie biznesowe oraz niezależnych analityków w badanych krajach. Indeks przyjmuje wartości od 0 do 10; wartość 10 oznacza wysoką przejrzystość systemu społeczno-gospodarczego, wartość 0 wskazuje na bardzo skorumpowane gospodarki, natomiast wartość 5 jest uznawana za wartość graniczną.

Do drugiej grupy indeksów zaliczyć można indeks demokracji (*Index of Democracy*) opracowany przez The Economist Intelligence Unit. Wskaźnik ocenia jeden obszar obejmujący wymiar polityczny, a mianowicie poziom demokracji w danej gospodarce. Indeks obejmuje pięć wskaźników demokratyzacji, jakimi są jakość procesu wyborczego, funkcjonalność rządu, partycypacja w procesie politycznym, kultura polityczna oraz wolności obywatelskie [Kekic, *The Economist...*]. Klasyfikuje gospodarki od pełnych demokracji przez tzw. demokracje wadliwe, reżimy hybrydowe do reżimów autorytarnych.

Organizacja Freedom House bada zmiany zachodzące w sferze ekonomicznej i politycznej w poszczególnych gospodarkach. Publikowane przez Freedom House indeksy stanowią próbę ilościowej miary zmian instytucjonalnych w pewnych obszarach życia społeczno-gospodarczego. Dwa zaproponowane indeksy: indeks praw politycznych (*Political Rights*) oraz indeks wolności obywatelskich (*Civil Liberties*) stanowią agregaty oparte na 10 prawach politycznych i 15 wolnościach obywatelskich. Pierwsza kategoria to prawa polityczne, które zgrupowane zostały w 3 podkategorjach i obejmują proces wyborczy, pluralizm polityczny i partycypację oraz funkcjonowanie rządu. Druga kategoria obejmuje wolności cywilne zgrupowane w 4 podkategorjach: wolność słowa i wyznania, prawa stowarzyszeniowe i organizacyjne, zasady prawa oraz autonomia osobista i prawa indywidualne. Każda z kategorii jest oceniana w skali od 0 do 4. Wartość 0 oznacza najniższy, a 4 najwyższy poziom praw czy wolności. Średnia tych dwóch indeksów, wyznacza ogólny poziom wolności w badanym kraju. Omawiane wskaźniki również nie badają całej struktury instytucjonalnej, lecz tylko pewne jej aspekty.

Heritage Foundation prowadzi ranking oceniający wolność gospodarczą w poszczególnych krajach. Indeks wolności gospodarczej (*Index of Economic Freedom*) bada 50 niezależnych zmiennych, odnoszących się do sposobu rządzenia, podzielo-

nych na 10 determinant wolności ekonomicznej, którymi są stopień liberalizacji polityki handlowej, obciążenia fiskalne i udział państwa w wielkości produkcji, interwencja państwa w działalność gospodarczą, niezależność i charakter polityki monetarnej, poziom liberalizacji przepływów kapitałowych i inwestycji zagranicznych, ocena systemu finansowego, swoboda w rynkowym kształtowaniu płac i cen, ochrona praw własności, poziom regulacji działalności gospodarczej oraz zakres funkcjonowania rynków nieformalnych. Tych 10 kryteriów ocenianych jest w skali od 1 do 10. Średnia zagregowana 10 kryteriów wyznacza ogólny wskaźnik wolności ekonomicznej badanych krajów. Im wyższa wartość wskaźnika, tym większy zakres wolności gospodarczej w danym kraju. Natomiast niski poziom wskaźnika wskazuje na gospodarkę represyjną, dla której symptomatyczny jest brak skutecznych instytucji.

Innym wskaźnikiem oceny jakości instytucjonalnej może być wskaźnik wolności ekonomicznej na świecie (*Index Economic Freedom of the World* – EFW) badany przez Fraser Institut. Wskaźnik ten mierzy spójność instytucji funkcjonujących w danej gospodarce, a także prowadzonej polityki gospodarczej z wolnością [Gwartney, Lawson 2009, s. 2]. Podstawowymi elementami wolności, wchodzącymi w skład wskaźnika, są: wybór indywidualny, dobrowolna wymiana koordynowana przez rynek, wolność wejścia i konkutowania na rynkach oraz ochrona osób i ich własności przed agresją ze strony innych podmiotów.

