

Nyinstitutionalisme

**Agnete Raaschou-Nielsen, Institut for Afsætningsøkonomi,
Handelshøjskolen i København**

Nyinstitutionalisme er betegnelsen på en økonomisk-teoretisk forskningstradition, i hvilken der sættes fokus på udviklingen af samfundsmæssige institutioner. De fleste bidrag er deskriptivt orienteret, men politikanbefalinger er ikke fraværende. Synet på statslig regulering ligger således tæt på det syn, der reflekteres i undersøgelser af "incitementforenelighed". Fra nyinstitutionalismen kan hentes inspiration til bl.a. diskussioner om statslig industripolitik.

1. Klassisk institutionalisme og nyinstitutionalisme

Begrebet institutionalisme giver for de fleste økonomer associationer til den klassiske institutionalisme, som dominerede amerikansk økonomisk tænkning i de første tre årtier af dette århundrede. Det er en kendsgerning, at bortset fra et par af Thorstein Veblens mange sproglige innovationer ("vested interests", "conspicuous consumption") er der ikke megen indflydelse at spore i nutidens økonomiske tænkning. En af grundene til dette er, at den klassiske institutionalisme aldrig udviklede sig til et egentligt forskningsprogram med en veldefineret metode og et fælles genstandsfelt. Kun kritikken af den herskende økonomiske ortodoksi kan siges at udgøre en fællesnævner i bidrag fra klassiske institutionalister som T. Veblen, J.R. Commons og W.C. Mitchell.

At indsigter fra den klassiske institutionalisme ikke fik betydning i udviklingen af den moderne økonomiske teori, er dog ikke ensbetydende med, at traditionen er uddød. Tværtimod er der et levende forskningsmiljø omkring det amerikanske tidsskrift

"Journal of Economic Issues". I Danmark foregår forskning i den klassiske tradition bl.a. på Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning på Roskilde Universitetscenter. Klaus Nielsen¹⁾ præsenterer tre generationer af klassisk institutionalisme, med særlig vægt på den yngste tradition omkring økonomer som Gunnar Myrdal og Kenneth Galbraith. Kendetegnet ved de fleste bidrag i den klassiske tradition er inddragelsen af en række problemstillinger, som "mainstream" økonomer vil overlade til sociologer, politologer og socialpsykologer. Den "nulevende" klassiske institutionalisme (eller, som traditionen også betegnes, neo-institutionalismen) er således en langt mere omfattende, bred og mindre formaliserbar analyseramme end den, der er udviklet på økonomiske institutter verden over.

Men også blandt økonomer med en ortodoks baggrund finder man i disse år forskningsprojekter, der betegnes med begrebet institutionalisme. I Danmark arbejder bl.a. en forskningsgruppe på Handelshøjskolen i København inden for den tradition, der betegnes "new institutional economics" eller på dansk, nyinstitutionalisme. Denne omfatter en lang række bidrag, og kan lige så lidt som den klassiske forgænger hævdes at udgøre et færdigt og veldefineret forskningsprogram. Den væsentligste forskel til de klassiske institutionalister er at finde i nyinstitutionalismens ortodokse valg af metode og genstandsfelt. I modsætning til flere af de klassiske institutionalister arbejder man i den nyinstitutionalistiske tradition ud fra metodeindividualisme og antagelsen om agenternes selviske adfærd.

Nyinstitutionalismen er en økonomisk teo-

retisk tradition, der belyser resultatet af mange individuelle agents selviske adfærd, givet præferencer og givet adfærdsreglen rationalitet. Hvori adskiller nyinstitutionalisme sig så fra ortodoks økonomisk teori?

