

*dr Ryszarda Bolonek*¹

Katedra Ekonomii Stosowanej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Kontrowersje wokół metod pomiaru instytucji²

WSTĘP

Celem artykułu jest prezentacja kontrowersji wokół metod pomiarowych instytucji. Dążenie do reform instytucjonalnych w Polsce wymaga odpowiedzi na wiele pytań, m.in. o cele reformy, sposób reformowania, metody pomiarowe instytucji. Na gruncie teorii ekonomii mamy do czynienia z różnorodnością podstaw instytucjonalnych wynikających z występowania kilku nurtów teoretycznych. Głównymi nurtami teoretycznymi pozostaje instytucjonalizm i neoinstytucjonalizm, w ramach których pojawiły się kolejne nurty. Obecnie w ramach nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej możemy wyróżnić cztery nurty szczegółowe, do których zalicza się: teorię neoinstytucjonalną, ekonomiczną teorię państwa i polityki, neoklasyczną teorię zmian i ewolucji ładu społeczno-ekonomicznego, nową ekonomię polityczną [Fiedor, 2015]. Konsekwencją tego faktu jest wielorakość definicyjna, która z kolei determinuje różnorodność metod pomiarowych. Można zatem sformułować hipotezę, że interdyscyplinarność podstaw teoretycznych instytucji determinuje różnorodność metod pomiarowych instytucji.

Podejście instytucjonalne do teorii ekonomii wykorzystuje się obecnie do oceny pozycji danego kraju w klasyfikacjach konkurencyjności opracowanych m.in. przez: World Economic Forum, World Competitiveness Yearbook, Banku Światowego, Instytutu Gospodarki Gruntami w Cambridge itd. Uważa się, że instytucje i ład instytucjonalny (przestrzeganie praw własności, warunki do prowadzenia biznesu, wolność gospodarcza, etyka w biznesie, niezależność sądownictwa i banku centralnego, transparentność urzędów, niski poziom korupcji, brak praktyk monopolistycznych, istnienie społeczeństwa obywatelskiego itd.) w znacznym stopniu decydują o zdolności konkurencyjnej danego kraju.

¹ e-mail: bolonekr@uek.krakow.pl.

² Publikacja została dofinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Towaroznawstwa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

W związku z powyższym struktura artykułu odzwierciedla podział na część teoretyczną i empiryczną. W części teoretycznej zaprezentowano różne definicje instytucji powstałe na tle różnych nurtów teoretycznych instytucjonalizmu. Kolejnym zagadnieniem tej części jest prezentacja kontrowersji związanych z pomiarem instytucji, które wynikają z braku ujednoczonej definicji instytucji. Część empiryczna obejmuje badanie instytucji w ramach wskaźników konkurencyjności zaprezentowanych przez IMD WCY (*Institute for Management Development, World Competitiveness Yearbook*).

POJĘCIE, DEFINICJE INSTYTUCJI ORAZ PODSTAWY TEORETYCZNE INSTYTUCJONALIZMU

Pojęcie instytucji pochodzi od łacińskiego słowa *instiutio*, co oznacza urządzenie. Można je rozumieć w trzech znaczeniach, a mianowicie: jako zakład o charakterze publicznym, zajmujący się określonym zakresem spraw, działający w jakiejś dziedzinie; jako zespół norm prawnych lub obyczajowych dotyczących organizacji jakiejś dziedziny życia lub w dawnym rozumieniu jako mianowanie, ustanowienie [*Słownik wyrazów obcych*, 1980, s. 309]. Zatem słownikowe rozumienie instytucji przyjmuje trzy formy, jako:

- organizacja,
- normy obyczajowe,
- normy prawne.

Wprawdzie inne słowniki dają pole do jeszcze szerszej interpretacji, jednak nie zostały zacytowane, by nie wprowadzać na początku rozważań zbyt dużej liczby określeń. Przytoczone wyżej wyjaśnienie wynika z teoretycznego dorobku instytucjonalizmu i neoinstytucjonalizmu, choć w żaden sposób nie wyczerpuje pojęć związanych z instytucjami.

Teoretyczne początki podejścia instytucjonalnego do teorii ekonomii prezentuje T. Veblen, według którego instytucje to określone reguły i zasady, które kierują postępowaniem ludzkim. Należą do nich powszechnie akceptowane normy postępowania takie jak: obyczaje, zwyczaje, wiara, religia, mity itd. [1971]. Należy przy tym zauważyć, że ani T. Veblen, ani J. Clark [1923] nie używali terminu podejście instytucjonalne do teorii ekonomii. Nie precyzowali definicji instytucji. Podobne określenie instytucji przedstawia J. Knight, który opisuje instytucje jako powszechnie znany zbiór reguł kształtujących interakcje społeczne [1990]. Przełomem w nauce o instytucjach stało się pojawienie koncepcji kosztów transakcyjnych R. Coase'a. Według wspomnianego autora koszty transakcyjne to koszty związane z funkcjonowaniem podmiotów na rynku [1937]. Zdaniem O. Williamsona [1998] pomiar kosztów transakcyjnych wiąże się z analizą porównawczą dwóch instytucji i ustaleniem względnej różnicy kosztów. W celu określenia wysokości kosztów transakcyjnych należy dokonać oceny, czy dana instytucja zo-

stała dostosowana do struktury regulacji i do charakteru transakcji. Kontynuując problem kosztów transakcyjnych R. Coase uznał, że dobre zdefiniowanie praw własności powinno rozwiązać problemy efektów zewnętrznych [1960].

