
Efektywność systemu instytucjonalnego

W każdym gospodarującym społeczeństwie mamy do czynienia z odmiennym systemem instytucjonalnym, w którym decydujące znaczenie mają reguły gry i zachowań oraz struktura występujących organizacji. Instytucje tworzą różne systemy instytucjonalne, stanowiące istotny wyróżnik poszczególnych modeli gospodarowania w ramach gospodarki rynkowej. Systemy te charakteryzuje określona efektywność, którą trudno porównywać w odniesieniu do poszczególnych krajów, gdyż dane rozwiązania są wynikiem historycznych doświadczeń, specyfiki warunków gospodarowania, tradycji itd. Różnym systemom instytucjonalnym towarzyszy często zbliżone tempo wzrostu gospodarczego. Jednocześnie poziom rozwoju wymusza dane rozwiązania systemowe.

W gospodarce wzrasta znaczenie podziału pracy, specjalizacji i kooperacji podmiotów gospodarczych. Kraje na wyższym poziomie rozwoju dysponują lepszymi instytucjami, co wynika z wykorzystania efektów skali, jak i niezbędnej komplementarności rozwiązań instytucjonalnych. Tworzenie i rozwijanie systemu instytucjonalnego kosztuje, i np. skuteczna ochrona praw własności wymaga nakładów, na które stać kraje bogate. Istnienie różnego rodzaju podmiotów pośredniczących czy stosowanie mechanizmów i narzędzi regulacyjnych – niezbędnych dla efektywnego funkcjonowania wielu rynków – także kosztuje i jest opłacalne w warunkach odpowiednio dużej skali dokonywanych umów i kontraktów. Dotyczy to np. regulacji prawnych. W warunkach płytkich rynków koszty regulacji są wysokie i rynki funkcjonują w sposób mniej efektywny³⁵.

³⁵ W warunkach rynku finansowego „płytkość” rynków przełamują procesy globalizacji i szeroki rozwój internetu, co dodatkowo komplikuje kwestie regulacji rynków finansowych. Wyraźnie daje o sobie znać niedorozwój instytucjonalny dla regulacji przepływów kapitałowych i finansowych. Dodatkowe problemy dotyczą relacji podmiotów matek i podmiotów córek.

Porównawcze badania systemów ekonomicznych wskazują na niezbędne rozwiązania instytucjonalne. Zadaniem polityki instytucjonalnej jest zwalczanie różnego rodzaju ograniczeń i barier instytucjonalnych. Ma to minimalizować ryzyko związane z inwestowaniem w krajach charakteryzujących się niestabilnością polityczną i makroekonomiczną, słabo rozwiniętą infrastrukturą, niskim poziomem edukacji i niskim poziomem kapitału społecznego, dużą korupcją i znacznym udziałem szarej i „czarnej” strefy gospodarowania, częstymi zmianami dominującej opcji politycznej, brakiem ciągłości w realizowanej polityce gospodarczej itd. Przewyciężanie tych zjawisk to wzrost efektywności instytucji.

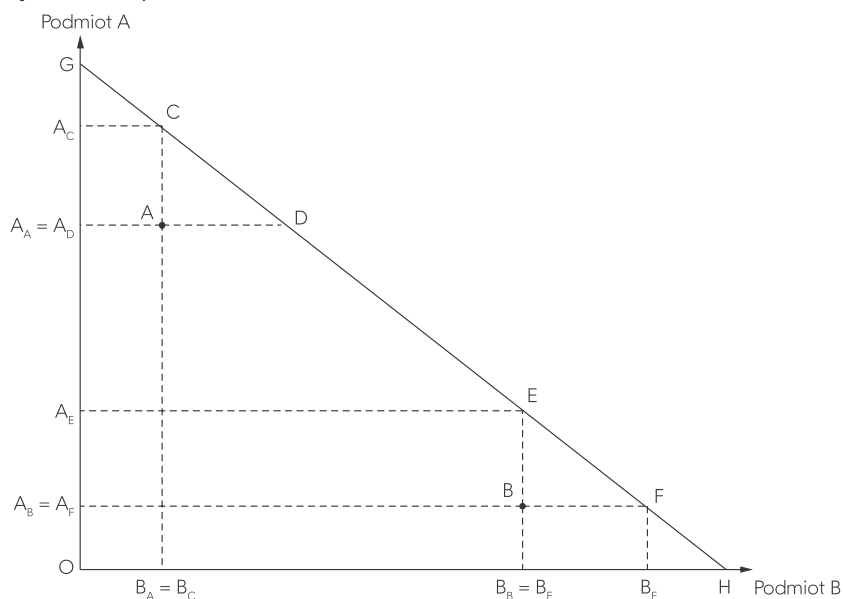
3.1. Kontrowersje wokół terminu „efektywność ekonomiczna”

W teorii ekonomii nadal brak jednomyślności w doprecyzowaniu terminów: efektywność gospodarowania czy efektywność ekonomiczna (Rutkowska A., 2013). Pojęcie to nawiązuje do porównywania efektów i nakładów różnie mierzonych, tak w skali mikro, jak i makro. Najczęściej łączy się tę efektywność z optymalną alokacją zasobów. Pod pojęciem efektywności ekonomicznej często rozumie się koncepcję efektywności alokacyjnej Pareto, wywodzącą się z ekonomii dobrobytu; daleko jednak odbiega ona od rzeczywistości gospodarczej. Pod tym terminem kryje się sytuacja, w której polepszenie czyjegoś położenia nie może być osiągnięte kosztem pogorszenia sytuacji innych podmiotów. Podejście Pareto ma charakter indywidualistyczny. Nie ma tu miejsca na ingerencję państwa, w tym zwłaszcza na redystrybucyjną rolę państwa. „Optymalność paretońska” ma przy tym wymiar krótkookresowy, gdyż w dłuższym horyzoncie czasu pogłębiające się nierówności społeczne mogą negatywnie rzutować na efektywność alokacji zasobów i wpływać na obniżenie tempa wzrostu gospodarczego. Optimum Pareto jest też koncepcją statycznej efektywności odpowiadającej modelowi wolnej konkurencji bez pożądanej dynamiki innowacyjnej.

Różne rozwiązania instytucjonalne służą osiągnięciu jednego z wielu możliwych punktów optimum, w zależności od położenia wyjściowego (posiadanego majątku) podmiotów uczestniczących w zmianach instytucji oraz od charakteru rozwiązań systemowych. Warunkiem osiągnięcia stanu optymalnego jest zaistnienie sytuacji tworzenia Pareto. Przez tworzenie Pareto rozumiemy sytuację kształtowania instytucji mechanizmu rynkowego, w tym zwłaszcza: ochrony i rozwoju własności prywatnej, banków, instytucji ubezpieczeniowych, giełdy itd. Warunkiem podstawowym tworzenia Pareto jest przyjęcie odpowiednich rozwiązań prawnych. Tworzenie to zakłada również celowość ponoszenia pewnych kosztów

społecznych tworzenia rynku, jak np. wzrostu bezrobocia czy wzrostu różnicowań majątkowo-dochodowych społeczeństwa. Innym problemem jest rozkład korzyści i kosztów między różne podmioty. Problemy te przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Optimum Pareto



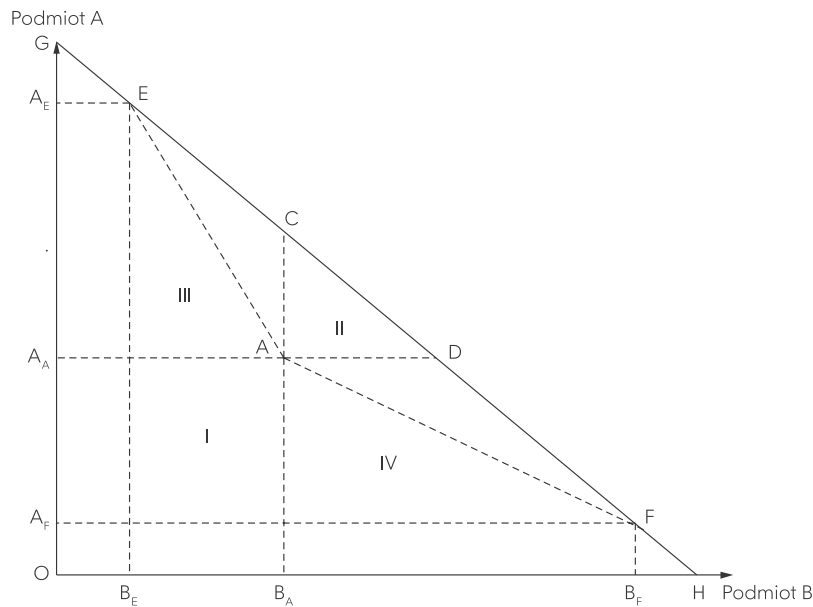
Źródło: opracowanie własne na podstawie: V. Pareto, *Cours d'economie politique profeseur l'Univers, ite de Lausanne*, Lausanne, F. Rouge, Pichon, Paris 1896–1897; H. Landreth, D.C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, WN PWN, Warszawa 1998.