Det første af traditionens kendetegn er, at man belyser *institutioner*. Mens "mainstream" økonomisk teori i det store og hele begrænser sig til institutionen markedet, er det nyinstitutionalisternes ønske også at undersøge andre rammer for økonomisk adfærd. Et af de spørgsmål, der stilles af nyinstitutionalister, er således hvilke faktorer, der bestemmer forekomsten i nogle tilfælde af markeder som udvekslingsinstitution, og forekomsten af ikke-markedsinstitutioner i andre. Institutionen er en endogen variabel i denne økonomiske model. Begrebet institution har en række betydninger. Fællesnævneren består i fortolkningen af betegnelsen institution som *regler for adfærd, som begrænser agenter i deres økonomiske liv*.

Det andet af nyinstitutionalismens kendetegn er ønsket om at belyse institutionel *udvikling*. I det omfang, man i f.eks. generel ligevægtsteori belyser alternative institutioner, er der tale om udefra givne institutioner, som i kombination med en veldefineret økonomi giver bestemte ligevægtstilstande, hvis egenskaber kan studeres. I stedet for at belyse virkninger af udefra givne institutioner er det ønsket i den nyinstitutionalistiske tradition at belyse opståen af institutioner inden for modellen. Der trækkes i flere af bidragene på indsigter, som i de forløbne 10-20 år er opnået inden for den såkaldte evolutionære økonomiske teori. Snarere end at interessere sig for egenskaber ved ligevægte er nyinstitutionalismen orienteret mod belysningen af den proces, i hvilken institutionel udvikling og ændring foregår.

I det følgende skal jeg omtale to retninger inden for nyinstitutionalismen. Først præsenteres

den spilteoretiske analyse af opståen af konventioner og normer for adfærd og dernæst de nye organisationsøkonomiske teorier, i hvilken man belyser opståen af forskellige kontrakts- og virksomhedstyper. I den spilteoretiske tilgang til studiet af institutioner er begrebet institution synonymt med adfærdsnormer og konventioner, som agenterne følger og forventer at andre følger. I organisationsøkonomien er institutioner lig med de reguleringsrammer, der omfatter en økonomisk transaktion, f.eks. marked, kontrakt eller hierarki (virksomhed).

2. Institutioner i spilteoretisk belysning

Andrew Schotter²⁾ har som fagpolitisk sigte at sætte fokus på sådanne situationer i økonomisk samhandling, hvor en fri-markedsideologi ikke virker overbevisende. Som bekendt kan der vises en række eksempler på samfundsmæssige situationer, hvor kombinationen af rationelle, selviske agenter og uregulerede markeder vil føre til ikke-Paretooptimale resultater. Det kan dreje sig om situationer med asymmetrisk information, hvor markedet kan bryde sammen trods tilstedeværelsen af agenter, der ville have gensidig fordel af handel, situationer med eksternaliteter, hvor individuelt rationelle produktionsbeslutninger kan være til skade for samfundet og situationer med fremskaffelse af offentlige goder, hvor "snylteradfærd" kan forhindre etableringen af et samarbejde, som alle ville have glæde af.

I Schotters analyse vises, hvordan opståen af institutioner som supplement til eller erstatning for markedet kan betegne løsninger, der muliggør realiseringen af Paretooptimale udfald.

Samme slags analyse giver hos Robert Sugden³⁾ anledning til argumenter for forsigtig statslig intervention. Det vises, at i en række tilsyneladende håbløse konfliktsituationer

mellem rationelle, selviske agenter er der ikke behov for statslig indgriben. Hvis konflikten gentages mange gange, vil man se, at agenterne selv er i stand til at udvikle konventioner for adfærd, der løser konflikten.

De belyste konflikter i samfundsmæssig samhandling illustreres i denne tradition ved hjælp af spilteori.

Eftersom spilteori i dag er et ofte anvendt redskab i både økonomisk og politologisk analyse, forudsættes i det følgende kendskab til spilteoretisk tankegang og grundliggende begreber. Et standardproblem i strategisk samhandling, som spilteorien er velegnet til at belyse, er sådanne konflikter, hvor det ville være til alles bedste, om man samarbejdede, men hvor der er et incitament for den enkelte til at snylte på de andres samarbejde. Eksempler på samfundsmæssige problemer, der kan beskrives ved det såkaldte fangens dilemma spil, er frivillig fremskaffelse af offentlige goder, organisationsdannelse og stemmeafgivning.