Zdaniem D. Northa państwo to złożony system instytucji i organizacji, oferujący na zasadach monopolu i przymusu jednostkom i grupom ochronę ich praw, jak również porządku społecznego i gospodarczego, będącego funkcją norm prawnych i zwyczajowych. W zamian za to państwo opodatkowuje jednostki, firmy i organizacje [1990]. Zatem D. North postrzega instytucje jako reguły gry społeczeństwa, a jedną z głównych korzyści z istnienia instytucji jest redukcja kosztów transakcyjnych i ograniczenie niepewności. W związku z tym potrzebne są instytucje: finansowe, publiczne, partie polityczne, agencje rządowe, kościoły, przedsiębiorstwa itd. Słabość, niestabilność, nieprzewidywalność instytucji rządowych, finansowych, politycznych powoduje wzrost kosztów transakcyjnych i wzrost niepewności gospodarowania. W związku z tym pojawiła się koncepcja postrzegania państwa, przedsiębiorstw, gospodarki jako sieci kontraktów prawnych.

Z powyższych rozważań wynika, że w teorii brakuje ujednoczonej definicji instytucji.

Nawiązując do hipotezy o interdyscyplinarności podstaw teoretycznych instytucji poniżej zaprezentowane zostały podstawowe nurty instytucjonalne.

Początkowo instytucjonalizm był nurtem w teorii ekonomii, reprezentowanym przez T. Veblena, J. Commonsa, J. Clarka, M. Webera [1922, 1978] i innych, powstałym jako sprzeciw wobec teorii neoklasycznej. Neoklasyczna teoria ekonomii zajmuje się prawami rządzącymi gospodarowaniem. Natomiast podejście instytucjonalne do ekonomii wraz z definicjami instytucji uwzględniającymi reguły gry, sposoby myślenia, uwarunkowania kulturowe, religijne itd., wprowadzają do teorii ekonomii element społeczny. Zatem podejście instytucjonalne do teorii neoklasycznej jest wzbogaceniem tej teorii o elementy prawa, socjologii, psychologii, politologii. Różnice w postrzeganiu instytucji polegały na tym, że T. Veblen koncentrował uwagę na dominujących sposobach myślenia, natomiast J. Commons na działających układach (*going concerns*). Kontynuatorem nurtu był J.K. Galbraith, który w 1994 roku opisał swoje poglądy następująco: „Jestem pragmatykiem. Tam, gdzie rynek funkcjonuje dobrze jestem za. Tam, gdzie rząd jest konieczny jestem za. Jestem głęboko podejrzliwy wobec kogoś, kto mówi, że faworyzuje prywatyzację, albo faworyzuje własność publiczną. Ja faworyzuję to, co jest właściwe w określonym przypadku” [Albalade, 2014].

Podsumowując, „stary” nurt instytucjonalny wprowadził do neoklasycznej teorii ekonomii wiele pokrewnych nauk humanistycznych i powstał w opozycji do neoklasycznej teorii ekonomii [Stankiewicz, 2004]. Natomiast „nowy” nurt, początkowo nazywany neoinstytucjonalizmem, a obecnie nową ekonomią instytucjonalną (w ramach której neoinstytucjonalizm jest jednym z nurtów), silnie nawiązuje do teorii neoklasycznej w ekonomii, wprowadzając elementy teorii gier, metody porównań międzynarodowych [Stankiewicz, 2012]. Rozwój nowej ekonomii insty-

tuczonalnej pozwolił dostrzec znaczenie instytucji poprzez teorię kosztów transakcyjnych R. Coase'a przedstawioną w 1937 i 1960 roku. Koszt transakcyjny to koszt funkcjonowania na rynku. Wprawdzie twórca teorii nie wyszczególnił i nie skategoryzował tych kosztów, więc inni autorzy reprezentują pogląd, że koszty transakcyjne obejmują koszty związane z: dopuszczeniem do obrotu, bezpieczeństwem obrotu i redukcją ryzyka, zawieraniem transakcji, kosztami prawnymi i rozliczeniowymi, pozyskiwaniem informacji [Bossak, Bieńkowski, 2004].

Wśród innych przedstawicieli ekonomii instytucjonalnej można wymienić O. Williamsona, który w 1975 r. wprowadził do literatury wyrażenie „nowa ekonomia instytucjonalna”. Wspomniany autor interesował się makroorganizacją w ramach teorii zarządzania. Następnym reprezentantem nowego nurtu jest G. Hodgson [1989], a także laureat Nagrody Nobla – D. North, zajmujący się historią gospodarczą i teorią państwa. Inni przedstawiciele to P.J. Buchanan, którego obszarem zainteresowań jest wybór publiczny oraz konstytucyjna ekonomia polityczna [1999]: E. Ostrom [1990], laureatka Nagrody Nobla, zajmująca się ekonomiczną analizą wspólnot i zarządzaniem dobrami wspólnymi.

A zatem ekonomia instytucjonalna stała się nauką interdyscyplinarną, gdzie badania dotyczące wspólnot odnoszą się do jakości kapitału ludzkiego, a także kapitału społecznego. Jednocześnie pojawił się nurt ekonomii instytucjonalnej w postaci konstytucyjnej ekonomii politycznej. Obszarem jej zainteresowań są aspekty polityczne i prawne oraz racjonalizacja z perspektywy obniżki kosztów transakcyjnych i działania całego systemu. Zdaniem T. Dołęgowskiego kontrakt konstytucyjny powinien spełniać wiele funkcji, w tym: minimalizować straty związane z działalnością polityków i biurokracji, wprowadzać rządy prawa, uporządkowaną wolność, ograniczony rząd, podział władzy, ochronę praw własności, decentralizację i deregulację, ład polityczno-prawny jako dobro publiczne, rządy większości przy ochronie praw mniejszości [Dołęgowski, 2002].