Na rysunku tym podano przykład dwóch podmiotów (A, B) korzystających z określonego dobra (X). Osiągnięcie dowolnego punktu na krzywej dostępu do dobra (krzywej G–H) oznacza stan optimum – maksymalnie możliwa konsumpcja dobra (X) przez obydwu podmioty konsumentów. Można to zapisać warunkiem $X_A + X_B < X_{max}$. Linia łącząca punkty G–H to zbiór punktów efektywnych w sensie Pareto, choć w poszczególnych punktach korzyści przypadające podmiotom A i B są różne. Dla punktów C i D większe korzyści osiąga podmiot A; dla punktów E i F zaś podmiot B. Przejście z punktu C do F nie zmienia stanu optimum Pareto, ale powoduje inny rozkład uzyskiwanych korzyści między oboma podmiotami. Osiągnięcie tych punktów zależy jednak od położenia wyjściowego, np. A czy B. Im bliżej krzywej G–H, tym korzystniejsze jest położenie danego

podmiotu. W sytuacji punktu A poprawa sytuacji, czyli polepszenie Pareto, ogranicza punkty możliwego wyboru do odcinka CD; zaś w sytuacji B do odcinka EF. Przejście poza te odcinki narusza podstawową zasadę Pareto, mówiącą, że poprawa sytuacji jednego podmiotu nie powinna się dokonywać kosztem pogorszenia sytuacji innych podmiotów.

Wychodząc zatem z dowolnego punktu pod krzywą G–H, można wyznaczyć cztery pola (obszary) możliwych zmian sytuacji, co przedstawia rysunek 2.

Rysunek 2. Polepszenie Pareto i Hicksa-Kaldora



Źródło: opracowanie własne na podstawie: V. Pareto, *Cours d'économie politique professer l'Univers, ite de Lausanne*, Lausanne, F. Rouge; Pichon, Paris 1896–1897; H. Landreth, D.C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, WN PWN, Warszawa 1998.

Są to cztery możliwe pola związane z sytuacjami pogorszenia Pareto i polepszenia Pareto oraz pola, które nie dają się jednoznacznie zakwalifikować do stanów pogorszenia czy polepszenia. Punkt A to punkt wyjścia przedstawiający dostęp konsumentów do dobra w ilościach A_A i B_A . Pole I ($OA_A B_A$) to zbiór punktów pogarszających sytuację obydwu konsumentów lub jednego z nich. Jest to więc obszar teoretycznie określony terminem pogorszenia Pareto. Pole II

(ACD) przedstawia obszar związany z polepszeniem Pareto³⁶. Obydwa pola w kategoriach optimum Pareto są wyraźnie określone. Cały problem, trudny do jednoznacznego określenia, wiąże się z przejściem z punktu A do krzywej G–H na odcinkach GC i DH, np. z dojściem do punktu E czy punktu F (obszar pól III i IV). Przejście z A do E oznacza, że konsument A zyskuje dobra (X) w ilości $(A_E - A_A)$, zaś konsument B traci dobra X w ilości $(B_E - B_A)$. Jednocześnie przyrost ilości dobra X dla konsumenta A przewyższa ubytek konsumpcji tego dobra przez konsumenta B, co oznacza, że w sumie obydwaj konsumenci w punkcie E posiadają więcej dobra (X) niż w punkcie wyjściowym A. Znalezienie się obydwu konsumentów w punkcie E to osiągnięcie stanu optimum, lecz osiągnięcie drogą polepszenia sytuacji konsumenta A i jednoczesnego pogorszenia sytuacji konsumenta B. W sumie jednak „społeczność dwóch konsumentów” zyskała, gdyż w punkcie A mieliśmy do czynienia z sytuacją $X_A + X_B$ (parametry A_A, B_A) $< (X^*)$, zaś w punkcie E następuje równość $X_A + X_B = (X^*)$. X^* oznacza potencjalnie maksymalną produkcję i konsumpcję tego dobra. Podobny sposób rozumowania dotyczy przejścia z punktu A do punktu F. Różnica w porównaniu z przejściem A–E polega jedynie na odwróceniu korzyści i strat; teraz zyskuje konsument B, traci zaś konsument A (odpowiednio w ilości $B_F - B_A$ oraz $A_F - A_A$). Przy przejściu z punktu A do punktu E i F (i wszystkich innych punktach krzywej G–H na odcinkach GC i DH) poprawa sytuacji jednego konsumenta dokonała się kosztem pogorszenia sytuacji drugiego konsumenta. Osiągnięcie punktu na krzywej G–H poprawia jednak sytuację obu konsumentów łącznie. Problem ten w teorii ekonomii znany jest pod pojęciem zasady kompensacji Barone’a³⁷.

Analizując aspekty tworzenia i polepszenia Pareto (rysunki 1 i 2), zwrócono uwagę na istotną kwestię punktu startu, czyli położenia początkowego podmiotów gospodarczych. Położenie to wyznacza możliwy obszar osiągania punktów optimum Pareto. Alokacja początkowa ma wpływ na ostateczne rezultaty. Rodzi to wzrost zróżnicowania majątkowego społeczeństwa, i to zróżnicowania o wiele silniejszego niż dochodowe. Odzwierciedla to zarówno teoria, jak i praktyka.

³⁶ Pod pojęciem polepszenia Pareto należy zaś rozumieć kierunek zmian gospodarczych związany z przybliżaniem się do stanu optimum Pareto. Każda zmiana w gospodarce przyczyniająca się do wzrostu efektywności alokacji zasobów i zapewniająca wzrost dobrobytu społecznego może być określana jako polepszenie Pareto.

³⁷ W myśl tej zasady przejście z punktu pod krzywą (np. z A do punktu E) może być społecznie pożądane i akceptowane przez wszystkie podmioty, o ile poprawa położenia jednego podmiotu jest większa niż pogorszenie drugiego oraz następuje kompensacja strat przez podzielenie się zyskami podmiotu, któremu sytuacja się poprawiła. Zasada kompensacji Barone’a jest podstawą koncepcji efektywności Hicksa-Kaldora.

Gospodarka nieoptymalna w sensie paretowskim jest również nieoptymalna społecznie, gdyż oznacza to możliwość poprawy sytuacji wielu grup i jednostek. Jednocześnie jednak gospodarka optymalna w sensie paretowskim nie musi być optymalna społecznie, bo to może oznaczać utrwalenie lub nawet pogłębienie się nierówności społecznych oraz usztywnienie gospodarki³⁸. Osiągnięcie stanu optimum Pareto (stanów tych może być nieskończenie dużo) dotyczy różnych sytuacji docelowych poszczególnych grup społecznych, jednostek i podmiotów gospodarczych. Różne rozwiązania instytucjonalne (rynkowe i pozarynkowe) służą osiągnięciu jednego z wielu możliwych punktów optimum, w zależności od położenia wyjściowego (majątku wyjściowego) podmiotów uczestniczących w zmianach instytucji oraz od charakteru rozwiązań systemowych. Nie da się jednak porównać poszczególnych stanów optimum między sobą.

Innym sposobem wyrażania efektywności ekonomicznej (bliższym nurtom ekonomii instytucjonalnej) jest koncepcja efektywności Hicksa-Kaldora³⁹. Efektywność ta oznacza poprawę ogólnej sytuacji wszystkich podmiotów, wzrost korzyści społecznej w wyniku wprowadzanych zmian. Inaczej można to określić jako maksymalizację ogólnego bogactwa. Wzrostowi tego bogactwa może towarzyszyć zróżnicowana sytuacja poszczególnych podmiotów. Mogą tu być podmioty odczuwające poprawę własnego położenia, jak i podmioty, którym sytuacja się pogorszyła. Podmioty z poprawą sytuacji dokonują wypłat kompensacyjnych na rzecz podmiotów tracących. Wielkość korzyści jednych podmiotów powinna przewyższać wielkość strat innych. System instytucjonalny sprzyja osiągnięciu tej efektywności, gdy nowe instytucje pozwalają na poprawę sytuacji ogółu podmiotów gospodarczych oraz na odpowiedni mechanizm redystrybucji⁴⁰. Wskazany byłby także system negocjacji kompensacyjnych oraz wytyczanie perspektyw poprawy sytuacji dla osób „tracących” czy „przegrywanych” na dotychczasowych rozwiązaniach.