EFW mierzy stopień wolności ekonomicznej w pięciu obszarach:

- wielkości rządu pod względem wydatków, podatków i udziału przedsiębiorstw państwowych w produkcji,
- struktury prawnej i ochrony praw własności,
- stabilności pieniądza,
- wolności handlu na arenie międzynarodowej,
- regulacji w zakresie polityki kredytowej, rynku pracy i prowadzenia działalności gospodarczej [Gwartney, Lawson 2009, s. 5].

W indeksie z 2007 r. pięć głównych obszarów składało się z 23 komponentów, a niektóre z tych komponentów – z subkomponentów. Ogólnie badane są 42 zmienne. Każda zmienna oceniana jest w skali od 0 do 10, a wyższa wartość indeksu oznacza lepszą jakość instytucji. Średnia komponentów składowych pozwala ocenić gospodarkę w 5 obszarach wolności, a średnia tych 5 obszarów pozwala oszacować sumaryczną ocenę dla każdej gospodarki.

Indeks *governance* (*Index of Governance*), zaproponowany przez Bank Światowy, obejmuje szeroki zakres struktur instytucjonalnych [Kaufmann i in. 2008, s. 7-8]. W ogólnej interpretacji *governance* przejawia się w relacjach między rządem a społeczeństwem i oznacza sposób podejmowania i egzekwowania decyzji, realizowany za pośrednictwem wzajemnego porozumienia i działań zmierzających do konsensusu wewnątrz społeczeństwa. Indeks *governance* ocenia jakość instytucji badając strukturę instytucjonalną w 6 wymiarach. Sześć komponentów indeksu, takich jak głos i rozliczalność, stabilność polityczna i brak przemocy, efektywność rządów, jakość regulacyjna, rządy prawa oraz kontrola korupcji, wyznacza zasadę *good*

governance i pozwala ocenić poszczególne gospodarki pod względem poziomu, jakości i wdrażania analizowanych instytucji [Kaufmann i in. 2008, s. 7-8]. Każdy z komponentów stanowi agregat, który zbudowany jest z subkomponentów oceniających instytucje z danego obszaru. Komponenty, do których odnoszą się poszczególne wymiary *governance*, to:

- głoś i rozliczalność (*voice and accountability*) – bada zakres udziału obywateli w pracach instytucji rządowych, demokratyczne wybory władz, wolność wypowiedzi, wolność mediów oraz swobodę stowarzyszania się;
- stabilność polityczna i brak przemocy (*political stability and absence of violence*) – bada stabilność rządów, bezpieczeństwo obywateli, pokój i przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym;
- efektywność rządów (*government effectiveness*) – ocenia jakość usług publicznych oraz stopień ich niezależności od nacisków politycznych, jakość formułowanych polityk, ich wdrażania, a także wiarygodność rządów;
- jakość regulacyjna (*regulatory quality*) – ocenia zdolność rządu do formułowania i implementowania stabilnej polityki oraz regulacji sprzyjających rozwojowi sektora prywatnego;
- rządy prawa (*rule of law*) – bada zaufanie i przestrzeganie zasad prawa przez podmioty gospodarcze, dotyczy szczególnie otoczenia i warunków działalności gospodarczej, poszanowania własności i egzekwowania praw własności, wykonalności kontraktów, sprawności systemu policyjnego i sądownictwa;
- kontrola korupcji (*control of corruption*) – wskaźnik, który ocenia rozmiar, w jakim władza publiczna jest realizowana w celach prywatnych, dotyczy głównie postrzegania zagrożeń korupcyjnych i obejmuje zarówno małą (na poziomie administracji niższego szczebla czy władzy wykonawczej), jak i dużą korupcję (na poziomie władzy ustawodawczej) [Kaufmann i in. 2006, s. 7-8].