Podsumowując, instytucjonalizm, neoinstytucjonalizm pojawił się w teorii ekonomii początkowo jako nurt sprzeciwu wobec teorii neoklasycznej. Powstanie nowej ekonomii instytucjonalnej pozwala korzystać zarówno z dorobku instytucjonalnego, jak i neoklasycznego, uznaje także rolę kosztów transakcyjnych. Koszty transakcyjne to koszty związane z funkcjonowaniem podmiotów na rynku. Wiąże się z tym konieczność zapewnienia bezpieczeństwa transakcji i funkcjonowaniem instytucji ubezpieczeniowych, asekuracyjnych i reasekuracyjnych. Inne zagadnienia związane z funkcjonowaniem na rynku to asymetria informacji, brak zaufania. Brak zaufania wiąże się z kapitałem społecznym niskiej jakości. Postawy indywidualnego bogacenia się w trakcie procesu transformacji w Polsce skutkują niskim poziomem kapitału społecznego, co podraża koszty transakcyjne, czego wyrazem był brak zaufania obywateli do państwa, brak zaufania do instytucji państwowych.

W ramach nowej ekonomii instytucjonalnej pojawiły się nowe nurty, między innymi dotyczące: konstytucyjnej ekonomii politycznej, teorii wyboru publiczne-

go, praw własności, teorii regulacji i deregulacji. Nowa ekonomia instytucjonalna stanowi połączenie aspektów: ekonomicznych, prawnych, zarządzania oraz socjologiczno-psychologicznych. W związku z tym można podzielić instytucje jako formalne, do których należą: prawo, konstytucja, formalne schematy organizacyjne firm itd., ale także nieformalne, na przykład nieformalne powiązania w przedsiębiorstwie, między przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a tak zwanym otoczeniem (najczęściej prawnym), zwyczajami i nieformalne procedury, moralność, kultura, religia itd.

Przedstawiona powyżej interdyscyplinarność teoretyczna instytucjonalizmu oraz wynikająca z tego faktu różnorodność definiowania instytucji sprawia problemy z pomiarem jakości instytucji, ponieważ odwołuje się do różnych nauk i narzędzi, jakimi te nauki dysponują. Z kolei, konsekwencją trudności pomiaru instytucji jest również problem z wyszczególnieniem parametrów jakości instytucji.

KONTROWERSJE WOKÓŁ POMIARU INSTYTUCJI

Nawiązując do hipotezy, że interdyscyplinarność podstaw teoretycznych instytucji determinuje różnorodność metod pomiarowych instytucji, zaprezentowano kontrowersje wokół pomiaru instytucji. Wiążą się one z pomiarem instytucji na gruncie różnych teorii i zjawisk: zarządzania, wzrostu i rozwoju gospodarczego, nowej ekonomii instytucjonalnej oraz konkurencyjności. Będą one prezentowane w wyżej wymienionej kolejności.

POMIAR INSTYTUCJI W OPARCIU O TEORIĘ ZARZĄDZANIA – SKUTECZNOŚĆ I JAKOŚĆ INSTYTUCJI

Pomiar działania instytucji można oprzeć na kryterium skuteczności, bowiem w teorii zarządzania pomiar efektywności, skuteczności związany jest z pomiarem celów instytucji. Skuteczność instytucji będzie mierzona stopniem wykonania celów wewnętrznych i zewnętrznych. Cele główne dzieli się na szczegółowe, następnie na zadania do wykonania w określonym czasie. Stopień wykonania celów w danym czasie jest pomiarem skuteczności działania instytucji.

Natomiast jakość instytucji można określić w kategoriach stabilności i przewidywalności działania z punktu widzenia makroekonomicznych celów gospodarczo-społecznych. Powstaje pytanie, dlaczego z punktu widzenia celów makroekonomicznych, a nie mikroekonomicznych, czyli rynkowych. Odpowiedź na to pytanie tkwi w spójności i koordynacji działań mikroekonomicznych i makroekonomicznych w ramach instytucji, jaką jest państwo. Przykłady kolizji rozwiązań można mnożyć, ale ograniczając się tylko do sfery biznesu w 2017 roku można wymienić kolizję polityki innowacyjnej państwa w zakresie innowacji z pobie-

raniem podatku VAT w momencie wystawienia faktury, a nie płatności. Kolidująco polega na sprzeczności wynikającej z zachęt dla przedsiębiorców do innowacyjności przy jednoczesnym blokowaniu codziennego funkcjonowania i generowania zagrożenia utraty płynności firm, co stanowi najważniejszy czynnik upadłości przedsiębiorstw. Jest to typowy przykład na kolizję interesów urzędów skarbowych i polityki państwa.

Zatem pomiar instytucji można dokonać w oparciu o cele wewnętrzne, jakim dana instytucja służy oraz cele zewnętrzne w systemie instytucjonalnym państwa. Reforma instytucjonalna w Polsce powinna zakładać wyszczególnienie kilku głównych celów zewnętrznych i wewnętrznych we wszystkich instytucjach państwowych i zaprezentowanie ich na ścianach pokojów personelu kierowniczego. Pomiar jakości działania instytucji powinien być związany z realizacją tych celów. Wydaje się, że jest to zaniedbany obszar zachowań kadr kierowniczych w Polsce. Poza tym cele tak szybko zmieniały się w okresie ostatnich 20–30 lat, że część kadry urzędniczej wyższego szczebla uznała priorytet celów własnych nad celami instytucji, w której pracują. Początkowo były to cele systemu nakazowo-rozdzielczego, następnie przekształciły się one w cele gospodarki unijnej i dopiero w obliczu słabości instytucjonalnej państwa polskiego niektórym przypominają się cele racji stanu, cele społeczno-gospodarcze państwa i jego bezpieczeństwa.