I "fangernes dilemma" vil begge spillere vælge ikke-samarbejde, selv om det globalt optimale resultat ville være, at de begge samarbejdede. Rangordningen af spillets gevinster betyder nemlig, at det kan betale sig for begge spillere at vælge ikke-samarbejde, uanset hvad den anden spiller forventes at gøre. Spillerne ender i et resultat, der er dårligere for dem begge to end et andet, som de *kunne* realisere. Kun hvis de havde midler til rådighed til at sikre gennemførelsen af en gensidig aftale, kunne de begge vælge samarbejde. Spørgsmålet er således, om og hvordan en sådan problemløsende adfærdsregel kan tænkes at opstå:

En første mulighed ligger i den blotte *gentagelse af spillet*. Spillerne handler sammen over længere tidsrum og indser, at hvad de vælger at gøre på eet tidspunkt, er medbestemmende for andres valg på senere tids-

punkter. Selv om det er rationelt at vælge ikke-samarbejde i et enkelt fangens dilemma-spil, er det ikke sikkert, at det er rationelt at vælge ikke-samarbejde i mange gentagne spil. Umiddelbare gevinster fra ikke-samarbejdshandlinger kan tænkes overgået af fremtidige tab fra ufavorable modreaktioner fra andre. Schotters formalisering af den evolutionære proces, i hvilken institutioner opstår, er funderet på dette princip om uendelig gentagelse af konflikten og gradvis udbredelse blandt spillerne af den forventning, at man vælger samarbejdsstrategien.

En anden gruppe af forklaringer på etableringen af samarbejde i gentagne fangens dilemma-spil er de, der tager udgangspunkt i, at *spillerne påvirkes af andre forhold end gevinstfunktionen*, der udtrykkes i spillets matrix-form. Spillerne antages, som før, ikke at vælge strategi i fuldstændig isolation fra andre, men forudsættes i stedet at iagttage andres valg og gevinst, og at vide, at andre iagttager dem selv. Det kan således tænkes, at der opstår yderligere incitamenter i forhold til de incitamenter, spillet i forvejen indeholder. Herefter bevæger argumentet sig uden for spilteoriens rammer.

Man kan forestille sig, at spillerne efter gentagen interaktion bliver interesseret i hinandens belønning, og udvikler altruistiske og solidariske følelser. Samtidig kan der blive knyttet skyld- og skamfølelser til snylteradfærd.

De yderligere incitamenter fører således til, at spillets struktur ændres. Samarbejdsligevægten kan så realiseres, når den enkelte ikke længere føler sig sikker på, at ved selv at vælge samarbejde vil man ikke ende i den værst tænkelige situation, hvor man er det eneste "godtroende fjols", der har valgt sådan. Et spil med denne struktur er af Jon Elster blevet betegnet et solidaritetsspil, og af Amartya Sen et forsikringsspil ("assurance game").

Samarbejdsstrategien er dog stadig ikke dominerende, og en central forudsætning for etableringen af samarbejdsligevægten er spillernes tro på, at tilstrækkeligt mange vil vælge samarbejdsstrategien. Etableringen af samarbejdsløsningen forudsætter megen information hos spillerne. Man kan imidlertid forestille sig situationer, hvor den samme interaktion, der har skabt omsorgen for andre, også vil have givet spillerne den information om hinanden, der gør dem i stand til at realisere samarbejdsløsningen på solidaritetsspillet.

Det gælder ikke desto mindre, at spontant opståede samarbejdsnormer har svært ved at blive etableret, når der er mange spillere, og "genkendelse" ved gentagne spil er mindre sandsynlig. Ændring af incitamentsstrukturen vil således for fangens dilemma spil med flere deltagere sandsynligvis kræve en instans uden for spillet, som kan kontrollere, at deltagerne faktisk handler i overensstemmelse med samarbejdsnormen, og som har sanktionsmuligheder, hvis nogen bryder denne. En oplagt "udefrakommende" garant for overholdelse af samarbejdsnormer er staten.

