

Bókardómur: Háskaleg hagkerfi: Tækifæri og takmarkanir umbóta¹

*Imperfect Institutions. Possibilities & Limits of Reform.*²

Höfundur Þráinn Eggertsson

Gylfi Magnússon³

Inngangur

Bók Þráins Eggertssonar, *Imperfect Institutions*, ber þess skýr merki að hún er afrakstur áralangra rannsókna höfundarins. Þráinn hefur um árabil helgað sig þeirri fræðigrein, sem hann kallar *nýju stofnanahagfræðina*. Svo þýðir hann hugtakið *new institutional economics*. Í bókinni gerir hann grein fyrir nokkrum af helstu niðurstöðum sínum ásamt því að fjalla um ýmsar rannsóknir annarra.

Þótt Þráinn hafi áður birt margar af niðurstöðum sínum í tímaritsgreinum er mikill fengur að því að hann skuli setja þær fram í bók sem þessari. Þráinn fer ekki þá leið að gefa út greinasafn. Hann umritar greinarnar að verulegu leyti og bætir talsverðu við. Bókarformið gerir honum betur kleift að tengja rannsóknir sínar saman og setja í samhengi við skrif annarra á þessu sviði. Þá er aukið svigrúm til að gera grein fyrir ýmsum forsendum fræðanna og forsögu.

Þráinn leyfir sér þó ekki að teygja lopann. Texti bókarinnar er álíka knappur og almennt tíðkast í fræðigreinum, sem birtar eru í tímaritum. Fyrir vikið verður bókin vart hraðlesin, þótt textinn sé skýr. Skyldleikinn við tímaritsgreinarnar sést líka á því að textinn byggist augljóslega á mikilli yfirlegu höfundarins. Hann hefur komið þessari hugsun frá

sér áður á prenti og farið með hana í gegnum stíft ritstjórnarferli.⁴ Það er því erfitt að benda á lausa enda eða hálfkláraða hugsun í bókinni.

Þótt víða sé komið við í *Imperfect Institutions* er bókin ekki skrifuð sem yfirlitsrit. Hún er sennilega ekki mjög aðgengileg þeim, sem lítið hafa kynnt sér stofnanahagfræði áður. Fyrir þá væri betra að byrja á eldri bók Þráins, *Economic behavior and institutions* (1990). Sú bók hefur staðist vel tímans tönn. Þótt hún sé orðin 15 ára gömul er hún enn ágætis lesning. Það má m.a. sjá á því að enn er verið að þýða hana og gefa út á nýjum tungumálum. Í inngangi nýju bókarinnar segir Þráinn að hún byggist á og sé eins konar framhald af þeirri fyrri. Aherslur eru þó nokkuð aðrar. Þannig er í síðari bókinni m.a. meira lagt upp úr þeim lærdómi fyrir hagstjórn, sem Þráinn telur að megi draga af niðurstöðum nýju stofnanahagfræðinnar.

Economic behavior and institutions og tímaritsgreinar Þráins hafa vakið talsverða athygli innan þessa geira hagfræðinnar. Oft er vitnað til þeirra í skrifum annarra fræðimanna. Er Þráinn sá íslenski hagfræðingur, sem oftast hefur verið vitnað til í fræðiskrifum á alþjóðlegum vettvangi.⁵

1 Bók Þráins Eggertssonar er væntanleg í íslenski þýðingu nú í vor og ber titilinn: Háskaleg hagkerfi: Tækifæri og takmarkanir umbóta.

2 Útgefandi University of Michigan Press, Ann Arbor. 264 bls. 2005.

3 Höfundur er dósent í viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands.

4 Nokkrar af helstu greinum Þráins um stofnanahagfræði undanfarin ár eru tilgreindar í heimildaskrá.

5 Um 400 tilvitnanir voru skráðar í verk Þráins í svokölluðum ISI-gagnagrunni (Social Science Citation Index) um mitt ár 2005. Bækur Þráins hafa einnig fengið góða dóma í fagtímaritum, sjá Rutten (1991), de Mesa (1992) og Kantor (1997).

Þeir, sem óttast hagfræði vegna þeirrar áherslu, sem alla jafna er á stærðfræðileg líkön og tölfræðilegt mat í fræðigreinum eða bókum um hagfræði, þurfa ekki að sneiða hjá *Imperfect Institutions* vegna þess. Það er sáralítill stærðfræði í bókinni og enn minni tölfræði. Sú tölfræði, sem þó er notuð, er öll lýsandi. Stærðfræðin er einföld og skiptir litlu fyrir röksemdafærsluna í bókinni. Hún er einkum notuð til að lýsa niðurstöðum annarra. Skýringarmyndir eru einnig lítið notaðar. Þær eru fáar og allar fengnar frá öðrum.