POMIAR INSTYTUCJI W TEORIACH WZROSTU I ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Można zauważyć, że w znanych modelach wzrostu i rozwoju gospodarczego trudno dopatrzeć się elementów związanych z instytucjami, a jeszcze trudniej o model w całości poświęcony instytucjom [Bolonek, 2015]. Jednym z nielicznych wyjątków są badania nad zależnościami między instytucjami, a wzrostem gospodarczym przeprowadzone pod kierownictwem Maitlanda MacFarlana [MacFarlan, Edison, Spatafor, 2003, pp. 95–128]. Przy pomocy metody najmniejszych kwadratów wyżej wymienieni autorzy wskazują, że im bardziej jest zaawansowana ekonomicznie gospodarka tym silniejszy jest przeciętny wzrost i niższa stopa niestabilności stopy wzrostu. Zależność między poziomem dochodu a instytucjami badacze przedstawili w postaci następującego modelu:

$$(1) X_i = a + b[\text{Institutions}] + c[\text{Policy}] + d[Z] + u$$

$$(2) \text{Institutions} = f[Z] + e$$

gdzie:

X_i to miary ekonomicznego:

- rozwoju (logarytm realnego PKB *per capita* w badanym okresie),
- wzrostu (przeciętna rata wzrostu w PKB *per capita*),
- oraz ekonomicznej niestabilności wzrostu (odchylenie standardowe wskaźnika wzrostu PKB *per capita* w badanym okresie).

Instytucje [*Institutions*] jako miary instytucjonalnego rozwoju zostały zmierzone wskaźnikiem zagregowanej oceny rządu poprzez: (1) głosowanie, czyli możliwości wyboru rządu przez obywateli, prawa polityczne, wolności osobiste i niezależną prasę, (2) polityczną stabilność i brak przemocy jako prawdopodobieństwo usunięcia rządu przez siły niekonstytucyjne, (3) skuteczność rządu mierzona jakością publicznych usług oraz kompetencji służby publicznej włączając stopień jej upolitycznienia, (4) obowiązki regulacyjne jako relatywną nieobecność kontroli rządu w na rynkach, w systemie bankowym, handlu zagranicznym, (5) zasady prawne w sensie poziomu ochrony jednostki i własności przed przemocą lub kradzieżą, niezależne i skuteczne sądy, zabezpieczenie prawne kontraktów, (6) wolność od nadużyć w sensie oddzielenia władzy publicznej od nadużyć dla własnej korzyści, czy korupcji.

Polityka makroekonomiczna [*Policy*] obejmuje takie miary jak:

- poziom inflacji,
- oszacowanie wskaźnika wymiany mierzonego PPP (*purchasing power parity* – siła nabywcza konsumentów),
- otwartość na handel,
- wielkość udziału wydatków rządowych jako odsetek PKB,
- rozwój finansowy jako udziału prywatnych kredytów w PKB.

Zmienna [*Z*] określa dodatkowe zmienne egzogeniczne, które obejmują czynnik religijny oraz pochodzenie systemu prawnego.

Parametry równania są szacowane przy pomocy regresji. Opisują wpływ instytucji i polityki makroekonomicznej na wyniki ekonomiczne w postaci PKB. [McFarlan, Edison, Spatafor, 2003, pp. 119–121].

Wyniki, jakie otrzymano tą metodą, wskazały na znaczący i istotny statystycznie wpływ miar instytucjonalnych na wysokość PKB *per capita*, w szczególności wyjaśniają różnice we wzroście w obrębie danego kraju [McFarlan, Edison, Spatafor, 2003, pp. 123, 124]. Jednak wadą tego sposobu pomiaru jest brak uwzględnienia pozostałych cech instytucji oraz kryterium doboru poszczególnych cech.

POMIAR INSTYTUCJI

W NOWEJ EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ

Zgodnie z teorią R. Coase'a celem funkcjonowania instytucji jest obniżka kosztów transakcyjnych. W tym kontekście jakość instytucji można określić jako ich zdolność do redukcji niepewności gospodarowania. Redukcja niepew-

ności gospodarowania wiąże się z dostępem do informacji, zabezpieczeniem praw własności, jakością uregulowań legislacyjnych, przestrzeganiem prawa i jego transparentnością, możliwościami ubezpieczenia transakcji, a więc związane jest z umożliwieniem efektywnego działania rynków. Do działań redukujących ryzyko i niepewność należy także stabilność polityczna, jakość kapitału społecznego. Autor wyżej wymienionej teorii nie wyszczególnił katalogu kosztów transakcyjnych. A zatem problemem jest opracowanie klasyfikacji kosztów transakcyjnych i sposobu ich pomiaru.

POMIAR INSTYTUCJI POPRZEZ KRYTERIA KONKURENCYJNOŚCI.
METODOLOGIA OCENY INSTYTUCJI
POPRZEZ KRYTERIA KONKURENCYJNOŚCI

Wobec zaprezentowanych rozważań, można uznać, że pomiar instytucji jest w znacznej mierze uznaniowy, a w szczególności, uznaniowy charakter ma dobór kryteriów oceny instytucji. Wprawdzie dobór kryteriów oceny jest oparty na dorobku wyżej wymienionych nurtów teoretycznych, a więc nie pozostaje całkowicie dowolny, jednak z faktu interdyscyplinarności nauk będących podstawą instytucjonalizmu wynikają różne narzędzia pomiarowe, jakimi te nauki posługują się. W związku z tym wyniki badań pozostają nieporównywalne, ponieważ metody pomiarowe różnią się od siebie w zależności od dyscypliny naukowej, z jakiej wywodzą się, a mianowicie innymi metodami posługuje się psychologia, innymi socjologia, a jeszcze innymi nauki prawne. Zatem kryteria oceny instytucji wyłonione na gruncie różnych nauk pozostają nieporównywalne ze sobą, ponieważ każde kryterium powstałe na gruncie innej teorii naukowej posługuje się innymi narzędziami pomiarowymi. Wobec tego, tak wyłonione mierniki są nieporównywalne między sobą. Jeżeli na przykład ocenimy instytucje pod względem nieformalnym, gdzie zaangażujemy psychologię lub socjologię, to nie możemy porównać tak otrzymanego wyniku badań z oceną instytucji pod względem kosztów transakcyjnych. Zatem dość dowolnie dobrane kryteria oceny nie są porównywalne między sobą. W związku z tym należy pamiętać, że wszelkie tak zwane zbiorcze metody oceny instytucji nie mają ścisłych podstaw naukowych, jednakże wobec braku poprawnych metod, są użytecznym narzędziem przybliżającym diagnozę stanu instytucji w danym kraju.