Problem podstawowy wiąże się z wyborem rozwiązań, które jednym przynoszą korzyści, innym zaś straty. Potrzebna jest przy tym społeczna akceptacja

³⁸ Zasada Pareto abstrahuje od występowania takich zjawisk jak praktyki *rent-seeking*. Praktyki te polegają na postępowaniu podmiotów odwrotnie do koncepcji optimum Pareto – chodzi tu bowiem o poprawę swego położenia kosztem pogorszenia sytuacji innych podmiotów.

³⁹ W teorii ekonomii znane są jeszcze inne koncepcje efektywności, jak np. efektywność X (X – nieefektywność) Leibensteina czy efektywność dynamiczna i inne. Teoria X – nieefektywności H. Leibensteina pokazuje negatywne skutki monopolistycznych pozycji przedsiębiorstw i przedsiębiorstw publicznych niepoddanych presji konkurencji rynkowej.

⁴⁰ Przy kompensacji równej wielkości strat podmiotów, którym się pogorszyło efektywność Hicksa-Kaldora staje się efektywnością Pareto. W praktyce jest to trudne do osiągnięcia. Ponadto każdy mechanizm redystrybucji powoduje straty w efektywności alokacyjnej.

tych nierówności wraz z zaleceniami wypłat o charakterze kompensacyjnym. Efektywność Hicksa-Kaldora zakłada uzyskanie zgody tracących na tego typu przedsięwzięcia, co jest trudno osiągalne. W praktyce podmioty kierują się własnymi interesami, nie zaś bliżej nieokreślonym interesem publicznym⁴¹. W kryterium tym zakłada się również jednakową wagę sytuacji poszczególnych podmiotów, co z punktu widzenia całego społeczeństwa nie musi być słuszne.

Obydwa kryteria efektywności mają charakter utylitarystyczny, związany z miarzeniem i agregacją użyteczności, co tak w teorii, jak i (zwłaszcza) w praktyce rodzi zasadnicze trudności, szeroko opisane w literaturze ekonomicznej⁴². Wcześniej omówione kryteria efektywności ograniczają się do kwestii czysto ekonomicznych z pominięciem problemów społeczno-politycznych i aktywnej roli instytucji. Badania empiryczne potwierdzają związki efektywności gospodarczej z charakterem systemu instytucjonalnego (Scully G.W., 1992). Efektywność funkcjonowania gospodarki i tempo rozwoju w dużym stopniu zależą od efektywności funkcjonowania systemu instytucjonalnego.

3.2. Efektywność adaptacyjna systemu instytucjonalnego

Efektywność systemu instytucjonalnego to efektywność adaptacyjna wywodząca się z prac A.A. Alchiana (Alchian A., 1987) i D. Northa (North D., 1990; 2005). Nie odwołuje się ona, jak przedstawione wcześniej koncepcje, do sytuacji (alokacji) mającej miejsce w pewnym konkretnym momencie, a rozszerza ujęcie efektywności na rozwiązywanie problemów wraz z upływem czasu (koncepcja dynamiczna), akcentując przede wszystkim zdolność dostosowywania się instytucji do zmiennego otoczenia instytucjonalnego. Oznacza to niezbędność równoczesnego rozpatrywania problemów tak w kontekście ekonomicznym, jak i społecznym oraz politycznym. Efektywność adaptacyjna to jednoczesna realizacja efektywności ekonomicznej, społecznej i politycznej.

W ujęciach instytucjonalnych podkreśla się większą wagę mechanizmów adaptacji w stosunku do mechanizmów alokacji. Adaptacja to zdolność dostosowywania się do zmian zachodzących w gospodarującym społeczeństwie.

⁴¹ Nie oznacza to negowania motywów postępowania altruistycznego jako motywów równoległe występujących z motywami egoistycznymi.

⁴² W koncepcji efektywności Pareto wykorzystuje się formę użyteczności porządkowych, w koncepcji Hicksa-Kaldora użyteczności kardynalnej. W jednym i drugim przypadku pojawia się problem agregacji preferencji indywidualnych w preferencje społeczne. Powszechnie znany jest teoremat niemożności Arrowa (Arrow K., 1963).

To także umiejętność rozwiązywania powstających problemów. Te „lepsze” rozwiązania stanowią przejaw efektywności adaptacyjnej systemu instytucjonalnego. Efektywność w takim rozumieniu to zdolność systemu instytucji do rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych w czasie, co wymaga stałego dostosowywania instytucji do zmiennych warunków gospodarowania. D. North wymienia tu: zdolność społeczeństwa do akumulacji wiedzy, zdolność do generowania innowacji, wyzwalanie skłonności do ryzyka, wyzwalanie przedsiębiorczych zachowań czy eliminację wąskich gardeł w systemie społecznym (North D., 1994, s. 80).

Podstawowym wyznacznikiem efektywności adaptacyjnej jest wdrażanie instytucji zmniejszających czy oszczędzających koszty transakcyjne przy spełnieniu szeregu warunków ograniczających, jak np. potrzeba niezbędnych informacji, poziom kapitału społecznego czy tworzenie instytucji dla koordynacji działań gospodarczych. Oszczędzanie kosztów transakcyjnych nie oznacza ich minimalizacji. Obniżanie tych kosztów nie powinno uniemożliwiać powstawania instytucji niezbędnych dla zapewnienia wymogu komplementarności systemu instytucjonalnego. Z uwagi na niemierzalność wielu elementów kosztów transakcyjnych przyjmuje się podejście komparatywne, gdzie porównuje się ogólnie wielkość kosztów transakcyjnych danego kontraktu czy innego rozwiązania instytucjonalnego z innymi wariantami. O wyborze rozwiązania decyduje różnica kosztów transakcyjnych, a nie ich poziom absolutny.

Efektywny system instytucjonalny wymaga spójnego układu instytucji zwiększających stopień adaptacji systemu ekonomicznego jako całości. Kształtowanie proefektywnościowego ładu instytucjonalnego wymaga spełnienia wielu warunków, w tym zwłaszcza odpowiednich relacji między instytucjami politycznymi, instytucjami społecznymi, dystrybucją zasobów a instytucjami ekonomicznymi. Pomędzy różnymi instytucjami tworzą się sieci zależności i współpracy cechujące się względną trwałością sił oddziaływania. Chodzi przy tym o instytucje efektywne.

Efektywność zmian instytucjonalnych na wszystkich rynkach wyraża się głównie poprzez lepsze relacje między stronami transakcji. Niesprawne instytucje mogą powodować narastanie zjawisk niepożądanych, stanowiących równocześnie przejaw braku równowagi, jak np. względnie trwałe bezrobocie na rynku pracy, narastanie kosztów społecznych monopolizacji na rynkach produktów, niepożądane zmiany stóp procentowych i „nietrafione kredyty”, brak stabilności finansowej itd. Wywiera to także skutki społeczne i powoduje napięcia polityczne. Procesy gospodarowania mają bowiem jednocześnie charakter społeczny i powiązany z systemem politycznym.

Efektywność ekonomiczna nie jest wystarczającym kryterium oceny efektywności systemu instytucjonalnego. Dla efektywności adaptacyjnej bardziej istotne jest preferowanie efektywności ekonomicznej w ujęciu Hicksa-Kaldora niż efektywności Pareto, co było analizowane wcześniej.

Problemy efektywności nie da się oddzielić od problemów podziału i partycypacji różnych podmiotów w osiąganym bogactwie. Sposób podziału wpływa w dużym stopniu na motywację do produkcji. Instytucje sprzyjające rozwojowi mogą nie przynosić takich samych korzyści dla wszystkich, instytucje hamujące rozwój mogą zaś być wysoce opłacalne dla wybranych grup i jednostek. Kwestie redystrybucyjne oddziela się zazwyczaj od zagadnień efektywności, co znajduje uzasadnienie w uznaniu systemu instytucji formalnych za zbyt kosztowny instrument mogący służyć redystrybucji w porównaniu np. z systemem podatkowym.

Prowadzi to do nierówności społecznych; przy przekroczeniu pewnego poziomu tych nierówności maleje ogólna efektywność rozwiązań i hamowane są procesy rozwojowe. W obszarze instytucji występują tzw. niezamierzone skutki działań w wyniku społecznych współzależności funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Skutki te mają pewną siłę regulacyjną na wzór smithowskiej „niewidzialnej ręki rynku” (Sulejewicz A., 2006, s. 19). Kwestie te związane są z dobrobytem społecznym.