Stofnanahagfræði

Lítill áhersla Þráins á stærðfræði og tölfræði er í samræmi við það, sem almennt tíðkast í skrifum um stofnanahagfræði. Það er álitamál hvort líta ber á það sem merki um unga og lítt þroskaða fræðigreini, sem hefur ekki náð að byggja upp þá tækni, sem þarf við stærðfræðilega líkanagerð og tölfræðilegt mat. Aðrir myndu sjálfsagt frekar telja þetta vísbendingu um að fræðigreinin sé að einhverju leyti komin fram úr mörgum öðrum sérsviðum innan hagfræðinnar. Önnur sérsvið einblína flest á takmörkuð stærðfræðileg líkön en nýta sér ekki það svigrúm, sem er til að lýsa heiminum og greina hann með orðum. Hér verður ekki reynt að skera úr um þetta. Þó verður að benda á að Þráinn sýnir í skrifum sínum fram á að hægt er að ná miklum árangri í að greina hagfræðileg viðfangsefni án þess að hlaupa til við fyrsta tækifæri og setja þau upp í stærðfræðileg líkön eða teikningar.

Ekki er hlaupið að því að lýsa stofnanahagfræði. Nafnið sjálf er ekki mjög gott, þótt erfitt sé að benda á annað betra. Hugtakið stofnun er hér notað í annarri og mun víðari merkingu en í daglegu tali. Sjálfur hefur Þráinn sagt fræðigreininu frekar lítt agaða og óskýrt hvert viðfangsefni hennar er (1998b, bls. 312). Það þætti sjálfsagt mörgum ekki meðmæli með fræðigreini. Hvort sem þetta er rétt eða ekki, má þó telja ljóst að greinin getur varpað nokkru ljósi á ýmis hagfræðileg álitamál.

Oft virðist hægt að ná betri skilningi með aðferðum stofnanahagfræðinnar en hefðbundnum aðferðum. Sem dæmi má nefna hagvaxtarfræði. Algengustu líkön í hagvaxtarfræðum byggjast fyrst og fremst á hefðbundnum þjóðhagsstærðum,

svo sem fjármagni, fjárfestingu og vinnuafli. Síðari tíma viðbætur hafa falist í því að taka jafnframt tillit til þjóðhagslegs mats á stærðum eins og mannaúði og tækniþekkingu. Þótt þessi líkön hafi skýrt mikið vantar í þau það, sem oft skiptir mestu, sjálfa umgjörð efnahagslífsins, skráðar og óskráðar reglur, viðskiptavenjur, dómskerfi, traust og fleiri slíka þætti. Stofnanahagfræðin reynir m.a. að bæta úr þessu. Í bók Þráins er mikil áhersla lögð á hagvöxt og þó sérstaklega hugsanlegar skýringar á því að sum lönd hafa ekki náð að njóta hans.

Stofnanahagfræðin á sér langa sögu, a.m.k. ef við skoðum bæði „þá nýju“ og „þá gömlu“. Þráinn kallar, sem fyrr segir, þá tegund stofnanahagfræði, sem hann fæst við, nýju stofnanahagfræðina. Meðal helstu fræðimanna í því, sem kalla má „gömlu“ stofnanahagfræðina, má nefna Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley Mitchell og Clarence Ayres.⁶

Helsti forvígismaður nýju stofnanahagfræðinnar er nú Douglass C. North. North fékk Nóbelsverðlaunin í hagfræði árið 1993. Í því felst vitaskuld veruleg viðurkenning fyrir fræðigreininu sem slíka. Nóbelsnefndin flokkaði þó framlag North og Robert Fogel, sem fékk þau um leið, sem rannsóknir í hagsögu.⁷ Þess má geta að Þráinn og North hafa unnið nokkuð saman. M.a. ritstýrðu þeir með Lee Alston bókinni *Empirical Studies in Institutional Change* (1996).

Einnig má flokka undir þessa fræðigreini skrif Ronald H. Coase og Oliver Williamson. Coase fékk Nóbelsverðlaunin tveimur árum á undan North, sérstaklega fyrir greiningu sína á áhrifum viðskiptakostnaðar og eignarréttar á hagkerfi og stofnanir þess. Það er eitt helsta einkenni nýju stofnanahagfræðinnar að horfa mjög til þessara þátta.

Ástæða þess að Nóbelsnefndin flokkaði verk North sem hagsögu frekar en sem rannsóknir innan (nýju) stofnanahagfræðinnar er væntanlega einfaldlega sú að North byggir mjög á hagsögulegum gögnum - en notar þau til þess m.a. að greina

6 Sjá Rutherford (2001) eða kafla 1 í *Economic behavior and institutions*.

7 Sjá fréttatilkynningu Konunglegu sænsku vísindaakademíunnar frá 12. október 1993.

hvernig hinar ýmsu stofnanir efnahagslífsins hafa þróast og hvers vegna.

