

Danuta Milaszewicz

Uniwersytet Szczeciński

JAKOŚĆ INSTYTUCJI W GOSPODARCE A EFEKTYWNOŚĆ POLITYKI EKONOMICZNEJ – ANALIZA PORÓWNAWCZA

1. Wstęp

Rozwiązania instytucjonalne funkcjonujące w danej gospodarce są w dużej mierze uwarunkowane czynnikami kulturowymi, historycznymi, geograficznymi, a także politycznymi i społecznymi. Istniejące w gospodarce instytucje tkwią głęboko w tych uwarunkowaniach i wydaje się, że ich zmiana nie następuje szybko. Dlatego też w tradycyjnych badaniach ekonomicznych struktura instytucjonalna gospodarki traktowana jest jako zmienna egzogeniczna niezmienna w analizowanym horyzoncie czasowym, tworząc ramy, w których stosowane są pewne środki i narzędzia polityki ekonomicznej nakierowane na osiągnięcie założonych celów tej polityki. Uwarunkowane takim założeniem badania empiryczne nie są w stanie wyjaśnić różnic w długookresowych wynikach gospodarczych poszczególnych krajów, pomimo stosowania przez nie takich samych zasad i środków prowadzenia polityki ekonomicznej. Dysproporcje w tempie wzrostu gospodarczego i znaczna dywergencja w poziomach dochodów *per capita* między krajami, przy jednoczesnej konwergencji wskaźników w teorii i stosowanych w praktyce gospodarczej celów, zadań oraz środków polityki ekonomicznej, to jedna z przyczyn zainteresowania ekonomistów instytucjami oraz badania zależności między strukturą instytucjonalną gospodarki a procesami ekonomicznymi. Analiza związku między jakością instytucji a efektywnością polityki ekonomicznej będąca przedmiotem tego opracowania wpisuje się w tak określony obszar zainteresowania. Przeprowadzona analiza dotyczy wskazanych zależności w Polsce i dziesięciu gospodarkach charakteryzujących się najwyższym oraz najniższym poziomem konkurencyjności.

2. Instytucje i płaszczyzny ich oceny

Zainteresowanie rolą instytucji w procesach gospodarczych i ich związkami z polityką ekonomiczną wiąże się z rozwojem nowej ekonomii instytucjonalnej i wpływem, jaki ona wywiera na badania empiryczne prowadzone w ramach ekono-

mii głównego nurtu. D.C. North, najznamienitszy przedstawiciel nowej ekonomii instytucjonalnej, określa instytucje jako reguły gry społeczeństwa, wymyślone przez ludzi ograniczenia ludzkich stosunków, prawne, administracyjne i zwyczajowe relacje powtarzających się ludzkich interakcji. Dzieli on instytucje na formalne i nieformalne¹. Oba rodzaje instytucji wpływają na relacje w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej.

Zdaniem przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej podstawowym problemem ekonomicznym w każdej gospodarce jest zagadnienie społecznej koordynacji działań jednostek nakierowanych na rozwiązanie kwestii rzadkości zasobów. Instytucjonalne podłoże gospodarki należy ich zdaniem analizować jako czynnik rozstrzygający o wysokości kosztów transakcji. Społeczna koordynacja działań jednostek wymaga według nich istnienia formalnych i nieformalnych instytucji charakteryzujących się odpowiednimi cechami i wysoką jakością. Jedną z głównych ról dobrych jakościowo instytucji jest ograniczenie niepewności i redukcja kosztów transakcyjnych².

Ocena funkcjonujących w gospodarce instytucji może być przeprowadzana z różnych perspektyw³. Jedną z płaszczyzn oceny instytucji jest kwestia wypełniania przez nie funkcji, do której zostały powołane. Ocena taka nie jest prosta, gdyż bardzo często instytucje zmieniają się i przeobrażają bez udziału projektanta (projektantów), trudno jest wskazać, w jakim konkretnym celu zostały stworzone, mogą też wypełniać funkcje przekraczające te, dla których zostały powołane.

Instytucje wpływają także na redystrybucję dochodów. Przy ocenie instytucji z punktu widzenia kwestii dystrybucyjnych należy brać pod uwagę to, że instytucje mające jasno przypisane funkcje i w pełni je realizujące mogą stwarzać możliwości różnicowania społeczeństwa (np. według posiadanego majątku) oraz faworyzowania wąskich grup społecznych. Koszty działania słabych i źle funkcjonujących instytucji ponoszą zazwyczaj w większym stopniu biedne grupy społeczne, co prowadzi do pogłębiania dysproporcji społecznych. Dlatego uważa się, że dobre instytucje to te, które wspierają szerokie grupy społeczne i mogą poprawić poziom życia biednych obywateli⁴.