3. Økonomisk organisationsteori

Traditionel mikroøkonomisk teori har som et centralt resultat, at ressourceallokeringen kan foregå effektivt via markedet og med priser som signaler. Hvis dette gælder, hvorfor ser man så virksomheder - "øer med planlægning" i et hav af markedskoordinat? Selv om dette spørgsmål blev stillet, og forsøgsvis besvaret, af Ronald Coase i 1937,⁴⁾ så forblev forholdet overset af økonomer i næsten 30 år. De senere år er interessen for dette spørgsmål imidlertid vokset betydeligt: således finder man 17 referencer til Coases 1937-artikel i "Social Science Citation Index" i årene 1966-70, 47 referencer i årene 1971-75, 105 referencer i årene 1976-80

og 230 referencer i årene 1981-85.

Coase antydede selv skitsen for et svar: Virksomheden er et alternativ til markedet med hensyn til organisering af transaktioner. Virksomheder vil opstå, når omkostningerne ved at organisere transaktioner internt i en virksomhed er lavere end omkostningerne ved organisering på markedet. Dette er det generelle princip bag en række senere "effektivitets"-forklaringer på virksomheden. Coase selv bidrog imidlertid ikke til den nødvendige specifikation af transaktionsomkostningsfunktioner, eller til nærmere specifikation af de omgivende faktorer og adfærdsantagelser, som bestemmer om marked eller virksomhed vil være hensigtsmæssig. Denne udfordring er imidlertid taget op af senere bidragsydere. Særligt Oliver Williamsons arbejder skal fremhæves.⁵⁾

Det forhold, der i Williamsons teori er anledningen til opståen af virksomheder, er "aktivspecifitet" i produktionen. Det vil sige, at der til givne transaktioner er knyttet investeringer, hvis værdi i alternativ anvendelse er betydeligt mindre end i den anvendelse, som de oprindeligt rettes mod. Et eksempel på "aktivspecifitet" er maskiner, der er indrettet til at producere komponenter, der kun kan anvendes af een aftager. Også "human capital" kan være specifik, f.eks. som følge af virksomhedsintern oplæring.

Williamson hævder, at transaktioner, der involverer specifikke investeringer, ofte vil undergå en transformation fra markedsvilkår til tosidig forhandling mellem udbyder og aftager. I denne situation vil forhandling være omkostningsfuld, og hvis den pågældende transaktion er ofte tilbagevendende, vil det alt andet lige kunne betale sig at internalisere den pågældende transaktion i en virksomhed.

Hermed erstattes omkostningsfulde for-

handlingsprocesser med autoritetsstyring. Bag dette ræsonnement ligger visse antagelser, som efterhånden er blevet arvegods i de fleste nyere virksomhedsteorier:

To centrale antagelser om agenterne er "begrænset rationalitet" og "opportunisme". Begrænset rationalitet betegner det forhold, at agenterne ikke bare er selviske, men at nogle agenter yderligere vil forsøge at forbedre deres egen situation ved svig og ved tilbageholden af oplysninger.

Alt efter den særlige karakter af den undersøgte transaktion vil agenterne være, eller ikke være, særligt sårbare over for forekomsten af begrænset rationalitet og opportunisme.

Transaktioner karakteriseres af Williamson ved tre dimensioner: henholdsvis den grad af usikkerhed, der er involveret, frekvensen af transaktionen og graden af aktivspecifitet. Er der f.eks. tale om en transaktion, der ikke involverer aktivspecifitet, forudsiger Williamson, at markedet vil være den hensigtsmæssige reguleringsramme ("governance structure") for denne. I situationen, der blev skitseret ovenfor, var der derimod tale om høj aktivspecifitet, en vis usikkerhed og ofte forekommende transaktioner. Denne slags transaktion forudses af Williamson internaliseret i virksomheder. Mellem marked og virksomhed findes en række andre reguleringsrammer for transaktioner, f.eks. højt specificerede kontrakter, der indeholder regler for konfliktløsning, og standardkontrakter med voldgiftafgørelse i tilfælde af konflikt (hvad han betegner henholdsvis tosidig og tresidig regulering ("bilateral" og "trilateral governance")).