Skrif Þráins eru mjög í sama anda. Dæmin í *Imperfect Institutions* eru flestöll alda- eða a.m.k. áratugagömul. Framlag Þráins er fyrst og fremst fölgandi í því að greina hagfræðilega sögur og gögn, sem sagnfræðingar hafa tekið saman. Skilin á milli slíkrar vinnu og rannsókna í hagsögu eru ekki skörp. Raunar mætti líka kalla þetta rannsóknir í hagsögu með áherslu á stofnanir hagkerfisins, líkt og Nóbelsnefndin gerði þegar hún heiðraði North.

Þrjú hlutar

Imperfect Institutions er skipt í þrjú hluta, auk inngangs og kafla með niðurstöðum. Í fyrsta hlutanum, sem skiptist í sex kafla, er farið yfir ýmsar fræðikenningar um viðfangsefni bókarinnar, þ.e. ófullkomnar stofnanir. Sérstaklega er lögð áhersla á skrif um fátæktargildur. Stutt samantekt er um algengustu hagvaxtarlíkön. Talsverðu rými er varið í að fara yfir það hvernig stjórnkerfi og stjórnendur ríkja geta bæði stutt og stuðst við stofnanir, sem eru dragbítur á efnahagslífið og óhagkvæmar frá sjónarhóli stórs hluta landsmanna.

Í öðrum og stysta hlutanum er fjallað um eitt dæmi um land í fátæktargildru eða ástæður þess að Íslendingar byggðu ekki upp sjávarútveg að neinu marki fyrr en undir lok 19. aldar. Þessi hluti er að stofni til endurskoðuð útgáfa af grein Þráins í *Journal of Economic Behavior & Organization* frá árinu 1995. Færa má góð rök að því að helsti harmleikur Íslandssögunnar sé að landsmenn reyndu öldum saman að lifa af landbúnaði í landi, sem hentar einstaklega illa til þess, en hirtu nær ekkert um að nýta hin gjöfule fiskimið, sem eru við landið. Skýringar þessa blasa ekki við en Þráinn hefur lagt mikla vinnu í að leita þeirra. Greining Þráins er trúverðug og hefur að því er virðist staðist ágætlega tímans tönn þennan tæpa áratug, sem liðinn er síðan greinin birtist.

Þráinn tekur íslensk viðfangsefni fyrir viðar en í öðrum hluta bókarinnar. Nokkur umfjöllun er um áhættudreifingu í íslenskum landbúnaði fyrr á öldum, sérstaklega vegna heyforða. Þar er einkum byggt á grein Þráins frá 1998 í *Explorations in Economic History*. Einnig er fjallað um

íslenska afrétti og byggt á grein Þráins frá 1992 í *International Review of Law and Economics*. Loks er endað á umfjöllun um nýlegar breytingar á íslenska fiskveiðistjórnunarkerfinu.

Áherslan á íslensk viðfangsefni er því talsverð. Það efni er væntanlega sérstaklega áhugavert fyrir flesta íslenska lesendur og a.m.k. nýstárlegt fyrir erlenda. Íslensku dæmin eru öll góð sem slík og henta vel til að draga fram áhugaverða hagfræðilega greiningu. Hér verður hins vegar ekki reynt að leggja mat á hve vel erlendum lesendum á eftir að ganga að setja sig inn í tiltölulega flókna umræðu um íslensk efnahagsmál fyrr á öldum eða ákafar deilur um fiskveiðistjórnun undanfarna áratugi. Þó er óhætt að fullyrða að vilji þeir á annað borð setja sig inn í þessi mál sé vandfundin betri umfjöllun um þau en hér.

Mikil þekking Þráins á viðfangsefninu skín í gegn í umfjöllun um þessi íslensku dæmi. Hann dregur fram margvíslegar flækjur en greiðir alltaf úr þeim á endanum. Dæmin eru margbrotin og röksemdafærsla Þráins oft snúin í samræmi við það þótt hún sé úthugsuð og skýrt fram sett. Margar fræðikenningar eru notaðar og vitnað til fjölmargra fræðimanna, einkum hagfræðinga, sagnfræðinga og lögfræðinga en einnig er stuðst við niðurstöður úr mannfræði, félagsfræði, sálfræði og fleiri greinum. Lesturinn krefst allrar athygli lesandans en uppskeran er líka ríkuleg.