Pojęcie dobrobytu społecznego jest wielowymiarowe i złożone; obejmuje ono zarówno materialne warunki życia, jak i warunki społeczno-polityczne (np. wolność polityczna, miejsce jednostek w społeczeństwie i ich perspektywy awansowe czy poziom demokracji itd.). Dobrobyt społeczny w różny sposób nawiązuje do dobrobytu indywidualnego jednostek, też rozmaicie interpretowanego (np. hickowska zmiana ekwiwalentności preferencji). Sam dobrobyt społeczny jest wyrażany za pomocą wielu wskaźników, takich jak np. indeks poziomu rozwoju społecznego HDI – zawierający tak istotne wskaźniki nierówności.

Efektywność społeczna (optimum społeczne) jest na ogół utożsamiana z realizacją określonej funkcji dobrobytu społecznego – chodzi o decyzje praktyczne, które są w przybliżeniu zgodne z „duchem” konkretnej funkcji dobrobytu o charakterze czysto teoretycznym⁴³. Przyjęcie określonych funkcji dobrobytu jako ogólnej wytycznej w polityce gospodarczej powoduje różne skutki społeczne i ekonomiczne (Acocella N., 2002, s. 79–87). U podstaw funkcji dobrobytu

⁴³ W ekonomii dobrobytu znane są takie koncepcje funkcji dobrobytu społecznego jak: funkcja Nozicka, Nietzschego, Bentham, Bergsona-Samuelsona, Rawlsa, Nasha-Bernoulliego, Sena, Buchanana i inne. Przyjęcie tych funkcji jako ogólnej wytycznej w polityce gospodarczej powoduje różne skutki społeczne i ekonomiczne. Ekonomia dobrobytu zajmuje się określaniem kryteriów wyboru społecznego w dostosowaniu do różnych systemów instytucjonalnych.

społecznego znajduje się system wartości kształtowany w procesie politycznego wyboru publicznego. W teorii i w praktyce nie ma idealnej metody dokonywania obiektywnych porównań międzyjednostkowych poziomów dobrobytu (przesunąć w tym poziomie). Jedynym sensownym rozwiązaniem wydaje się mechanizm społecznych negocjacji i uzgodnień, system stałego dialogu społecznego.

W dialogu i negocjacjach zakłada się zróżnicowanie wartości wypłat dla różnych jednostek i podmiotów połączonych sieciami współzależności. Przy tych wypłatach ważne jest uwzględnianie powstających efektów współdziałania i przyczyniania się do tego danego podmiotu. Pojawia się złożony problem mierzenia tych efektów. Przy przyjęciu założenia malejącej krańcowej użyteczności bogactwa jego podział między podmioty nabiera większego znaczenia. Sposób podziału wywiera wpływ na dobrobyt społeczny.

Takie rozumowanie oddaje multiplikatywna postać funkcji dobrobytu społecznego Nasha, w której, najogólniej rzecz biorąc, dobrobyt społeczny (użyteczność społeczna) dla pewnego stanu rzeczy stanowi iloczyn wartości indywidualnych użyteczności w tym stanie dla poszczególnych jednostek. Użyteczność społeczna jest tym większa, im wyższe wypłaty otrzymują jednostki znajdujące się w trudniejszym położeniu materialnym. Oznacza to, że dobrobyt społeczeństwa uzależniony jest od sytuacji „najsłabszych” jednostek. Koncepcja ta uwzględnia więc niepełną substytucyjność pomiędzy użytecznością dla poszczególnych jednostek. Rodzi to określone implikacje dla polityki społeczno-gospodarczej państwa.

Podobnie traktuje tę kwestię koncepcja J. Rawlsa, w której sytuacja osób o najniższym statusie społecznym powinna się poprawiać szybciej niż sytuacja osób zamożnych. J. Rawls proponuje interakcję dwóch zasad. Pierwsza z nich – zasada sprawiedliwości – wymaga równości i wolności wszystkich uczestników, którzy się jej podporządkowują w sytuacji niewiedzy, tj. nieznajomości swej przyszłej pozycji majątkowej, społecznej i swoich innych możliwości. Druga natomiast dopuszcza istnienie nierówności społecznych i ekonomicznych, ale jedynie wówczas, gdy są one realizowane z największą korzyścią dla najmniej uprzywilejowanych (tzw. zasada maksyminu).

Inne funkcje społecznego dobrobytu zwracają bardziej uwagę na motywacyjno-proefektywnościowe konsekwencje podejść bardziej elitarnych. W formule J. Buchanana zakłada się np. równą sytuację jednostek w kontekście celów i wartości w ramach powszechnie aprobowanych reguł. Sytuacja dla danej jednostki jest korzystna, gdy oczekuje ona poprawy sytuacji w wyniku zawieranych umów. W koncepcji Buchanana mamy do czynienia z „dwuetapowym modelem procesu politycznego, w którym najpierw dochodzi do zawarcia kontraktu konstytucyjnego

(przy wymogu jednomyślności), a następnie mamy etap pokonstytucyjny, w którym jednostki podporządkowują się regułom tego kontraktu [...]” (Bełdowski J., Metelska-Szaniawska K., 2007, s. 58). Społeczna aprobatą podejmowanych decyzji ekonomicznych zwiększa skuteczność systemu instytucjonalnego.

Określona część zasobów produkcyjnych podlega alokacji pozarynkowej z wykorzystaniem mechanizmu politycznego o złożonym charakterze i decyzjach kolektywnych (Buchanan J.M., 1997, s. 21). Decyzje te mają sens wtedy, gdy rynkowy sposób dostarczania dóbr czy usług jest bardziej kosztowny lub w ogóle niemożliwy. Efektywność adaptacyjna to zdolność elit rządzących do wdrażania zmian instytucjonalnych będących efektem konsultacji społecznych. To jednocześnie neutralizacja sił oddziaływania grup interesu działających wbrew czy kosztem interesu publicznego.

Z wyborami instytucjonalnymi wiążą się konflikty interesów różnych grup i jednostek; znaczenie ma tu faktyczna i formalna siła polityczna tych interesów – ulegająca zmianom w czasie. Formalna siła polityczna zależy od politycznych instytucji, faktyczna siła polityczna zaś – od dystrybucji zasobów. Dystrybucja faktycznej siły politycznej warunkuje kierunki zmian instytucjonalnych. Instytucje polityczne, jak np. zmiany konstytucyjne czy transformacja systemowa, są rezultatem kolektywnych wyborów z zachowaniem różnej siły oddziaływania poszczególnych podmiotów. Bogatsze grupy interesów o większej sile politycznej starają się utrzymać korzystne zasady podziału w warunkach zmian instytucjonalnych. Siła polityczna tłumaczy także relatywnie długie funkcjonowanie instytucji „złych” – niesłużących rozwojowi, lecz przynoszących korzyści grupom interesu. Nie bez znaczenia jest również problem gapowicza. R. Barro udowodnił, że narastające dysproporcje rozwojowe hamują tempo wzrostu gospodarczego w krajach biedniejszych i jednocześnie zwiększają je w krajach bogatszych (Barro R., 1999).

Z siłą polityczną grup interesów łączy się kwestia efektywności politycznej. Najogólniej efektywność polityczną można rozumieć jako zdolność systemu instytucjonalnego do rozwiązywania problemów powstających w szeroko rozumianym otoczeniu danych podmiotów (Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., 2004). Mają tu miejsce różnego rodzaju gry jako przejaw występujących sprzeczności interesów ekonomicznych. W ramach reguł demokratycznych znajduje to wyraz w wyborach.

Wyborcy przyjmują często postawy „racjonalnej ignorancji”, co wynika z rachunku korzyści i kosztów uczestnictwa w życiu politycznym w warunkach asymetrii informacji. Małe korzyści z udziału w wyborach i wysokie koszty zbierania i przetwarzania informacji o programach konkurujących partii politycznych

powodują niechęć do udziału w wyborach i zjawisko nierównego wpływu obywateli na decyzje w sferze polityki. Zjawisko racjonalnej ignorancji wyborców i losowy rozkład preferencji niezorganizowanych wyborców powoduje wzrost znaczenia mniejszych, ale dobrze zorganizowanych grup interesu, grupy te mogą bowiem decydować o wynikach wyborów. Politycy zmuszani są do uwzględniania postulatów tych grup, co nie musi oznaczać efektywności ekonomicznej. Jest to jednak zgodne z efektywnością polityczną⁴⁴.