Pomiar instytucji dokonany przez Instytut Zarządzania Rozwojem (*Institute for Management Development*) i opublikowany jako Rocznik Światowej Konkurencyjności w 2016 roku składa się z podstawowych kryteriów konkurencyjności takich jak: gospodarka, skuteczność rządu, skuteczność businessu i infrastruktura. Te cztery główne kryteria ocenione są przez 5 sub-mierników każdy, zatem kryteriów konkurencyjności jest $4 \times 5 = 20$. Waga każdego z nich w ocenie jest jednakowa i wynosi

po 5% każdy ($100\% / 20 = 5\%$). Z kolei każde z 20 kryteriów ocenione jest przez różną liczbę kryteriów podrzędnych podanych w nawiasie, a mianowicie:

1. **Stan gospodarki:** 1.1 gospodarka krajowa (...), 1.2 handel zagraniczny (...), 1.3 inwestycje zagraniczne (...), 1. zatrudnienie (...), 1.5 ceny (...);
2. **Skuteczność rządu:** 2.1 finanse publiczne (12), 2.2 polityka fiskalna (13), 2.3 ramy instytucjonalne (15), 2.4 ustawodawstwo biznesowe (20), 2.5 struktura socjalna (13);
3. **Skuteczność businessu:** 3.1 produktywność i wydajność (...), 3.2 rynek pracy (...), 3.3 finanse (...), 3.4 praktyki menedżerskie (...), 3.5 postawy i wartości (...);
4. **Infrastruktura:** 4.1 technologiczna (...), 4.2 naukowa (...), 4.3 zdrowie i środowisko (...), 4.5 edukacja (...).

W zakresie punktu 2.3 Ramy instytucjonalne – wymienia się bank centralny oraz skuteczność państwa.

Bank centralny oceniony jest osiem poprzez następujących kryteriów konkurencyjności: 2.3.01 krótkoterminowe stopy procentowe, 2.3.02 koszt kapitału, 2.3.03 *spready* stóp procentowych, 2.3.04 rating rodzimego kredytu, 2.3.05 polityka banku centralnego, 2.3.06 rezerwy walut zagranicznych (w bln USD) i 2.3.07 *per capita*, 2.3.08 stabilność wymiany walut.

Skuteczność państwa oceniona jest poprzez siedem kryteriów konkurencyjności: 2.3.09 strukturę prawną i regulacyjną, 2.3.10 adaptacyjność polityki rządu, 2.3.11 decyzje rządu, 2.3.12 transparentność, 2.3.13 biurokracja, 2.3.14 korupcja, 2.3.15 indeks zasad prawnych.

Tych piętnaście sub-mierników struktury instytucjonalnej jest opisane poprzez kolejne kryteria. Podobny sposób postępowania występuje w całej metodzie, tak, że liczba kryteriów konkurencyjności ogółem waha się od 260 do około 300.

Zaletą tego sposobu pomiaru jest próba wyczerpania znanych w teorii ekonomii wskaźników opisujących gospodarkę. Mimo że w klasyfikacji IMD wykorzystuje się teoretyczne podstawy nauk ekonomicznych w doborze kryteriów, ich dobór pozostaje w pewnej mierze dość arbitralny, brakuje bowiem kryteriów delimitacji. Wprawdzie trzysta kryteriów może wyczerpać w znacznej mierze opis gospodarki, jednak nie stanowi sedna diagnozy gospodarki. Dlatego autorzy podkreślają, że jest to ocena mocnych i słabych stron gospodarki (SWOT) oraz jej atrakcyjności na forum międzynarodowym. Zatem ranking kryteriów konkurencyjności powinien być traktowany jako narzędzie wstępnej analizy gospodarki.

Wadą metody jest jednak pewien zakres dowolności doboru kryteriów konkurencyjności, brak kryterium delimitacji, brak badania związków przyczynowo-skutkowych między wynikami. Poza tym kryteria konkurencyjności nie mogą być porównane między sobą, bowiem powstają na podstawie nieporównywalnych między sobą dyscyplin naukowych i narzędzi pomiarowych, jakimi dysponują.

WYNIKI BADAŃ NAD INSTYTUCJAMI NA PODSTAWIE KRYTERIÓW KONKURENCYJNOŚCI

Polska w ogólnej ocenie konkurencyjności w 2016 roku mieści się na 33. miejscu spośród 61 krajów poddanych badaniu. Pozycja Polski utrzymuje się na tym samym poziomie w 2013, 2015 i 2016 roku pod względem konkurencyjności i atrakcyjności. W ramach tej ogólnej oceny konkurencyjności Polski systematycznie rośnie ocena punktu 1 – stanu gospodarki, natomiast ocena obniża się w zakresie punktu 2 – skuteczność rządu, zaś na niezmiennym poziomie pozostaje skuteczność businessu (pkt 3) oraz infrastruktura (pkt 4). W ramach 61 krajów można wyróżnić najbardziej, średnio i najmniej konkurencyjne kraje.

Najbardziej, średnio i najmniej konkurencyjne oraz atrakcyjne kraje znajdują się w tabeli 1.