Przy ocenie instytucji ważna jest zatem kwestia ich oddziaływania na wzrost gospodarczy. Z tego punktu widzenia podkreśla się, że dobre instytucje to te, które przez pomoc w przepływie informacji, definiowanie i zabezpieczenie uprawnień własnościowych i kontraktów oraz przyczynianie się do zwiększenia poziomu kon-

¹ 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.

² Por. J. Godłów-Legiędź, *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „*Ekonomista*” 2005 nr 2, s. 171-189.

³ Zob. szerzej: M. Brzozowski, P. Gierałowski, D. Milczarek, J. Siwińska-Gorzelać, *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006, s. 22-24.

⁴ Zob. *World Development Report, Building Institutions for Markets*, World Bank and Oxford University Press, Washington D.C. 2003.

kurencji pozwalają na redukcję niepewności i kosztów transakcyjnych oraz wspierają efektywne rynki, a w ten sposób prowadzą do poprawy wyników gospodarowania i wzrostu gospodarczego. Do instytucji wspierających rynek należy zaliczyć uprawnienia własnościowe, instytucje regulacyjne, instytucje wspierające stabilizację makroekonomiczną, instytucje wspierające ubezpieczenia społeczne, instytucje pozwalające na rozwiązywanie konfliktów⁵.

3. Polityka ekonomiczna i kryteria jej oceny

Polityka ekonomiczna, nazywana także polityką gospodarczą, może być rozumiana jako dyscyplina badająca publiczne działania gospodarcze na trzech poziomach: „bieżących” wyborów dokonywanych przez państwo, wyborów instytucjonalnych (konstytucyjnych) oraz wyborów społecznych⁶.

Polityka gospodarcza może być wyjaśniana także jako powszechne, dynamiczne zjawisko ekonomiczne występujące w warunkach funkcjonowania każdego państwa, determinujące procesy gospodarcze i społeczne. Polega ona na świadomym oddziaływaniu państwa na zjawiska gospodarcze za pomocą określonych narzędzi służących do osiągnięcia założonych celów⁷.

Polityka gospodarcza może być oceniana przez pryzmat trzech kryteriów⁸:

1. Skuteczności – oceniana z tego punktu widzenia polityka ekonomiczna może być uznana za skuteczną wtedy, gdy zastosowane w jej ramach narzędzia gwarantują osiągnięcie zamierzonych celów; dokonanie oceny polityki ekonomicznej na podstawie tego kryterium jest sprawą względnie prostą – należy zidentyfikować cele określonej polityki gospodarczej i porównać je z osiągniętymi rezultatami.

2. Efektywności – zgodnie z tym kryterium politykę ekonomiczną można uznać za efektywną wówczas, gdy pobudza do oszczędnego gospodarowania zasobami wytwórczymi, a do takiej oceny można wykorzystać różne wskaźniki charakteryzujące efektywność gospodarowania. Należy jednak pamiętać, że mogą być one mylące, przyjęcie takich wskaźników do oceny efektywności polityki ekonomicznej pozwala na ocenę jednej cechy tej polityki, a z takiej oceny może niewiele wynikać. Wydaje się, że bardziej adekwatna byłaby ocena polityki ekonomicznej z punktu widzenia tego kryterium biorąc pod uwagę wskaźniki efektywności całej gospodarki – wówczas o efektywności polityki ekonomicznej można wnioskować na podstawie stopnia konkurencyjności danej gospodarki na rynku światowym.

3. Społecznej adekwatności – polityka ekonomiczna, która jest oceniana jako skuteczna i efektywna, może nie być korzystna dla społeczeństwa, dlatego o jakości

⁵ D. Rodrik, *Institutions for High Quality and Growth: What They are and How to Acquire Them?*, “NBER Working Paper” 2000 no 7540.

⁶ Por. N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, PWN, Warszawa 2002, s. 15.

⁷ Zob. J. Kaja, *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, SGH, Warszawa 2007, s. 9-11.