Þráinn tekur vitaskuld líka fjölmörg erlend dæmi. Þannig er t.a.m. alllöng umfjöllun um Sovétríkin, Kína og Botsvana í þriðja hluta. Erlendu dæmin eru vel valin og umfjöllunin um þau ágæt. Þráinn nær þó ekki sama flugi þegar hann fæst við þau og þegar hann er á heimavelli. Framsetning erlendu dæmanna er að jafnaði þurrari og ber merki endursagnar. Það er minna um þau skemmtilegu smáatriði, sem krydda innlendu dæmin og gefa þeim aukna dýpt.

Í þriðja hluta bókarinnar, sem skiptist í fjóra kafla, er einkum fjallað um stefnumörkun og aðgerðir hins opinbera og fleiri aðila vegna stofnana hagkerfisins. Fyrsti kafli þess hluta byggist að nokkru leyti á þremur greinum, sem Þráinn birti árin 1997 og 1998. Í þriðja hluta er m.a. ítarleg umfjöllun um erfiðleikana við að flytja inn stofnanir, t.d. lagakerfi, frá einu landi til annars.

Þráni tekst ágætlega upp við að flétta saman niðurstöður úr eigin rannsóknum og annarra og uppbygging bókarinnar er ágæt. Þó er það umdeilanleg ákvörðun að byggja niðurstöðukafla bókarinnar að mestu á einu dæmi, breytingum á íslenska fiskveiðistjórnunarkerfinu og deilum um það. Þráinn tekur nokkuð ákveðna afstöðu í deilunum um fiskveiðistjórnunarkerfið. Væntanlega verða einhverjir innlendir lesendur ósammála henni. Þetta er þó ágætt dæmi og eitt af mörgum, sem á fullt erindi við lesendur. Það hentar hins vegar ekkert sérstaklega vel til að draga saman helstu niðurstöður bókarinnar. Fyrir vikið verður bókin dálítið endaslepp. Það hefði ekki þurft. Þriðji hluti bókarinnar hefði getað dugað ágætlega til að ljúka henni. Þar er að finna þær niðurstöður,

sem hafa augljósast hagnýti, og hann byggir á fyrri hlutunum tveimur.

Að öðru leyti er ekki hægt að gagnrýna uppbyggingu bókarinnar. Frágangur er sömuleiðis nánast hnökralaus, fyrir utan fáeinar prentvillur. Þráinn er vanur að skrifa um þessi efni á ensku og textinn sýnir það glögg. Enskan er skýr og rétt þótt málið sé tæknilegt.

Þegar á heildina er litið er *Imperfect Institutions* vönduð bók og kærkomið framlag til fræðanna. Bókin hlýtur að verða skyldulesning fyrir alla þá, sem hafa áhuga á íslenskri hagsögu,⁸ en höfðar einnig til miklu stærri hóps; allra þeirra, sem hafa áhuga á stofnunum efnahagslífsins og áhrifum þeirra.

Heimildaskrá

- Alston, Lee J., Þráinn Eggertsson og Douglas C. North (1996). *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Mesa, David (1992). Economic Behavior and Institutions (bókardómur). *The Economic Journal* 102 (410), 168-169.
- Fréttatilkynning Konunglegu sænsku vísindaakademiunnar frá 12. október 1993 um Nóbelsverðlaunin í hagfræði (1993). Aðgengilegt á vefnum <http://nobelprize.org/economics/laureates/1993/press.html>
- Kantor, Shawn Everett (1997). Empirical Studies in Institutional Change (bókardómur). *The Journal of Economic History* 57 (4), 986-988.
- Rutherford, Malcolm (2001). Institutional Economics: Then and Now. *The Journal of Economic Perspectives* 15 (3), 173-194.
- Rutten, Andrew R. (1991). Economic Behavior and Institutions (bókardómur). *Journal of Economic Literature* 29 (4), 1748-1749.
- Þráinn Eggertsson (1990). *Economic behavior and institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Þráinn Eggertsson (1992). Analyzing institutional successes and failures: A millennium of common mountain pastures in Iceland. *International Review of Law and Economics* 12 (4), 423-437.
- Þráinn Eggertsson (1995). No experiments, monumental disasters: Why it took a thousand years to develop a specialized fishing industry in Iceland. *Journal of Economic Behavior & Organization* 30, 1-23.
- Þráinn Eggertsson (1997). The Old Theory of Economic Policy and the New Institutionalism. *World Development* 25 (8), 1187-1203.
- Þráinn Eggertsson (1998a). Sources of Risk, Institutions for Survival, and a Game against Nature in Premodern Iceland. *Explorations in Economic History* 35, 1-30.
- Þráinn Eggertsson (1998b). Limits to Institutional Reforms. *Scandinavian Journal of Economics* 100 (1), 335-357.

8 Þess má geta að bókin er væntanleg í íslenskri þýðingu.