Efektywność tę można mierzyć zdolnością elit do efektywnej zmiany instytucji ekonomicznych. Rywalizacja o wygraną w demokratycznych wyborach zyskuje na znaczeniu w sytuacji uzyskiwania dodatkowych korzyści z samego faktu sprawowania władzy politycznej oraz z utraty tych korzyści (poniesienie strat) przez przegrywające w wyborach elity polityczne i stojące za nimi grupy społeczne. Realizacja własnych interesów przez wygranych (często kosztem dobra publicznego) wynika np. z braku konstytucyjnych ograniczeń dla decyzji ekip rządowych po wygranych wyborach. Decyzje te mogą być korzystne jedynie z punktu widzenia grup interesu popierających nowo wybierane władze polityczne.

Dobre ekonomiczne instytucje występują wtedy, gdy siła polityczna należy do grup i podmiotów o nastawieniu proinwestycyjnym, grup o wyższej skłonności do ryzyka, do oszczędzania i inwestowania. Instytucje są jednak często tworzone w interesie grup mających największą siłę polityczną – nie zawsze muszą to być instytucje zwiększające skuteczność funkcjonowania rynków i sprzyjające „dobremu rządzeniu”. Grupy i podmioty tracące swoje pozycje (tak polityczne, jak i ekonomiczne) oraz przywileje mogą mniej lub bardziej skutecznie przeciwstawiać się pozytywnym zmianom instytucjonalnym sprzyjającym rozwojowi. Wśród tych zmian ważne miejsce zajmują ograniczenia nakładane na rządzące elity polityczne oraz problem ich wiarygodności.

Tworzy to warunki „efektywnościowej” stabilności politycznej. Stabilność ta jest szczególnie potrzebna w obliczu konieczności przeprowadzenia niezbędnych i kosztownych społecznie reform. Inne są przejawy tej stabilności w demokratycznym systemie politycznym, a inne w systemie autorytarnym. W obu systemach mamy do czynienia z funkcjonowaniem swoistego rynku politycznego. Rynek ten wykazuje ułomności mechanizmu konkurencji z uwagi na różnice między pozycją zajmowaną na rynku przez poszczególne grupy interesu, starające się o uzyskanie

⁴⁴ Skuteczne ograniczenie siły oddziaływania koalicji grup interesu to jedna z miar efektywności politycznej. Inną miarą tej efektywności jest trwałość „proreformatorskiej władzy” w warunkach demokratycznych wyborów. Ta zaś zależy od akceptacji danego systemu instytucji bazowych i społecznej akceptacji istniejących rozwiązań.

kontroli w procesie podejmowania decyzji w ramach realizowanej polityki gospodarczej. W każdym społeczeństwie mamy też do czynienia z przetargami politycznymi grup interesu. Przetargi te nie zawsze są grą o sumie zerowej, gdyż w warunkach możliwego konfliktu interesów osiągnięcie kompromisu między grupami przynosi korzyści wszystkim stronom (Cawson A., 1995, s. 177).

Realizacja zarówno koncepcji efektywności ekonomicznej, jak i efektywności społecznej oraz politycznej wymaga ponoszenia kosztów transakcyjnych. Koszty te to także koszty tworzenia instytucji ograniczających możliwości wywalczenia korzystnych decyzji regulacyjnych państwa, jak np.: kontyngenty czy cła, ulgi podatkowe, preferencyjne stopy procentowe czy też zamówienia publiczne (Wilkin J., 2005, s. 25). Uzyskiwanie tego typu korzyści wymaga ponoszenia określonych nakładów⁴⁵. Zasoby przeznaczone na praktyki *rent-seeking* zmniejszają zasoby wykorzystywane w celach produkcyjnych, co obniża ogólną efektywność ich wykorzystania. Pojęcie aktywnego poszukiwania renty należy odnieść do sytuacji utraty zasobów w celu osiągnięcia renty monopolowej⁴⁶. To przykłady wyrażania efektywności poprzez ograniczanie zjawisk świadczących o występowaniu niesprawnych czy nieefektywnych instytucji.

Efektywność adaptacyjną systemu instytucjonalnego można także wyrazić w postaci ograniczania korupcji. Korupcja to w istocie wykorzystywanie władzy dla osiągania prywatnych korzyści. Korupcja świadczy o niskiej jakości instytucji i jednocześnie hamuje tworzenie instytucji efektywnych. Korupcja stanowi jedno z istotnych kryteriów oceny systemu instytucjonalnego w kontekście wskaźników jakości rządzenia (Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2006). Pojawia się ona na styku instytucji tworzonych odgórnie przez państwo i instytucji tworzonych oddolnie przez jednostki i podmioty. Korupcji może także sprzyjać nadmierna regulacja działalności gospodarczej, zwłaszcza zbyt liczne koncesje, licencje, pozwolenia. Korupcja to przejaw monopolu władzy biurokracji (przy niedorozwoju kontroli społecznej) i zbyt dużego pola uznaniowości wydawanych decyzji urzędniczych. Celem działań korupcyjnych może być: redystrybucja kapitału, uzyskiwanie renty, unikanie podatków czy nieuczciwa konkurencja itd.

⁴⁵ Ograniczanie praktyk *rent-seeking* wymaga głównie zmniejszania zakresu redystrybucyjnej funkcji państwa, ograniczania zakresu regulacji, zwiększenia otwartości gospodarki, rozszerzenia systemu kontroli społecznej oraz rozbudowy instytucji demokratycznego państwa prawa. Szczególne znaczenie ma umacnianie demokracji politycznej oraz wdrażanie mechanizmów neutralizacji oddziaływania różnych grup interesu.

⁴⁶ Nie należy przy tym mylić renty monopolowej jako transferu od nabywcy do monopolisty (bez aktywnego poszukiwania renty) z rentą osiąganą w wyniku aktywnego poszukiwania. W tej ostatniej partycypują nie tylko monopolści, lecz także pracownicy i podmioty zaangażowane w jej uzyskanie.

Korupcja stanowi przykład negatywnego kapitału społecznego. Nasilenie korupcji wiąże się z większym udziałem wiążącego kapitału społecznego w ogólnym kapitale społecznym. Przy dużym zasięgu korupcji (korupcja systemowa) sama staje się ona jedną z podstawowych reguł zachowania większości podmiotów; swoistego rodzaju instytucją formalno-nieformalną o powszechnym charakterze. Można to określić terminem „swoistej internalizacji” i nabierania cech normy społecznej. Korupcja jako „norma społeczna” ulega wzmocnieniu oraz nabiera cech trwałości i powszechności. Obejmuje stopniowo kolejne jednostki, podmioty i grupy społeczne. Utrwała ona cały system instytucjonalny w jego dotychczasowym kształcie, stanowi osnowę procesów *path dependence*. Czyni system instytucjonalny wysoce nieefektywnym, obniżając jakość wielu instytucji.

3.3. Wskaźniki jakości instytucji

Wskaźniki jakości instytucji można podzielić na: wskaźniki opisujące cechy instytucji, jak i efekty ich funkcjonowania. Pierwsza grupa miar o charakterze obiektywnym dotyczy identyfikacji występowania określonych instytucji, druga zaś wyraża jakość instytucji i ma w dużym stopniu charakter subiektywny – porównawczych ocen eksperckich. J. Aron do wskaźników opisujących cechy instytucji zalicza miary charakteryzujące dane społeczeństwo, miary charakteryzujące politykę w danym kraju (np. stabilność polityczna – jako wyróżnik równowagi instytucjonalnej), jak i miary braku równowagi instytucjonalnej (np. brak stabilności finansowej). Do wskaźników charakteryzujących efekty ich działania zalicza zaś bezpośrednie mierniki jakości instytucji formalnych (prawa własności i ich ochrona, zabezpieczenie zawieranych kontraktów, praworządności itd.) oraz specyficzne mierniki kapitału społecznego (prawa obywatelskie, aktywność społeczna, skłonność do kooperacji, zaufanie między podmiotami, wartości kulturowe, normy społeczne i szereg innych) (Aron J., 2000, s. 107–113).

Wskaźniki opisujące instytucje jako takie (zarówno formalne, jak i nieformalne) dotyczą głównie praktyki ich funkcjonowania. Indeksy i zawarte w nich mierniki stanowią element, część składową warunków gospodarowania. Wskaźniki opisujące efekty gospodarowania wywierają zaś pośredni wpływ na uwarunkowania gospodarcze, same stanowiąc jeden z elementów tych uwarunkowań. Do najszerszej stosowanych wskaźników jakości instytucji zaliczyć należy: wskaźnik ryzyka BERI (*Business Environmental Risk Intelligence*), wskaźnik ryzyka ICRG (*International Country Risk Guide*), indeks wolności ekonomicznej Heritage Foundation, wskaźniki ryzyka Euromoney, indeks praw politycznych i swobód

obywatelskich Gastila, indeks wolności Fraser Institute i inne (Kosior A., 2006, s. 60–66). Dodać tu także należy np. indeks *Doing Business*⁴⁷.