Tabela 1. Najbardziej, średnio i najmniej konkurencyjne i atrakcyjne kraje w ocenie IMD WCY w 2016 roku

Lp.	Najbardziej konkurencyjne kraje		Średnio konkurencyjne kraje		Najmniej konkurencyjne kraje	
	Miejsce w rankingu	Nazwa kraju	Miejsce w rankingu	Nazwa kraju	Miejsce w rankingu	Nazwa kraju
1	1.	Hongkong	26.	Japonia	52.	Afryka Płd.
2	2.	Szwajcaria	27.	Czechy	53.	Jordania
3	3.	USA	28.	Tajlandia	54.	Peru
4	4.	Singapur	29.	Korea Płd.	55.	Argentyna
5	5.	Szwecja	30.	Litwa	56.	Grecja
6	6.	Dania	31.	Estonia	57.	Brazylia
7	7.	Irlandia	32.	Francja	58.	Chorwacja
8	8.	Holandia	33.	Polska	59.	Ukraina
9	9.	Norwegia	34.	Hiszpania	60.	Mongolia
10	10.	Kanada	35.	Włochy	61	Wenezuela

Źródło: opracowanie własne na podstawie [World Competitiveness Yearbook, 2016].

Wśród najbardziej konkurencyjnych i atrakcyjnych krajów dominują niewielkie kraje europejskie takie jak: Szwajcaria, Holandia, Irlandia, Norwegia, podobnie jak w przypadku państw azjatyckich – Hongkong i Singapur. Atrakcyjność Polski wzrosła tuż za Francją przed Hiszpanią i Włochami. Wśród najmniej atrakcyjnych krajów (w kilku przypadkach toczy się, toczyła się wojna lub kryzys) – Ukraina, Chorwacja, Grecja.

W ramach podziału na cztery kryteria podstawowe Polska zajmuje 27. miejsce pod względem stanu gospodarki (kryterium 1), 34. miejsce pod względem skuteczności rządu (kryterium 2) i infrastruktury (kryterium 4) oraz 32. miejsce

pod kątem skuteczności biznesu (kryterium 3). Wydaje się, że niska ocena skuteczności rządu po części wynika ze sporów politycznych.

Jeżeli spośród krajów objętych badaniem, wyodrębnimy grupę o populacji powyżej 20 mln, to wyniki ograniczą się do 28 krajów (61 objętych badaniem). Wówczas wyodrębnimy kraje należące do dużych i konkurencyjnych.

Tabela 2. Najbardziej, średnio i najmniej konkurencyjne oraz atrakcyjne kraje powyżej 20 mln mieszkańców w ocenie IMD WCY w 2016 roku

Lp.	Najbardziej konkurencyjne kraje o populacji > 20 mln		Średnio konkurencyjne kraje o populacji > 20 mln		Najmniej konkurencyjne kraje o populacji > 20 mln	
	Miejsce w rankingu	Nazwa kraju	Miejsce w rankingu	Nazwa kraju	Miejsce w rankingu	Nazwa kraju
1	1.	USA	12.	Francja	24.	Peru
2	2.	Kanada	13.	Polska	25.	Argentyna
3	3.	Niemcy	14.	Hiszpania	26.	Brazylia
4	4.	Taiwan	15.	Włochy	27.	Ukraina
5	5.	Australia	16.	Turcja	28.	Wenezuela

Źródło: opracowanie własne na podstawie [World Competitiveness Yearbook, 2016].

Wśród krajów o populacji powyżej 20 mln Polska postrzegana jest jako kraj średnio konkurencyjny, mniej konkurencyjny aniżeli Francja, ale bardziej niż Hiszpania i Włochy. Największe i najbardziej konkurencyjne kraje to USA, Kanada i Niemcy.

Na tle ogólnej oceny krajów interesująca jest ocena w zakresie instytucjonalnym, która jest oceną cząstkową ogólnej oceny krajów. W ogólnej klasyfikacji ocenie podlega 15 kryteriów w ramach punktu 2.3 – ramy instytucjonalne. Tabela 3 zawiera wyniki oceny instytucjonalnej w ramach klasyfikacji Rocznika Światowej Konkurencyjności.

Tabela 3. Najbardziej, średnio i najmniej konkurencyjne oraz atrakcyjne kraje pod względem ram instytucjonalnych wśród 61 krajów w ocenie IMD WCY w 2016 roku

Lp.	Najbardziej konkurencyjne kraje		Średnio konkurencyjne kraje		Najmniej konkurencyjne kraje	
	Miejsce w rankingu	Nazwa kraju	Miejsce w rankingu	Nazwa kraju	Miejsce w rankingu	Nazwa kraju
1	1.	Szwajcaria	29.	Czechy	57.	Rosja
2	2.	Singapur	30.	Litwa	58.	Grecja
3	3.	Dania	31.	Chile	59.	Wenezuela
4	4.	Norwegia	32.	Polska	60.	Brazylia
5	5.	Nowa Zelandia	33.	Tajlandia	61.	Ukraina

Źródło: opracowanie własne na podstawie [World Competitiveness Yearbook, 2016].

W ramach punktu 2.3. Ramy instytucjonalne, obejmującego oceny banku centralnego oraz skuteczności rządu za atut uznano *spready* bankowych stóp procentowych, natomiast negatywnie oceniono w roku 2016 w stosunku do 2015 roku następujące kryteria: 2.3.08 niestabilność wymiany walut, 2.3.10 adaptabilność polityki rządu, 2.3.11. decyzje rządu, 2.3.12 transparentność działań rządu.

Biorąc pod uwagę fakt, że w 2017 roku nastąpiło wzmocnienie złotego oraz poprawa kondycji gospodarki, punktu 2.3.08 nie należy traktować poważnie. Pozostałe kryteria jawią się jako typowo polityczne, niemające naukowego uzasadnienia. Zatem taka ocena instytucji jest pozbawiona rzetelnych podstaw naukowych i w zasadzie niczego nowego nie wnosi.

Wniosek, jaki wynika z powyższych rozważań, skłania do stwierdzenia, że rankingi konkurencyjności w zakresie oceny ram instytucjonalnych w zakresie skuteczności rządu są arbitralne i pozbawione naukowej podstawy, a zatem nie wnoszą do pomiaru instytucji nic nowego.