⁸ Tamże, s. 20-24.

polityki gospodarczej przesądza głównie jej wymiar społeczny. Politykę gospodarczą można uznać za społecznie adekwatną wówczas, gdy gwarantuje osiągnięcie wiązki celów (konsumpcyjnych, ekologicznych i instytucjonalnych) społeczeństwa tego państwa, w którym jest realizowana, tzn. celów wszystkich grup społecznych składających się na dane społeczeństwo. Kryterium to powinno być przyjmowane jako podstawowe kryterium oceny polityki gospodarczej, ale jest jednocześnie najtrudniejsze do zastosowania.

4. Jakość instytucji a efektywność polityki ekonomicznej

W przeprowadzanych obecnie badaniach empirycznych dotyczących wzrostu gospodarczego stosowane są różne wskaźniki instytucjonalne, które mogą opisywać efekty działania instytucji (charakterystyki społeczne, charakterystyki polityczne, miary politycznej niestabilności) lub cechy instytucji (miary jakości kapitału społecznego oraz jakości instytucji)⁹. Stosowanie w badaniach ekonomicznych wskaźników opisujących charakterystyki instytucji, czyli ich cechy, nie pozwala jednak na analizę wpływu instytucji na wyniki gospodarowania. Wskaźniki jakości instytucji (formalnych i nieformalnych) służące do opisu efektów ich działania ukazują natomiast efektywność wdrażania istniejących zasady i pozwalają na analizę zależności między nimi a wzrostem gospodarczym.

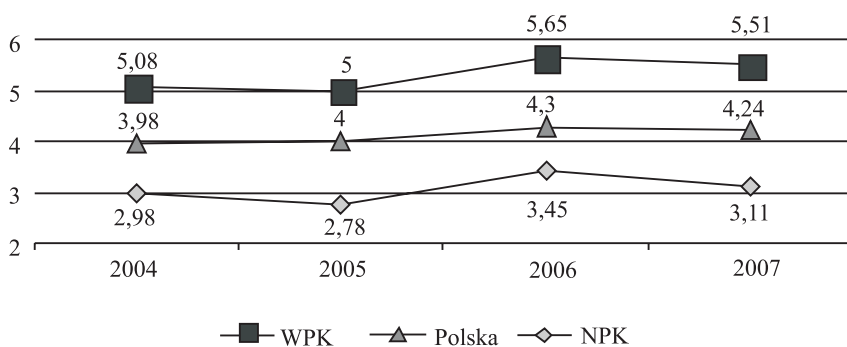
Jednym ze wskaźników opisujących jakość instytucji funkcjonujących w poszczególnych krajach jest stworzony pod auspicjami Banku Światowego zagregowany wskaźnik jakości instytucji *Worldwide Governance Indicators* (WGI). Badania WGI prowadzone są od roku 1996, początkowo co dwa lata na próbie 194 krajów, a od 2002 r. – corocznie. Od roku 2006 badaniami tymi objęta jest próba 209 krajów. Konstrukcja WGI oparta została na kilkuset indywidualnych zmiennych pochodzących z 35 odrębnych źródeł danych tworzonych przez 32 organizacje z całego świata, oceniających subiektywne postrzeganie jakości instytucji. Uzyskane z tych źródeł indywidualne zmienne przydzielono do sześciu kategorii: demokracja i wolności obywatelskie, polityczna stabilność i niewystępowanie przemocy, efektywność instytucji publicznych, jakość regulacji, rządu prawa oraz kontrola korupcji. Następnie użyto ich do konstrukcji sześciu indeksów jakości instytucji oddzielnie dla każdego kraju w danym roku¹⁰. Każdy indeks ocenia jedną z sześciu kategorii jakości instytucji w skali od +2,5 do -2,5. Wyższa wartość wskaźnika oznacza wyższą jakość instytucji.

⁹ 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.

¹⁰ Opis koncepcji budowy i składowych poszczególnych indeksów 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 no 4654, s. 72-78.

Wśród krajów od samego początku objętych badaniami Banku Światowego znalazła się również Polska. Wskaźniki jakości instytucji w Polsce w kolejnych latach analizy zmieniały swoją wartość różnokierunkowo, ale dostrzegalna jest tendencja do powolnego ich spadku świadczącego o pogarszaniu się jakości instytucji funkcjonujących w naszej gospodarce. Szczególny spadek jakości instytucji widoczny jest w kompentencie kontroli korupcji¹¹.