Wskaźnik ryzyka BERI obejmuje takie elementy jak: stabilizacja polityczna, stosunek do inwestorów zagranicznych, potencjalna możliwość nacjonalizacji, wskaźniki inflacji, stan równowagi bilansu płatniczego, bariery biurokratyczne, wymienialność waluty, realizacja zawartych kontraktów, poziom usług eksperckich, jakość władz różnych szczebli, możliwości uzyskiwania kredytów, poziom rozwoju infrastruktury, dostępność sieci komunikacyjnych, poziom rozwoju instytucji finansowych, relacje kwalifikacji i kosztu czynnika pracy, gęstość sieci handlowej, poziom dostępu do środków komunikacji społecznej i inne.

Z kolei wskaźnik ICRG mierzy ryzyko ekonomiczne i polityczne, uwzględniając wiele czynników ryzyka o określonej wadze. Szczególną wagę przywiązuje się do ryzyka politycznego, a zwłaszcza do takich jego cech jak: stabilność władz rządowych, stopień konfliktów i napięć społecznych, otwartość struktur społecznych i szanse awansów, poziom korupcji, równouprawnienie inwestorów krajowych i zagranicznych, poziom praworządności, stopień realizacji zobowiązań władz różnych szczebli, ryzyko wywłaszczeń, bezpieczeństwo i porządek publiczny, poziom demokracji, zakres biurokracji i inne. Stosowane indeksy, tak BERI, jak i ICRG, mają na celu głównie ocenę stopnia bezpieczeństwa realizacji zawieranych kontraktów, jak i stopnia ochrony prywatnych praw własności. Wskaźnik ryzyka inwestycyjnego ICRG wykorzystywany w badaniach empirycznych wykazuje istotną korelację z tempem wzrostu PKB per capita w większości krajów świata. Z ryzykiem tym wiąże się także zjawisko korupcji.

Indeks wolności (swobody) gospodarczej Heritage Foundation stanowi z kolei jeden ze sposobów wyrażania wolności gospodarczej⁴⁸. Wskaźnik ten obejmuje następujące kategorie z wieloma zmiennymi szczegółowymi: politykę handlową (taryfy celne, ograniczenia pozataryfowe, korupcja); obciążenia fiskalne (stawki podatków od osób prawnych i fizycznych, udział wydatków rządowych w PKB); zakres interwencji państwa (wielkość dochodów sektora publicznego, udział rządowych wydatków konsumpcyjnych w PKB); politykę monetarną

⁴⁷ W prezentowanym tekście wymienia się jedynie niektóre wskaźniki jakości instytucji – te, które są najczęściej opisywane w literaturze.

⁴⁸ Pod pojęciem wolności gospodarczej należy rozumieć swobodę podejmowania działań gospodarczych bez nadmiernej interwencji i regulacji państwa. Wolność gospodarcza stanowi przejaw wolności jednostek i jest wyrazem ich praw. Wolność stanowi prawną podstawę mechanizmów konkurencji rynkowej oraz przejawiania postaw przedsiębiorczości i innowacyjności. Z wolnością wiąże się także skłonność do podejmowania ryzyka i działania na własny rachunek. Ma ona również swoje ograniczenia związane ze współdziałaniem z innymi jednostkami i podmiotami – w tym konkurentami.

(niezależność banku centralnego, stopa inflacji); inwestycje zagraniczne i przepływy kapitałowe (ograniczenia praw własności, swoboda lokat, prawne równouprawnienie podmiotów krajowych i zagranicznych, swobodę transferów kapitału i zysków, dostępność kredytowych środków finansowych); finanse i bankowość (udział własności państwowej w instytucjach finansowych, swoboda tworzenia oddziałów banków zagranicznych, zakres nadzoru i regulacji w systemie finansowym, wpływ rządu na alokację środków finansowych); ceny i płace (zakres ustawowej płacy minimalnej, zasięg kontroli cen, zakres cen administrowanych); prawa własności i ich ochronę (niezależność sądownictwa, zakres prawnej ochrony praw własności, zagrożenie nacjonalizacją, korupcja); zakres i skuteczność regulacji (zakres licencji, koncesji i zezwoleń, korupcja i biurokratyzacja, stopień regulacji rynku pracy i restrykcyjność prawa pracy, warunki bhp, regulacje ochrony środowiska); funkcjonowanie gospodarki nieformalnej (zakres przemytu, zakres sprzedaży dóbr w „szarej strefie”, nielegalne zatrudnienie, nieformalne usługi). W indeksie tym stosuje się jednakowe wagi; sam indeks jest średnią ważoną z sumy punktów uzyskanych w ww. kategoriach badawczych.

Generalnie wolność gospodarcza sprzyja wzrostowi i rozwojowi; nie wszystkie jednak cechy tej wolności mają jednakowy wpływ. W większym też stopniu na rozwój wpływa zmiana poziomu wolności niż jej poziom absolutny. Dla różnych krajów odmienne są wskaźniki wolności w poszczególnych obszarach. Im wyższa wartość punktowa, tym mniejsza wolność gospodarcza i tym niższy poziom jakości instytucji.

Indeks wolności ekonomicznej Fraser Institute ujmuje pięć podstawowych obszarów czy raczej wymiarów wolności gospodarczej. Należą do nich: rozmiary wydatków rządowych, tak o charakterze konsumpcyjnym, jak i inwestycyjnym; system prawny ze szczególną rolą ochrony praw własności – w tym własności intelektualnej; określenie „mocnego pieniądza”; swoboda wymiany zagranicznej oraz zakres regulacji na różnych rynkach. Wydatki rządowe mierzone są udziałami w PKB, podobnie jak wielkość płatności transferowych i różnego rodzaju pomocy państwa, np. subsydiów. Rozmiary rządu można także wyrażać skalą obciążeń fiskalnych, w tym np. wysokością krańcowych stóp podatkowych. W zakresie systemu prawnego mierzy się np. spójność przepisów prawnych czy stopień niezależności sądownictwa od innych władz państwa.

Odnosnie do realizacji koncepcji „mocnego pieniądza” bierze się pod uwagę wielkość podaży pieniądza, zdolności banku centralnego do kontrolowania tej wielkości czy skuteczność walki z inflacją – wskaźniki zmian w inflacji rzeczywistej i oczekiwanej. Ważna jest tu także kwestia dostępności pieniądza i możliwości korzystania z usług bankowych – w tym zaciągania kredytów i swoboda

otwierania rachunków w różnych walutach. Swoboda wymiany z zagranicznymi partnerami dotyczy np. kwestii opodatkowania handlu zagranicznego, występowania różnego rodzaju barier handlowych, regulacji obrotów kapitałowych czy kształtowania kursów walutowych. Problem regulacji dotyczy tak rynków produktowych, jak i rynków czynników produkcji.

Wskaźniki używane w konstrukcji indeksu opisują raczej typ czy charakter polityki gospodarczej państwa. Są one pośrednimi miarami jakości instytucji. Generalnie wolność gospodarcza sprzyja wzrostowi i rozwojowi; różna jest przy tym siła wpływu poszczególnych cech tej wolności. W większym też stopniu na rozwój wpływa zmiana poziomu wolności niż jej poziom absolutny. Dla różnych krajów odmienne są wskaźniki wolności w poszczególnych obszarach (wskaźniki mierzone punktami). Im wyższa wartość punktowa, tym mniejsza wolność gospodarcza i tym niższy poziom jakości instytucji.

Wskaźniki ryzyka Euromoney dotyczą oceny ryzyka inwestowania w danym kraju. Na ryzyko to składają się takie elementy jak: ryzyko polityczne, ryzyko finansowania (głównie dostęp do kredytów bankowych), ryzyko finansowania przez instytucje rynku kapitałowego, ryzyko finansowania w ramach systemu instytucji finansowych, wskaźniki zadłużenia i relacji tego długu do innych wielkości ekonomicznych, skala długów nieobjętych procedurami oddłużania i kwestia ich restrukturyzacji, odpowiednie wskaźniki ratingu (wg metod Standard & Poor's Moody's)⁴⁹ i inne.