Williamsons teori er et bidrag til formuleringen af effektivitetsbegrundelser - modsat monopolmagtbegrundelser - for virksomheden. Samtidig er der tale om en teori, der i højere grad end mange tidligere bidrag fore-

ner stringens og præcision med empirisk relevans, hvad da også er en del Williamson-inspirerede empiriske undersøgelser vidner om. Der er imidlertid stadig tale om væsentlige mangler, ikke mindst i forbindelse med det centrale begreb transaktionsomkostninger. Også metodiske svagheder kan påpeges, herunder det uklare forhold mellem komparativ statik og dynamisk analyse.

Williamsons arbejde betegner blot en del af det vældige forskningsområde, der efterhånden er opstået omkring spørgsmålet om forklaringen på forekomsten af forskellige slags institutionelle rammer for økonomiske transaktioner.

Traditionen omfatter tillige en række bidrag inden for den såkaldte evolutionære virksomhedsteori, anvendelser af spilteori, principal-agent teori, retsøkonomi mv. - retninger, som umuligt alle kan præsenteres i denne artikel, men som man kan finde omkring tidsskrifter som "The RAND Journal of Economics", "Journal of Economic Organization and Behavior", "Journal of Law & Economics" og mange flere.

Spredningen i de nye bidrag til trods er der tale om flere fælles berøringsflader. Først og fremmest kan det understreges, at bidrag i denne nyere tradition har sit udspring i ortodoks økonomisk teori (bl.a. fra "industrial economics", dvs. teorier om markedsformer, regulering og konkurrence). Der er således hverken tale om sociologiske organisationsteorier eller om teorier om management eller lignende. Yderligere genfindes følgende tre træk i de fleste af bidragene:

Der er for det første en interesse for at forklare institutionelle arrangementer inden for og mellem virksomheder, snarere end blot at tage virksomheder for givet. I dag er tanken om transaktionsomkostningsbesparende implicite og eksplicite kontrakter inden for virksomheden det strukturerende element

bag teoretisk videreudvikling af analyser af en række forskellige virksomhedstyper som multinationale virksomheder, konglomeratvirksomheder, multiproduktvirksomheder mv. Samtidig er der en hastig udvikling i undersøgelser af kontraktsmæssige relationer mellem virksomheder. Her rettes opmærksomheden væk fra det "enkle" spotmarked, og hen mod mere komplekse korttids- og langtidskontrakter mellem virksomheder.

For det andet gøres der er forsøg på at analysere problemer, som opstår ved markedssvigt, som følge af forekomsten af usikkerhed, ufuldkommen information og "small numbers"-forhandling. Selv om den historiske udvikling af nye virksomhedstyper som de ovennævnte har haft betydning for de spørgsmål, som virksomhedsteorien er blevet rettet imod, så har dog i særlig grad visse udviklingstræk inden for økonomisk teori været af betydning. Moderne mikroøkonomisk teori har taget spørgsmål som usikkerhed, begrænset information, forhandling og strategisk adfærd op til teoretisk behandling. Disse nye bidrag har i høj grad givet inspiration til analyser af organisation og adfærd både internt i og mellem virksomheder. Begrænset information, begrænset rationalitet og usikkerhed er centrale faktorer bag de omkostninger, der er knyttet til transaktioner. Argumentet er det simple, at det koster ressourcer at sikre sig viden om priser, betingelser for handel, gennemførelse af kontraktsforhandlinger, overvågning m.v. Er forhandlingssituationer af "small-numbers" karakter, kommer problemer ved strategisk adfærd ind i billedet. Den nye organisationsøkonomi retter sig mod de løsninger på disse problemer, som opståen af forskellige reguleringsrammer kan udgøre: Vertikal integration kan tillade anvendelse af autoritet i situationen med asymmetrisk information, visse kontrakter kan fjerne incitamenter til strategisk adfærd mv.