Do oceny efektywności polityki ekonomicznej, jak już zaznaczono, mogą być wykorzystane wskaźniki świadczące o międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. Jednym z takich wskaźników jest *Global Competitiveness Index* (GCI) opracowany przez *World Economic Forum* (WEF). Konkurencyjność gospodarek w ocenie tej organizacji analizowana jest od 1979 r. Jednak w 2004 r. dokonano zmian w metodologii tej oceny i wprowadzono nowy wskaźnik – GCI. Wszelchstronnie ocenia on poziom konkurencyjności na podstawie mikro- i makroekonomicznych fundamentów konkurencyjności, rozumianej jako zbiór instytucji, instrumentów polityki i czynników decydujących o poziomie produktywności (wydajności) gospodarki¹². Wskaźnik GCI tworzony jest z wielu komponentów, które odzwierciedlają różne aspekty zjawiska konkurencyjności gospodarki. WFE pogrupowało wszystkie te komponenty w 12 filarach konkurencyjności podzielonych na trzy grupy: warunki podstawowe, czynniki zwiększające efektywność gospodarki oraz innowacyjność i wiedza. Każda z gospodarek oceniana jest według tych samych zasad, a na podstawie wyników oceny tworzony jest ranking konkurencyjności gospodarek. Wyższa wartość wskaźnika GCI oznacza wyższy poziom konkurencyjności.



Rys. 1. Wartość GCI dla Polski oraz 10 krajów najbardziej i najmniej konkurencyjnych w latach 2004-2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The Global Competitiveness Report 2005-2009*, World Economic Forum.

¹¹ Wskaźniki jakości znajdują się na: http://info.worldbank.org/governance/kkz2007/country_report.

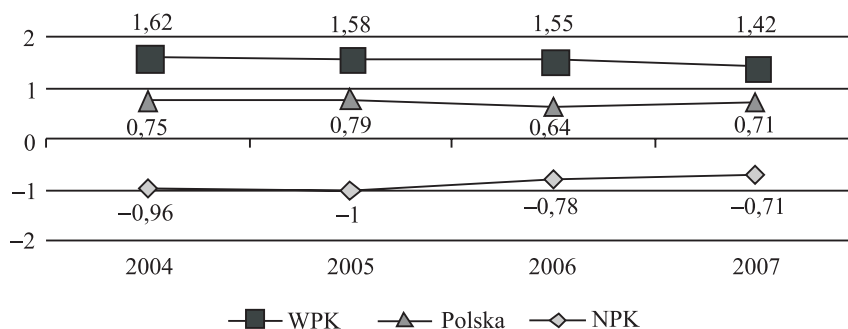
¹² Zob. szerzej na temat metodologii GCI w: *The Global Competitiveness Report 2007-2008*, World Economic Forum, 2008, s. 3.

Na rysunku 1 przedstawiono porównanie wartości GCI dla Polski, 10 krajów charakteryzujących się najwyższym poziomem konkurencyjności gospodarki (WPK) oraz 10 krajów o najniższym poziomie konkurencyjności (NPK) według rankingu WEF w latach 2004-2007.

Wprawdzie polska gospodarka znajdowała się od roku 2005 w pierwszej połowie wszystkich krajów poddawanych corocznym badaniom, ale względny poziom jej konkurencyjności wcale nie jest wysoki. Luka konkurencyjności między Polską a gospodarkami najbardziej konkurencyjnymi powiększyła się znacznie w roku 2006, w którym jednocześnie zmniejszyła się ona między krajami najmniej konkurencyjnymi i polską gospodarką. Tendencje kierunków zmian wskaźnika GCI dla analizowanych gospodarek są takie same, chociaż zmiany te mają różną wartość.

Do analizy zależności między jakością struktury instytucjonalnej gospodarki a efektywnością polityki ekonomicznej wybrano jeden z komponentów charakteryzujących strukturę instytucjonalną gospodarki – jakość regulacji (*regulatory quality*) będącą wymiernym ujęciem możliwości rządu (państwa) do formułowania i wdrażania rozsądnej polityki i regulacji, które umożliwiają i promują rozwój sektora prywatnego.

Na rysunku 2 przedstawiono porównanie wartości wskaźnika jakości regulacji dla Polski, WPK oraz NPK ustalonego na podstawie komponentów WGI w latach 2004-2007. Luka między jakością instytucji w Polsce i krajach WPK jest zdecydowanie mniejsza niż między polską gospodarką a krajami NPK.