Wskaźnik pozwala ocenić system *governance* i przyjmuje wartości od -2,5 do 2,5. Wysoki wskaźnik odpowiada lepszej jakości rządzenia, niski zaś gorszej jakości rządzenia i słabszym instytucjom.

Jedna z nowszych, a równocześnie najbardziej pojemnych miar instytucji została zaproponowana w ramach badań prowadzonych przez Agence Française de Développement (Francuską Agencję Rozwoju). Analitycy AFD zaproponowali nową bazę danych instytucjonalnych, tzw. *profils institutionels* (profil instytucjonalny) [Meisel, Ould Aoudia 2007]. Baza danych obejmuje aż 356 zmiennych. Sami autorzy raportu podkreślają, że baza różni się od pozostałych wskaźników nie tylko liczbą badanych zmiennych, ale też ukierunkowaniem bazy na analizę powiązań między instytucjami a rozwojem oraz szerokim obszarem instytucjonalnym, wykraczającym poza znane wskaźniki. Zmienne zostały skonstruowane na podstawie wskaźników opracowanych na wszystkich etapach – od zagadnień conceptualnych poprzez opracowanie kwestionariuszy, pilotowanie i gromadzenia danych aż do opracowania bazy danych – przez tę samą grupę roboczą, co pozwala ujednoczyć metodologię badań.

Punktem wyjścia opracowania bazy jest definicja instytucji Banku Światowego, oparta na interpretacji Northa, która implikuje bardzo szeroki obszar badawczy. Analitycy włączyli do bazy jedynie te wskaźniki, które mają związek z ekonomią, polityką ekonomiczną i ekonomią polityczną. Struktura przyjętego obszaru instytucjonalnego obejmuje 9 grup tematycznych i 4 sektory. Instytucje zostały podzielone według 9 tematów obejmujących:

- instytucje polityczne: funkcjonowanie instytucji politycznych, prawa i wolności obywatelskie;
- ład publiczny: bezpieczeństwo osób i dóbr, zarządzanie konfliktami w społeczeństwie, a także między społeczeństwem i państwem, bezpieczeństwo zewnętrzne;
- funkcjonowanie administracji: transparentność i skuteczność działań publicznych, korupcja, niezależność i poziom systemu sprawiedliwości;
- wolność działania rynków: udział sektora prywatnego w sektorze produkcyjnym i w systemie finansowym (w tym również stopy procentowe), poziom elastyczności rynku pracy;
- koordynacja aktorów i antycypacja: zdolność państwa do realizowania wspólnych celów i antycypacja, wizja strategiczna władz, zdolność technologicznej absorpcji;
- bezpieczeństwo transakcji i kontraktów: przestrzeganie praw własności, prawo kontraktowe, rozwiązywanie sporów handlowych;
- regulowanie rynków i zarządzanie przedsiębiorstwem: konkurencja na rynku dóbr i usług, na rynku kapitału i pracy, mechanizmy regulujące konkurencję, zarządzanie przedsiębiorstwem, regulacja i nadzór systemu finansowego, instrumenty dialogu społecznego;
- otwarcie na zewnątrz: wolność przepływu dóbr i usług, kapitału i osób oraz informacji;
- kohezja i mobilność społeczna: równowaga społeczna i regionalna, równouprawnienie (płci, religii, wyznania, etc.) względem tradycji i ze względu na instytucje formalne, mobilność społeczna, solidarność (tradycyjna, instytucjonalna).

Tematy te zostały zgrupowane w 4 sektorach:

- instytucje publiczne i społeczeństwo obywatelskie,
- rynek dóbr i usług,
- rynek kapitału,
- rynek pracy i stosunki społeczne [Meisel, Ould Aoudia 2007, s. 11].

Baza składa się z 365 zmiennych, które pozwalają skonstruować 132 wskaźniki (110 wskaźników odnoszących się do stanu instytucji i 22 odnoszące się do reform instytucjonalnych), na podstawie których, w wyniku agregacji, można sporządzić nowe wskaźniki. W pierwszej wersji bazy z 2001 r. zbadanych zostało 51 krajów, w wersji z 2006 r. – już 85 krajów, a w najnowszej bazie z 2009 r. – 123 kraje rozwijające się, transformujące się i rozwinięte, które obejmują 99% światowego PKB oraz 96% populacji światowej.

