

mærkninger trækker forskellene op mellem USA, den tredje verdens lande samt Øst- og Vesteuropa i nutid som preussisk og bonapartistisk fortid. Det er ikke til at tage helt alvorligt. Læg dertil, at empirien, som præsenteres, også er af den løst skitserede art, hvor hvad som helst kan være sandt, fordi papir er taknemmeligt.

Det er alvorlige svagheder, som imidlertid ikke fratager bogen værdi som inspirationskilde, og som gør den til et værdifuldt bidrag til forståelse af de tanker, som ligger bag de seneste års interesse for institutionel teori.

Jørgen Grønnegård Christensen
Institut for Statskundskab

Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, 152 s., \$ 12,00 (pb.); Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press, 1988, 253 s., \$ 15,00 (pb.).

I vidt forskellige samfundsvidenskabelige subdiscipliner er der i kor blevet råbt »Heureka!« i de seneste år. Anledningen til dette udbrud er (gen-)opdagelsen af *institutioner*. Institutioner betyder »noget« for politik og økonomi, lyder det (eneste?) fælles budskab. Hvad institutioner er, og hvori dette »noget« består, er der til gengæld ikke megen enighed om.

Douglass North og Margaret Levi er med i koret af nyinstitutionalister og har tidligere sunget duet sammen. I halvfjerdserne var de begge på University of Washington i Seattle og har både skrevet og undervist sammen. Den fælles fortid – og fortid er det, for North har ikke en eneste note på Levi – lader sig da også let spore i deres individuelle bidrag til den teoretiske debat om betydningen af institutioner for økonomisk vækst og udvikling (North) henholdsvis regenters maximering af skatteprovenu (Levi).

Begge fokuserer på aktørers valg, men disse valg er ingenlunde frie; transaktionsomkostninger er en central kategori i deres analyse, men politik har også en særdeles fremtrædende plads; de udviklede teorier har begge et universelt sigte – skal også kunne anvendes ved studier af før-moderne samfund – og dog tages konkrete historiske forhold alvorligt; og endelig søger både North og Levi at forklare politisk-økonomiske fænomener på makroniveau med teorier, der også har en solid fundering på mikroniveau.

Deres bidrag til den nyinstitutionelle debat er dog også meget forskellige på en række områder. I en anmeldelse som denne er der desværre ikke plads til at redegøre for to ret komplekse teorier *in extenso* og derpå sammenligne dem. I stedet kan vi fokusere på visse centrale aspekter, hvor North og Levi er uenige og/eller supplerer hinanden.

Både North og Levi er interesseret i makroøkonomiske fænomener; North i økonomisk vækst og Levi i skattepolitik. Fælles er også deres komparative og historiske fokus. Men hvor Levi anlægger et komparativt statisk perspektiv – insti-

mærkninger trækker forskellene op mellem USA, den tredje verdens lande samt Øst- og Vesteuropa i nutid som preussisk og bonapartistisk fortid. Det er ikke til at tage helt alvorligt. Læg dertil, at empirien, som præsenteres, også er af den løst skitserede art, hvor hvad som helst kan være sandt, fordi papir er taknemmeligt.

Det er alvorlige svagheder, som imidlertid ikke fratager bogen værdi som inspirationskilde, og som gør den til et værdifuldt bidrag til forståelse af de tanker, som ligger bag de seneste års interesse for institutionel teori.

Jørgen Grønnegård Christensen
Institut for Statskundskab

Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, 152 s., \$ 12,00 (pb.); Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press, 1988, 253 s., \$ 15,00 (pb.).

I vidt forskellige samfundsvidenskabelige subdiscipliner er der i kor blevet råbt »Heureka!« i de seneste år. Anledningen til dette udbrud er (gen-)opdagelsen af *institutioner*. Institutioner betyder »noget« for politik og økonomi, lyder det (eneste?) fælles budskab. Hvad institutioner er, og hvori dette »noget« består, er der til gengæld ikke megen enighed om.

Douglass North og Margaret Levi er med i koret af nyinstitutionalister og har tidligere sunget duet sammen. I halvfjerds-erne var de begge på University of Washington i Seattle og har både skrevet og undervist sammen. Den fælles fortid – og fortid er det, for North har ikke en eneste note på Levi – lader sig da også let spore i deres individuelle bidrag til den teoretiske debat om betydningen af institutioner for økonomisk vækst og udvikling (North) henholdsvis regenters maximering af skatteprovenu (Levi).

Begge fokuserer på aktørers valg, men disse valg er ingenlunde frie; transaktionsomkostninger er en central kategori i deres analyse, men politik har også en særdeles fremtrædende plads; de udviklede teorier har begge et universelt sigte – skal også kunne anvendes ved studier af før-moderne samfund – og dog tages konkrete historiske forhold alvorligt; og endelig søger både North og Levi at forklare politisk-økonomiske fænomener på makroniveau med teorier, der også har en solid fundering på mikroniveau.