Jednak całościowa ocena gospodarki danego kraju pozwala wstępnie zorientować się w problemach tego kraju. Powiązanie ze sobą cząstkowych wyników ocen stymuluje do poszukiwania związków przyczynowo-skutkowych zaistniałej sytuacji.

Wyniki przytoczonych wyżej badań potwierdzają hipotezę, że interdyscyplinarność podstaw teoretycznych instytucji determinuje różnorodność metod pomiarowych instytucji. Ta różnorodność metod pomiarowych zauważalna jest w metodologii pomiaru instytucji poprzez kryteria konkurencyjności.

PODSUMOWANIE

Niejednolitość podstaw teoretycznych instytucjonalizmu w postaci nurtów teoretycznych instytucjonalizmu implikuje różnorodność definicyjną. Zastosowanie podejścia instytucjonalnego do klasycznej teorii ekonomii wzbogaciło tę teorię o elementy: socjologii, psychologii, nauk prawnych, politologii, zarządzania itd. Konsekwencją różnorodności definicyjnej jest wielorakość metod pomiarowych. To z kolei stwarza problem wyboru metod pomiarowych, służących reformowaniu instytucji. Wydaje się, że ujednoczeniem problemu byłoby posługiwanie się jedną definicją. Jednak, jak dotąd, brakuje ujednoczonej definicji, która pasowałaby do wszystkich nurtów instytucjonalnych. Decyzja wyboru jednej z definicji, na przykład pojmowanie instytucji jako zespołu norm i reguł myślenia wyklucza inne definicje, na przykład, rozumienie instytucji w kategoriach kosztów transakcyjnych. Zatem próby ujednoczenia skomplikowanej materii instytucjonalnej mijają się z celem.

W związku z powyższym reformowanie instytucji powinno wiązać się z poszanowaniem dotychczasowego dorobku teoretycznego, który pozwala wybrać z tego dorobku definicje z adekwatnymi do nich metodami pomiarowymi służącymi reformie instytucjonalnej w danym czasie i o danych celach. Zatem to, czego

nie można dokonać na gruncie teoretycznym, można zrealizować w praktyce dla określonych potrzeb reformowania.

Sposób doboru metod zależy od celów reformy, a mianowicie, czy celem reform instytucjonalnych jest całkowite przystosowanie do celów Unii Europejskiej, czy też sformułowanie nowych celów w ramach Unii Europejskiej, a w konsekwencji sprawność i poprawa wewnętrznej jakości instytucji państwowych.

W przypadku, gdy reforma instytucjonalna ma służyć wzrostowi sprawności państwa, można ją oprzeć na trzech podstawach: zarządzaniu przez cele połączonym z rachunkiem kosztów transakcyjnych instytucji oraz uwydatnieniem zasad etycznych.

Pierwsza podstawa związana z zarządzaniem przez cele wiąże się z określeniem celów systemu instytucjonalnego i pojedynczych instytucji. Podstawowy wybór dotyczy celów mikroekonomicznych, czyli rynkowych lub makroekonomicznych. Jeżeli celem nadrzędnym reformy jest budowanie sprawności instytucjonalnej państwa, to należy wybrać cele makroekonomiczne, ponieważ ich przewaga nad celami mikroekonomicznymi tkwi w koordynacji działalności instytucji państwa, oczywiście w ramach gospodarki rynkowej. Poza tym rynki mają wady, określane w teorii ekonomii, jako zawodność rynków. Przykłady zawodności rynków to, między innymi, asymetria informacji, negatywne i pozytywne efekty zewnętrzne itp. Niejasno sformułowane cele powodują, że instytucje zaczynają służyć partykularnym interesom, zamiast służyć celom, do których zostały powołane. Zatem pierwszym krokiem w reformie instytucji jest jasne sformułowanie celów oraz sposobów ich egzekucji, metod oceny wykonania zadań częściowych w określonym czasie.

Kolejnym filarem jest szacowanie kosztów transakcyjnych. Twórca tej teorii wskazał jedynie na koszty funkcjonowania na rynku bez wyszczególnienia rodzajów kosztów. Niektórzy autorzy wiążą koszty transakcyjne bezpośrednio z transakcjami, jednak takie podejście do zreformowania już istniejących instytucji jest ograniczone. Może bowiem dać jedynie odpowiedź, czy dana instytucja przyczynia się do redukcji kosztów transakcyjnych, czy nie. Wydaje się, że dobrym narzędziem oceny instytucji jest analiza kosztów-korzyści funkcjonowania danej instytucji (*cost-benefit analysis*).

Zatem badania empiryczne powinny rozwijać zastosowanie tej metody w szacowaniu kosztów transakcyjnych. Jest to metoda niełatwa, szczególnie w odniesieniu do kosztów – korzyści niematerialnych. Jednakże wynik (nawet w przypadku ciągłych korekt) daje podstawę do podejmowania decyzji, zarówno w warunkach ryzyka, jak i niepewności. Aplikację tej metody można odnieść do dowolnej instytucji.

Trzecią podstawą reformy instytucjonalnej jest wyartykułowanie zasad etycznych w działaniu instytucji, konsekwentne karanie działań nagannych. Im więcej wyjątków od reguły bez należytego uzasadnienia, tym większy zakres korupcji i braku transparentności działań.

Podsumowując, reformowanie instytucji służących poprawie wewnętrznej sprawności państwa może wiązać się z trzema podstawami: zarządzaniem przez cele

połączonym z policzeniem kosztów transakcyjnych metodą analizy kosztów-korzyści z danej instytucji oraz utrzymywaniem zasad etycznych w działalności instytucji.

Na tym tle, metody pomiaru konkurencyjności zaoferowane przez Instytut Zarządzania Rozwojem (IMD) i jego Roczniki Światowej Konkurencyjności (WCY), wydają się być dobrym narzędziem porównawczym w skali międzynarodowej, jako wstęp do głębszych analiz przyczynowo-skutkowych w danym kraju.