Indeks wolności obywatelskich Gastila dotyczy określania wolności gospodarczej, łatwości i szybkości rozpoczynania działalności gospodarczej i swobody jej prowadzenia. Chodzi tu zarówno o relacje przedsiębiorstwo – państwo, jak i stopień odzwierciedlania dominujących preferencji indywidualnych i społecznych przez system instytucji formalnych, nieformalnych i instytucji-organizacji. W praktyce wykorzystuje się dwa obszary stosowanych mierników – prawa polityczne i wolności obywatelskie. Prawa polityczne dotyczą tak oceny demokracji wyborczej, jak i zakresu pluralizmu politycznego oraz ocen jakości funkcjonowania władz – głównie rządu (konceptja *good governance*). Wolności obywatelskie to z kolei: rządy prawa (kwestie praworządności), swoboda zrzeszania się w różnego rodzaju organizacjach i stowarzyszeniach (przy ich niezależności) czy istnienie silnych związków zawodowych, swoboda wyznania i swoboda wypowiedzi. Szczególnie ważna jest tu kwestia niezależności mediów i prasy. Istotą wolności obywatelskich są wolności osobiste takie jak: realne uprawnienia

⁴⁹ Doświadczenia związane z ostatnim kryzysem finansowym wskazują, że istnieje potrzeba zreformowania systemu ratingu i stosowanych w nim metod i narzędzi.

własnościowe, prawo do swobody działalności gospodarczej, istnienie sytuacji faktycznej równości szans (w wymiarze prawnym i ekonomicznym) czy swoboda wyboru zawodu i miejsca zamieszkania.

W ramach Banku Światowego stworzono syntetyczne wskaźniki jakości rządzenia (*governance*) (Brzozowski M. et al., 2007, s. 28). Wskaźniki te zaliczyć należy do wskaźników mierzących jakość całego systemu instytucjonalnego. Jak pisze M. Masiór, do tego typu wskaźników zaliczyć też można: „indeks Global Integrity, ranking jakości rządów w *Country Policy and Institutional Assessments*, *CPIA* (Bank Światowy, organizowane także przez Afrykański i Azjatycki Bank Odbudowy i Rozwoju), indeks globalnej konkurencyjności w *Global Competitiveness Report* (Światowe Forum Ekonomiczne), ranking konkurencyjności w *The World Competitiveness Yearbook* (International Institute for Management Development, IMD), *Institutional Profiles Database* (francuskie Ministerstwo Gospodarki, Przemysłu i Zatrudnienia wraz z Agence Française de Développement), indeks transformacji (Fundacja Bertelsmanna), indeks transformacji (Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju), *Afrobarometer*, *Latinobarometro*, sondę światową Gallup [...]” (Masiór M., 2012, s. 64). Te i inne wskaźniki mają różne zalety i wady. Stale otwartym pozostaje zagadnienie, na ile odzwierciedlają one „faktyczny stan rzeczy”. Samo porównywanie realiów z „wzorcami – wskaźnikami” jest dyskusyjne. Daje też o sobie znać zjawisko „działania pod obowiązujące wskaźniki” (Hoyland B., Moene K., Willumsen F., 2012).

Dyskusyjną kwestią jest możliwość stałej poprawy jakości instytucji, istnieją bowiem naturalne granice „wysokiej jakości instytucji”. Pojawiają się tu kwestie metodologiczne mierzenia tej jakości (Knack S., Keefer P., 1995, s. 207–227). Ma to związek z określaniem potencjału instytucjonalnego. Przy odpowiednim poziomie potencjału instytucjonalnego (co trudno jest określić *ex ante*) istnieje większa możliwość wyboru instytucji o niższych kosztach ich funkcjonowania (kosztach transakcyjnych).

3.4. Potencjał instytucjonalny i jego mierzenie

Systemy instytucjonalne bezpośrednio wiążą się z potencjałem instytucjonalnym, swoistego rodzaju „możliwościami produkcyjnymi systemu instytucjonalnego”. Potencjał instytucjonalny stanowią istniejące i „ukryte” możliwości oraz motywacje do skutecznego rozwiązywania problemów gospodarczych przez poszczególne podmioty w ramach danego systemu instytucji. Wyzwolenie potencjalnych możliwości wymaga stworzenia odpowiednich warunków oraz zastosowania

narzędzi pobudzających do podjęcia działań. Potencjał ten jest określany przez sposób i formę zarządzania rozwiązywaniem poszczególnych problemów – zarządzanie projektami, funkcjonowanie instytucji-organizacji, jakość prawa czy zaufanie jednostek, jak i grup społecznych do innych podmiotów systemu instytucjonalnego. Niedostatek potencjału instytucjonalnego wymaga tworzenia nowych instytucji wypełniających istniejące luki instytucjonalne.

Instytucje ze swej natury mają cechy statystyczne o charakterze jakościowym – trudno mierzalnym. Według D. Northa „instytucji nie możemy ani zobaczyć, ani ich odczuć, ani nawet zmierzyć [...]” (North D., 1990, s. 107). Dla identyfikacji różnych wariantów cech jakościowych, np. zakresu demokracji, praworządności czy zasad *governance* (dobrego rządzenia), stosuje się różnego rodzaju cechy ilościowe, jak np. skalę frekwencji wyborczej, rozmiary korupcji, ilość postępowań sądowych, wymiennosc osób w elitach rządzących i szereg innych. Wykorzystuje się tu zarówno szeregi czasowe, jak i dane przekrojowe.

Do mierzenia potencjału instytucjonalnego stosuje się różne metody i narzędzia badawcze. Liczba indeksów jest duża i są one wewnętrznie zróżnicowane. Wszystkie stosowane indeksy i używane wskaźniki mierzą instytucje i ich skutki ogólnie w całym systemie lub też w poszczególnych obszarach gospodarowania. Instytucje są szczególnie trudne do mierzenia z uwagi na ich wielowymiarowość i zmienność danej matrycy instytucjonalnej. Dane mają przy tym w dużym stopniu charakter subiektywny określany systemem norm i hierarchii wartości. W procesach mierzenia chodzi także o uchwycenie interakcji występujących między różnego rodzaju instytucjami, tak w ramach danego rodzaju instytucji (w ramach instytucji formalnych czy nieformalnych), jak i między nimi.

Istotny jest przy tym wpływ tych interakcji zachodzących między różnymi instytucjami na zmienne realne, takie jak np. PKB, zatrudnienie, bezrobocie, czy zmienne nominalne, jak np. inflacja, podaż pieniądza, płace. Uchwycenie tego wpływu stanowić może podstawę teoretycznych rekomendacji dla polityki instytucjonalnej państwa. Współzależności te mają przy tym zróżnicowany charakter w zależności od specyfiki danego rynku i stopnia jego regulacji. Zależności te mogą być np. ujęte w funkcjach produkcji, chociażby funkcji produkcji Kremera (Kremer M., 1993, s. 551–575). Występuje w niej parametr A obrazujący wpływ instytucji na produkcję wzorem $A = Bx \square B_j$, gdzie B_j oznacza jakość poszczególnych instytucji, parametr B ujmuje zaś „zgranie”, wzajemne dopasowanie instytucji. Operator mnożenia \square wskazuje na uzależnienie jakości jednej instytucji od jakości pozostałych instytucji; różne instytucje nakładają się na siebie wzajemnie. Zła jakość jednej instytucji obniża efektywność oddziaływania całego systemu instytucjonalnego.

Innym ważnym zagadnieniem jest relacja instytucji o charakterze bardziej ogólnym do instytucji odcinkowych, np. relacja demokracji do frekwencji wyborczej, kradzieży do praw własności itd. Poszczególne instytucje cząstkowe mogą w odmienny sposób wpływać na instytucję bardziej zagregowaną; zależności zaś mają charakter nieliniowy. Potrzebne jest także uchwycenie możliwych zależności przyczynowo-skutkowych w systemach instytucjonalnych. Pojawia się tu również zagadnienie reprezentatywności rozpatrywanych podmiotów podlegających oddziaływaniu danych instytucji oraz zmienności charakteru instytucji w czasie – co ma szczególne znaczenie dla wyborów i porównań międzyokresowych.

Stosowane indeksy i wskaźniki są często konstruowane przez firmy zajmujące się głównie oceną ryzyka inwestycyjnego. W praktyce może tu dominować punkt widzenia inwestorów zagranicznych zainteresowanych warunkami gospodarowania możliwie korzystnymi dla nich samych. Niektóre z instytucji (mierzonych według prezentowanych wskaźników) mogą przynieść skutki odwrotne do zamierzonych, jak np. regulacje w obszarze systemu finansowego. Nie każdy też poziom wskaźnika odpowiada warunkom danego kraju (np. w przypadku gospodarki Chin). W konstruowanych wskaźnikach traktuje się także instytucje bardziej jako ograniczenia niż udogodnienia w procesach gospodarowania.