Rys. 2. Wartość wskaźnika jakości regulacji dla Polski oraz 10 krajów najbardziej i najmniej konkurencyjnych w latach 2004-2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących ze strony: http://info.worldbank.org/governance/kkz2007/country_report.

Porównanie danych umieszczonych na obu rysunkach pozwala na sformułowanie twierdzenia, że kraje charakteryzujące się wysoką jakością struktury instytucjonalnej są w stanie prowadzić bardziej efektywną politykę gospodarczą zapewniającą im wysoki poziom konkurencyjności; i przeciwnie w przypadku krajów, których

poziom konkurencyjności jest najniższy. Oznacza to dodatnią zależność między jakością struktury instytucjonalnej a polityką ekonomiczną. Porównując tendencje do kształtowania się wartości GCI i wskaźnika jakości instytucji dla analizowanych krajów nie można jednak ocenić siły tej zależności.

5. Podsumowanie

W każdej gospodarce prowadzona jest polityka ekonomiczna, którą z jednej strony warunkują istniejące rozwiązania instytucjonalne, a z drugiej strony sama polityka, będąc zjawiskiem bardzo dynamicznym, wpływa na zmianę istniejącego ładu instytucjonalnego. Pomiedzy instytucjami i polityką ekonomiczną występują liczne powiązania o charakterze zarówno komplementarnym, jak i substytucyjnym. Jak wykazano w opracowaniu, można mówić także o zależności między jakością instytucji a efektywnością prowadzonej polityki, gdyż wyższa konkurencyjność gospodarki powiązana jest z dobrymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Wysoki poziom konkurencyjności gospodarki świadczy o jej potencjalnej produktywności i stwarza możliwość uzyskania relatywnie wysokiej i w miarę stabilnej stopy wzrostu gospodarczego. Wejście na ścieżkę w miarę wysokiego i trwałego wzrostu uwarunkowane jest jednak znalezieniem odpowiedniej równowagi między otoczeniem instytucjonalnym a stosowanymi narzędziami polityki ekonomicznej. Z badań empirycznych wynika, że kombinacja rozwiązań instytucjonalnych oraz prowadzonej polityki ekonomicznej, która sprawdzała się w większości rozwiniętych krajów, nie musi przynieść podobnych, oczekiwanych rezultatów w krajach mniej rozwiniętych¹³. Nie ma zatem jednej kombinacji polityki i instytucji właściwej dla wszystkich gospodarek.

Literatura

- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, PWN, Warszawa 2002.
- Aron J., *Growth and Institutions: a Review of the Evidence*, "The World Bank Research Observer" 2000 no 15(1),
- Brzozowski M., Gierałowski P., Milczarek D., Siwińska-Gorzelał J., *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006.
- Godłów-Legiędź J., *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomista” 2005 nr 2.
- http://info.worldbank.org/governance/kkz2007/country_report.
- Instytucje a polityka ekonomiczna w krajach na średnim poziomie rozwoju*, red. A. Wojtyna, PWE, Warszawa 2008.
- Kaja J., *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, SGH, Warszawa 2007.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, "Policy Research Working Paper" 2008 no 4654.

¹³ Problemowi temu poświęcona została cała publikacja: *Instytucje a polityka ekonomiczna w krajach na średnim poziomie rozwoju*, red. A. Wojtyna, PWE, Warszawa 2008.

North D., *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.

Rodrik D., *Institutions for High Quality and Growth: What They are and How to Acquire Them?*, "NBER Working Paper" 2000 no 7540.

The Global Competitiveness Report 2007-2008, World Economic Forum, 2008.

The Global Competitiveness Report 2005-2009, World Economic Forum.

World Development Report, Building Institutions for Markets, World Bank and Oxford University Press, Washington D.C. 2003.

THE QUALITY OF INSTITUTIONS IN THE ECONOMY VERSUS THE EFFICIENCY OF ECONOMIC POLICY – COMPARATIVE ANALYSIS

Summary

On the one hand, institutional framework in an economy exerts an impact on the economic policy, but on the other – the results of economic policy affect and shape the character of various institutions. There are numerous relationships between institutions and economic policy, both complementary and substitutional in nature. This study makes an attempt to define the relationship between the quality of institutions in the economy and the efficiency of economic policy. The proceeding has been evaluated with the Worldwide Governance Indicator (WGI), an aggregate measure reflecting the quality of institutions, whereas the latter – with the Global Competitiveness Index (GCI) developed by the World Economic Forum.