BIBLIOGRAFIA

- Albalade D., 2014, *The privatization and nationalization of European roads: Success and failure in public-private partnerships*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, p. VIII.
- Bolonek R., 2015, *Przekształcenia instytucjonalne w Polsce metodą pokonywania nierówności gospodarczych w ramach UE*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, Uwarunkowania instytucjonalne, red. nauk. M.G. Woźniak, z. 15, Wyd. UR, Rzeszów, s. 133–144.
- Bossak J., Bieńkowski W., 2004, *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI wieku*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Buchanan J., 1999, *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*, Vol. 1, liberty Fund, Indianapolis.
- Clark J., 1923, *Studies in the Overhead Costs*, University Chicago Press, Chicago.
- Coase R., 1937, *The Nature of the Firm*, „Economica” No. 4(16), pp. 386–405, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>.
- Coase R., 1960, *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” No. 3(1), <http://dx.doi.org/10.1086/466560>.
- Commons J., 1934, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, t. 1.
- Commons J., 1957, *Legal Foundations of Capitalism*, University of Wisconsin Press, Madison.
- Dołęgowski T., 2002, *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.
- Fiedor B., 2015, *Instytucje formalne i nieformalne w kształtowaniu trwałego rozwoju*, Zeszyty Naukowe „Studia i Prace” WNEiZ nr 40/2015, t. 2, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, <http://dx.doi.org/10.18276/sip.2015.40/2-07>.
- Hodgson G., 1989, *Economics and Institutions. A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Oxford.
- Knight J., 1992, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, New York.
- MacFarlan M., Edison H., Spatafor N., 2003, *Growth and Institutions*, World Economic Outlook, Washington D.C., pp. 95–128.
- North D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Ostrom E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Stankiewicz W., 2004, *Ekonomika instytucjonalna. Narodziny i rozwój*, Wyd. BBS PWS-BiA, Warszawa

- Stankiewicz W., 2012, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, www.pwsbia.edu.pl (dostęp: 28.08.2017 r.).
- Williamson O., 1998, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, PWN, Warszawa 1998 (rozdziały II i III. O kontraktach relacyjnych).
- Veblen T., 1971, *Teoria klasy próżniaczej*, PWN, Warszawa
- Ostrom E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge.
- Słownik wyrazów obcych*, 1980, PWN, Warszawa.
- Weber M., 1978, *Economy and Society*, University of California Press, CA.
- World Bank, Competitiveness Indicators*, 18.02.2001, <http://wbln0018.worldbank.org/pad/compete/nsf>.
- World Competitiveness Yearbook*, 2002, IMD, Lozanna, <http://www02.imd.ch/wcy/methodology.cfm>; www02.imd.ch/wcy/factors/f3.cfm; imd.ch/wcy/esummary.cfm (stan na dzień 28.02.2002 r.).
- World Development Indicators*, 2008, World Bank, Tab. 5.12 Science and Technology, pp. 312–314.

Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja kontrowersji wokół metod pomiarowych instytucji. Podejście instytucjonalne wiąże się z głównymi nurtami teoretycznymi, jakimi są instytucjonalizm i neoinstytucjonalizm, w ramach których pojawiły się kolejne nurty. Obecnie w ramach nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej możemy wyróżnić cztery nurty szczegółowe, do których zalicza się: teorię neoinstytucjonalną, ekonomiczną teorię państwa i polityki, neoklasyczną teorię zmian i ewolucji ładu społeczno-ekonomicznego, nową ekonomię polityczną. Zatem podejście instytucjonalne do teorii ekonomii wzbogaciło ją o elementy różnych nauk: socjologii, psychologii, zarządzania, prawa, politologii itd. Każda z tych nauk proponuje odmienną definicję instytucji i stosowną do niej metodę pomiaru. Można zatem sformułować hipotezę, że interdyscyplinarność podstaw teoretycznych instytucji determinuje różnorodność metod pomiarowych instytucji. W związku z tym różnorodne klasyfikacje kryteriów konkurencyjności, przy pomocy których ocenia się instytucje obciążone są błędem. Odmiennie teorie dysponują odmiennymi definicjami i stosownymi do nich narzędziami pomiarowymi. Zatem nie można porównywać między sobą mierników socjologicznych z psychologicznymi, politologicznymi, ekonomicznymi, które leżą u podstaw nurtów instytucjonalnych. Z tego wniosek, że kryteria konkurencyjności nie są porównywalne między sobą, choć dana metoda pomiarowa, wywiedziona z konkretnej nauki, daje wyniki porównywalne w skali międzynarodowej.

Słowa kluczowe: instytucjonalizm, konkurencyjność, metody pomiarowe instytucji w teoriach: zarządzania, wzrostu, nowej ekonomii instytucjonalnej.

Controversies on methods of institution measurement

Summary

The goal of the paper is to present the methods of institution measurement and their weaknesses. The lack of precisely formulated definition of institution comes from different theoretical backgrounds which cover not only neoclassical economics, but also elements of sociology, psychology, manage-

ment, political science, law etc. Each of the enumerated sciences presents own definition of institution and related measurement method. Therefore the different competitiveness criteria represented by well-known institutes used to institution appraisal are misleading. For instance, the international trade measurement methods cannot be compared with the budget measures and with the economic rise methods. They are incomparable among themselves, because of different theoretical background. However, they are comparable among nations. Therefore the competitiveness criteria covering different theoretical background have incomparable measurement methods. The measurement methods in law are different from measurement methods in psychology, sociology etc. The conclusion is, the outcome of competitiveness measurement methods represented by the WCY IMD and the other institutions should be treated as entrance knowledge useful in international comparisons. Such analysis should be deeper on the macroeconomic level.

Keywords: institutionalism, competitiveness, measurement methods of institutions based on the theory of: management, growth, new institutional economics.

JEL: B52, D02, E02.