Endelig er det et fælles træk at basere forklaringen på opståen og udvikling af institutioner på effektivitet, og ikke på kapitalisters stræben efter monopolmagt eller lignende. Det skal bemærkes, at knyttet til effektivitetssargumentet i de fleste af teorierne er visse metodiske vanskeligheder, som ikke skal behandles her.

4. Teori og politik

Ifølge økonomen Karl Menger (1840-1921) er et af samfundsvidenskabens påtrængende problemer, hvorledes vigtige institutioner som markeder og penge er opstået, uden at et handlende subjekt eller en fælles vilje styrede processen.

Til løsningen på dette problem skal økonomisk teori ifølge Menger bidrage med studier af den "organiske" proces, i hvilken individuelle agenter udvikler samfundsgavnige institutioner som et uplanlagt resultat af selvsk adfærd. Ved siden af "organisk" opståede institutioner findes der, hvad Menger betegner, "pragmatisk" opståede institutioner.

Disse er resultatet af en politisk proces, dvs. af design.

I moderne økonomisk teori finder man talrige undersøgelser, som har "pragmatisk" opståede institutioner som objekt. Disse analyser, som bl.a. findes inden for den såkaldte social choice og public choice-litteratur, er ofte normativt orienteret. Her er et centralt spørgsmål, hvilke institutioner "man" skal vælge, for at de enkelte individer har motiver til at handle således, at det samfundsmæssige resultat er ønskeligt. I den nyinstitutionalistiske tradition er der tale om undersøgelser af "organisk" opståede institutioner. At indfaldsvinklen er overvejende deskriptiv, betyder imidlertid ikke, at politikimplikationer er fraværende. Generelt kan man sige, at

disse retter sig mod det forhold, som i den normative tradition ofte betegnes "incitamentforenelighed". Fokus rettes mod de rammer og incitamentstrukturer, der omgiver og begrænser de økonomiske agenter. Mens man ikke kan tale om en fælles retning for politikanbefalinger fra "nyinstitutionalister", så kan man tale om en fælles måde, hvorpå man betragter reguleringsspørgsmål.

I den spilteoretiske behandling af institutioner belyses det overordnede spørgsmål, hvilke slags konflikter, som de økonomiske agenter må forventes selv at løse via udvikling og fastholden af konventioner for adfærd, og hvilke slags konflikter, der sandsynligvis kun kan løses via udefra sikring af adfærd, f.eks. lovgivning. Fra organisationsøkonomien udspringer det politiske budskab, at virksomheds- og kontraktstyper, der er opstået spontant uden indblanding fra

staten, er effektive. Det vises, at transaktionsomkostningsbesparelser er det økonomiske rationale bag dannelse af store virksomheder. Dette fremføres som argument mod den angiveligt for restriktive (amerikanske) monopollovgivning.

Noter

- (1) Klaus Nielsen: En teori om samspillet mellem institutionel og teknologisk udvikling; *Tidsskrift for politisk økonomi* (temanummer om "økonomi og institutioner"), Vol. 9, Nr. 3, 1986.
- (2) Andrew Schotter: *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge 1981; Andrew Schotter: *Free Market Economics; A Critical Appraisal*, New York 1985.
- (3) Robert Sugden: *The Economics of Rights, Cooperation, & Welfare*, Oxford 1986.
- (4) Ronald Coase: The Nature of the Firm, *Economica*, 4, 1937.
- (5) Oliver Williamson: *Markets and Hierarchies*, New York 1975; Oliver Williamson: *The Economic Institutions of Capitalism*, New York 1985.