Szeroko wykorzystuje się tu różnego rodzaju dane statystyczne wraz z ich ograniczeniami i lukami. Można brać pod uwagę np. modele ekonometryczne (choćby modele danych panelowych). W badaniach tych i innych współzależności może mieć zastosowanie analiza czynnikowa niezbędna do uchwycenia korelacji między nimi oraz analiza głównych składowych – dla pokazania wewnętrznego zróżnicowania systemu instytucjonalnego. Celem analizy czynnikowej jest redukcja ilości zmiennych objaśniających wpływających na zmienne objaśniane.

W analizach konieczne jest także stałe konfrontowanie wyrażanych opinii i deklaracji z faktycznymi zachowaniami. Badania ankietowe wskazują na deklarowane zachowania podmiotów, które nie muszą być zgodne z zachowaniami rzeczywistymi. Zachowania te lepiej można poznać poprzez wykorzystanie takich narzędzi i eksperymentów jak np. indeks obywatelskiej współpracy Knacka i Keefera.

Szczególnie złożonym zagadnieniem jest kwestia mierzenia kapitału społecznego, z uwagi na jego wielowymiarowość i różnorodność. Nie jest możliwy bezpośredni pomiar kapitału społecznego, stąd większe zastosowanie miar pośrednich. Stosowane w praktyce wskaźniki mierzą zarówno przyczyny, przejawy, jak i skutki istnienia tego kapitału. W mierzeniu kapitału mamy do czynienia zarówno z cechami obiektywnymi (organizacje, związki, podmioty sektora społecznego), jak i subiektywnymi (normy, wartości, zaufanie).

Ciągle brak jest jednak syntetycznych, agregowanych form wyrażania kapitału społecznego podobnych do odpowiednich miar instytucji formalnych. Fukuyama proponuje z kolei mierzenie kapitału społecznego poprzez różnego rodzaju negatywne zjawiska społeczne, jak np. skala przestępczości czy unikanie płacenia podatków. Trudno tu jednak o jednoznaczne zależności przyczynowo-skutkowe. Do ilościowego pomiaru kapitału społecznego wykorzystuje się głównie takie jego cechy lub konsekwencje jak: zaufanie, zakres oddziaływania norm obywatelskich oraz przynależność do dobrowolnych organizacji.

W badaniach tego kapitału wykorzystuje się trzy metody: analizę danych statystycznych, badanie ankietowe oraz badania eksperymentalne. Badania wykorzystujące ankiety opierają się na danych pochodzących z takich źródeł jak np.: WVS (World Values Survey), amerykańska GSS (General Social Survey), europejska ESS (European Social Survey) czy Diagnoza Społeczna (Bednarczyk Z., 2011, s. 74). Bank Światowy w mierzeniu kapitału społecznego wykorzystuje tzw. Social Capital Assessment Tool (SOCAT). Badania ankietowe w większym stopniu dotyczą strukturalnego kapitału społecznego, tj. analiz sieciowych.

Problem zaufania w społeczeństwie to problem sposobu funkcjonowania instytucji społecznych, co można analizować poprzez sięganie do metod ekonomii eksperymentalnej. Badania eksperymentalne są szczególnie użyteczne przy omawianiu źródeł kulturowych kapitału społecznego. Metody te umożliwiają porównywanie rozwiązań instytucjonalnych w poszczególnych krajach bez potrzeby ich mierzenia, co przy kapitale społecznym ma duże znaczenie⁵⁰. W metodach eksperymentalnych wykorzystuje się głównie dwa typy eksperymentów: grę w zaufanie (ang. *Trust Game*) oraz grę w dobra publiczne (ang. *Public Goods Game*) i inne (Borowski R., 2009).

W eksperymentach tych bada się m.in. wpływ niepełnej informacji na zachowanie się symulowanego rynku finansowego, na którym występują podmioty o wysokim i niskim kapitale społecznym. Wprowadzenie do stosowanych gier form kooperacji pomiędzy graczami przynosi rezultaty lepsze niż rozwiązania niekooperacyjne (gapowicze) (Ostrom E., 2006). Eksperymenty dotyczą także problemu koordynacji (z uwzględnieniem istnienia defektu kooperacji i koordynacji), negocjacji społecznych, złożoności struktur rynkowych czy wyborów form zawieranych kontraktów (np. aukcje).

⁵⁰ Większość eksperymentów polega na rozgrywaniu gier i nadawaniu decyzjom oraz wyplatom odpowiedniej interpretacji ekonomicznej, np. rozszerzony dylemat więźnia, gra w dyktatora czy gra w ultimatum. Badania eksperymentalne prowadzone są głównie przez eksperymenty w warunkach laboratoryjnych.

W zakresie mierzenia skutków funkcjonowania instytucji formalnych, jak i nieformalnych należy uwzględnić system motywacyjny, system nagród i kar za przestrzeganie lub nieprzestrzeganie funkcjonujących instytucji (Voigt S., 2009, s. 14–16). Sankcje np. za nieprzestrzeganie prawa czy naruszanie praw własności powinny być odpowiednie do ryzyka osiągnięcia korzyści z tego tytułu. Chodzi także o zachowanie nieodzowności, bezwarunkowości tych sankcji i brak „wyjątków od reguł”. Należy przy tym uwzględnić sankcje ze stanowienia i przestrzegania wszystkich rodzajów instytucji. To samo w sobie stanowi rodzaj rozwiązania instytucjonalnego. Na wagę stosowanych nagród i kar wpływa zarówno użyteczność dla podmiotu stosowanych rozwiązań, jak i prawdopodobieństwo ich stosowania.

Potrzebny jest tu także system społecznej kontroli i nadzoru nad zgodnością formalnych i faktycznych reguł gry lub jej brakiem. Pojawia się złożona kwestia mierzenia zachowań oportunistycznych podmiotów gospodarczych i uchwycenia zależności przyczynowo-skutkowych między danymi instytucjami a tymi zachowaniami. Oznacza to lepsze wykorzystywanie istniejącego potencjału instytucjonalnego.

Potencjał ten jest tym większy, im lepiej dany system instytucjonalny realizuje funkcje, do których został ukształtowany (kształtowany tak oddolnie, jak i odgórnie). Wykorzystanie potencjału instytucjonalnego to realizacja podstawowych funkcji systemu instytucjonalnego. Niezależnie od różnic definicyjnych większość autorów zgodna jest co do takich podstawowych funkcji instytucji jak:

- standaryzacja zachowań w warunkach heterogeniczności jednostek i podmiotów gospodarczych, wpływ na preferencje;
- sprzyjanie zawieraniu kontraktów służących efektywnej kooperacji i koordynacji działań, zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, zaufanie do rynków i państwa;
- obniżanie kosztów transakcyjnych (ale nie ich minimalizacja) w warunkach niepewności behawioralnej i rozgrywania gier tak o charakterze kooperacyjnym, jak i i niekooperacyjnym;
- regulacja funkcjonowania i rozwoju podmiotów gospodarczych, ułatwienia realizacji interesów podmiotów z uwzględnieniem różnych stron interesu publicznego;
- ograniczanie zakresu zjawisk *market failures* (zawodności rynku), jak i *government failures* (zawodności państwa), rozwijanie instytucji rynkowych (np. urzędów regulacyjnych), kreowanie dodatnich efektów zewnętrznych i przeciwdziałanie ujemnym efektom zewnętrznym;
- uwzględnianie warunków ryzyka i niepewności, sprzyjanie racjonalizacji skłonności do ryzyka; ograniczanie zakresu niepewności gospodarowania;

- wydłużanie horyzontu czasowego podejmowanych decyzji, umiejętne godzenie interesów „dziś” i interesów „jutra”, kreowanie warunków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu.

Realizacja tych funkcji to urzeczywistnienie efektywności adaptacyjnej systemu instytucjonalnego.

Zachodzące we współczesnej gospodarce zmiany instytucjonalne w dużym stopniu starają się łączyć strategie rywalizacji i konkurencji podmiotów z korzyściami współpracy i kooperacji, co tworzy wielowymiarowe sieci powiązań. Chodzi o instytucje elastycznie dostosowujące się do zmian otoczenia. Państwo powinno wspierać kontrolne funkcje różnych instytucji, tak, aby współpraca nie przekształcała się w nieformalne, mafijno-oligarchiczne powiązania. Chodzi także o utrzymanie stabilności systemowej, co można określić terminem „równowaga instytucjonalna”. Równowaga ta w dużym stopniu wiąże się z równowagą gospodarczą typu równowagi Nasha.