Zdaniem niektórych ekonomistów problem współczesnej literatury ortodoksyjnej odnoszący się do instytucji i rozwoju tkwi w braku odróżnienia form instytucji od funkcji instytucji. H.-J. Chang podkreśla konieczność rozróżnienia form instytucji od funkcji instytucji [Chang 2005, s. 2] i wykazuje, że jeden z najbardziej znanych wskaźników oceny jakości instytucji, omówiony wcześniej indeks *governance*, nie odróżnia zmiennych odnoszących się do form instytucji, jak np. demokracja, niezawisłość sądów, od funkcji instytucji, jakimi są np. reguły prawa, respektowanie praw własności, wykonalność kontraktów, utrzymanie stabilności cen czy ograniczenie poziomu korupcji.

Autorzy „profilu instytucjonalnego” twierdzą, że pytania w ankietach były sformułowane w sposób, który w większym stopniu odnosił się do skuteczności mechanizmów instytucjonalnych niż do istnienia czy formy instytucji [Meisel, Ould Aoudia 2007, s. 12]. Takie ujęcie pozwala z jednej strony oddzielić formę instytucji od ich funkcji, a z drugiej ukierunkować długookresowy rozwój.

Bardzo często wskaźniki odnoszące się do struktur instytucjonalnych opierają się na subiektywnym postrzeganiu przez uczestników życia gospodarczego, stąd ewaluacja w większym stopniu może się odnosić do ogólnej oceny sytuacji i stanu aktywności gospodarczej niż faktycznej jakości systemu instytucjonalnego. Przykład mogą stanowić specyficzne warunki instytucjonalne odnoszące się zarówno do wymiaru formalnego, jak i nieformalnego w krajach azjatyckich. W okresie szybkiego wzrostu gospodarczego, tzw. „cudu wschodnioazjatyckiego”, system, którego podstawę stanowił *crony capitalism* i który sprzyjał środowisku biznesowemu, był powszechnie akceptowany. Dopiero kryzys z 1997 r. doprowadził do silnej krytyki i dewaluacji *cronyismu* i innych instytucjonalnych niedomagań w krajach azjatyckich.

Problem subiektywności w ewaluacji systemu instytucjonalnego jest nadal obecny. W odpowiedzi na tę kwestię autorzy „profilu” dokonali dekompozycji pytań na wiele, możliwie najbardziej obiektywnych, zmiennych podstawowych, które po agregacji pokazują ocenę badanego obszaru. Ponadto, porównanie niektórych zmiennych z omawianej bazy z istniejącymi wskaźnikami, takimi jak wskaźniki *governance* Banku Światowego, wskaźnik percepcji korupcji Transparency International czy wskaźnik wolności politycznej Freedom House, wykazało silną zbieżność w ocenach.

Baza *profils institutionels* z pewnością nie jest doskonałym modelem do oceny struktury instytucjonalnej, ale stanowić może poważne źródło danych instytucjonalnych w debacie dotyczącej pomiaru instytucji.

5. Podsumowanie

Ogólnie rzecz ujmując, instytucje są zasadami, normami, regułami, ograniczeniami, które rządzą zachowaniem osób i grup. Znaczenia szeroko pojętych instytucji nie można ignorować. W całym swym wymiarze, system instytucjonalny jest bardzo trudny do zmierzenia, a uchwycenie kilku wymiarów instytucji nie może stanowić jednoznacznej oceny całej struktury instytucjonalnej.

Zaproponowano wiele wskaźników w celu dokonania pomiaru instytucji, jednak jak dotąd, nie ma jednej uniwersalnej miary pozwalającej kompleksowo zbadać i ocenić system instytucjonalny. Nie istnieje również powszechny i optymalny model instytucjonalny, który mógłby zostać zaadaptowany w przypadku każdej gospodarki bez względu na jej poziom rozwoju i dziedzictwo instytucjonalne.

Stworzenie bazy danych znormalizowanej z powszechnie przyjętymi i akceptowanymi wskaźnikami czy narzędziami pozwoliłoby wskazać niedomagania instytucjonalne, zwłaszcza w gospodarkach transformujących się i krajach rozwijających się, a ponadto umożliwić prowadzenie dalszych badań obejmujących wyjaśnienie powiązań istniejących między uwarunkowaniami instytucjonalnymi i rozwojem społeczno-gospodarczym.

Literatura

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A., *Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution*, „The Quarterly Journal of Economics”, November 2002.
- Acemoglu D., Johnson V, Robinson J., Thaicharoen Y., *Institutional causes, macroeconomic symptoms: Volatility, crises and growth*, „Journal of Monetary Economics”, Vol. 50, August 2003.
- Aron J., *Growth and institutions: A review of the evidence*, „The World Bank Research Observer”, Vol. 15, No. 1, February 2000.
- Burki S.J., Perry G., *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank, Washington DC 1998.
- Chang H.-J., *Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development: Some Key Theoretical Issues*, Paper UNU/WIDER, Jubilee Conference, Helsinki, June 2005.
- Chmielewski P., *Ludzie i instytucje. Z historii nowego instytucjonalizmu*, Warszawa 1995.
- Chu K., *Collective Values, Behavioral Norms and Rules: Building Institutions for Economic Growth and Poverty Reduction*, UNU-WIDER Research Paper. Discussion Paper No. 98, September 2001.
- Deakins D., Guhlum H., *Risk assessment: With asymmetric information*, „International Journal of Bank Marketing” 1994, Vol. 12, No. 1.
- Gwartney J., Lawson R., *Economic Freedom of the World. Annual Report*, Florida State University Auburn University, Economic Freedom Network, Fraser Institute. Canada 2009.
- Jütting J., *Institutions and Development: A Critical Review. Research Programme on: Social Institutions and Dialogue*, OECD, Working Paper No. 210, July 2003.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, World Bank Policy Research, Working Paper No. 4654, September 2006.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, World Bank Policy Research, Working Paper No. 4654, 24 June 2008.
- Kekic L., *The Economist Intelligence Unit's index of democracy*, The World in 2007, http://www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf [10.07.2010]
- Matthews R.C.O., *The economics of institutions and the sources of growth*, „Economic Journal”, No. 96, December 1986.
- McMillan J., Woodruff C., *The Central Role of Entrepreneurs in Transition Economies*, „Journal of Economic Perspectives”, Vol. 16, No. 3, Summer 2002.

- Meisel N., Ould Aoudia J., *Une nouvelle base de données institutionnelles: „Profils Institutionnels 2006”*, Agence Française de Développement. Document de travail, Vol. 46, septembre 2007.
- North D.C., *Economic performance through time*, „The American Economic Review”, Vol. 84, No. 3, June 1994.
- North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F., *Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development*, „Journal of Economic Growth”, Vol. 9, Jun 2004.
- Rodrik D., *Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses*, „Journal of Economic Growth”, No. 4, December 1999.
- Shirley M., *Institutions and Development*, 2003; <http://coase.org/w-shirley2003institutionsanddevelopment.pdf> [14.07.2010].
- Stankiewicz W., *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu i Administracji i Nauk Komputerowych, Warszawa 2007.
- Stiglitz J., *Informacja i zmiana paradygmatu w ekonomii*, „Gospodarka Narodowa” 2004, nr 3-4.

SOME INDICATORS OF INSTITUTIONAL QUALITY MEASUREMENT

Summary: The article is an attempt to synthetically regulate the institution's conceptual notion. The main definitions of this term are mentioned. The main arguments originate from institutional and neo-institutional economics which indicate the fundamental importance of institutions, their efficiency and quality in social and economic development of contemporary economies. The author also focuses on topics regarding measurement of institutional quality. Special indicators evaluating institutions and their quality are shown. Some of them examine only particular parts of institutional structure, others are the aggregates which describe wider institutional dimension. Conclusions indicate the necessity for intensifying research on the creation of universal measurement of economy evaluation.