Deres bidrag til den nyinstitutionelle debat er dog også meget forskellige på en række områder. I en anmeldelse som denne er der desværre ikke plads til at redegøre for to ret komplekse teorier *in extenso* og derpå sammenligne dem. I stedet kan vi fokusere på visse centrale aspekter, hvor North og Levi er uenige og/eller supplerer hinanden.

Både North og Levi er interesseret i makroøkonomiske fænomener; North i økonomisk vækst og Levi i skattepolitik. Fælles er også deres komparative og historiske fokus. Men hvor Levi anlægger et komparativt statisk perspektiv – insti-

tutionelle strukturer er givne (i.a. p.48), er North primært interesseret i institutioners udvikling over tid, i dynamikken bag det han kalder »path-dependent pattern of institutional evolution« (p. 98). Hos begge er transaktionsomkostninger og relativ forhandlingsmagt bindeleddet mellem de strukturelt definerede institutioner og aktørerne. Levi supplerer dog med en tredje variabel, diskonteringsraten, der angiver, om regenter – »rulers« – maximerer skatteprovenuet på kort eller lang sigt.

I Levis tilfælde er de tre variabler, deres relative betydning og størrelse, en funktion af tre makrostrukturer: økonomiens udvikling og organisering (inklusive den teknologiske udvikling), internationale politiske og økonomiske forhold, samt regeringsformen. Transaktionsomkostningerne, forbundet med forhandling og iværksættelse af policy, aktørernes relative magt samt diskonteringsrate er i de konkrete historiske case-studier (kapitel 4-7) konstanter – parametre, der kan udledes af de tre makrostrukturer (p. 33). Aktørernes relative forhandlingsmagt er nok den vigtigste variabel, siger Levi (p. 174). Da aktørernes præferencer samtidig er givet ved nytte-/provenumaximering, bliver den empiriske analyse af skattepolitikens organisering stort set et spørgsmål om at dekode de strukturelle betingelser og effekterne heraf. Kun ideologisk motiveret skattebetaling griber forstyrrende ind i Levis noget nær perfekte deduktive system. Til gengæld er der også rigeligt empirisk belæg for, at skatteydere betaler, fordi de synes, det er »fair« (*passim*). Derfor er det også utilfredsstillende, når Levi, efter at have fastslået, at ideologisk motiveret adfærd ikke kan forklares i en rationel model (p. 50), behandler ideologi som en residual kategori, der forklarer (?) de situationer, hvor selvinteresse ikke har nogen forklaringskraft (p. 51).

Levi har flere problemer med ideologi i sin teori. Der er næsten tale om en inkonsistens, når Levi først accepterer, at skatteydere godt kan handle ud fra et »fairness« motiv, men at regenter ikke kan (*passim*). Hvem er disse regenter, der er så forskellige fra alle andre?

Hvis folk ikke betaler skatter ud fra rent ideologiske motiver – og det gør de sjældent – kan regenter enten tvinge dem eller forsøge at skabe det, Levi kalder »kvasi-frivillig efterlevelse« (»quasi-voluntary compliance«; pp. 52-67). Tvang løser ikke det free-rider problem, der er forbundet med skatteinddrivelse, og det er desuden en dyr løsning i praksis. Kvasi-frivillig efterlevelse bygger både på en vis normativ accept af skattebetaling og rationel kalkulation af fordele og ulemper; tvang, kontrol og incitamenter er nødvendige for at få folk til at betale. Diskussionen af de tre former for skatteinddrivelse er virkelig interessant, men redegørelsen for prisoners dilemma, tit-for-tat og andre spilteoretiske modeller i forbindelse med kvasi-frivillig efterlevelse er malplaceret og overflødig. Levi løser ikke free-rider problemet ved hjælp af, men på trods af rational choice teori. Kernen i hendes løsning på Mancur Olsons klassiske problem er altruisme eller solidaritet. Skatteyderne betaler kun, såfremt »[they] would prefer to promote the social good the tax bargain represents« (p. 54). At Levi i praksis ikke laver en rational choice model, betyder på ingen måde, at teorien er ubrugelig. Tværtimod. Men North er nok mere konsekvent i sin teori, idet han forlader antagelsen om rationelle aktører.

En styrke ved Levis bog i forhold til Norths er til gengæld den empiriske test af teorien. Skønt den teoretiske model ikke fører til en entydig hypoteseudledning, er den relativt systematiske test ved hjælp af fire cases mere overbevisende end Norths illustrative eksempler og hurtige konklusioner (pp. 85, 87, 89, 96-101).

For North er transaktionsomkostningerne den mest centrale variabel. Henvisningerne til sidste års Nobelprisvinder Ronald Coase er da også mange og lange. Norths teori er både mere abstrakt og mere præcis end Levis. Mere abstrakt, fordi ingen institutioner eller strukturer gives primat på forhånd – sigtet er i et eller andet omfang at forklare tilblivelsen af institutionelle begrænsninger. Abstrakt er teorien også, fordi Norths økonomiske jargon er mere formalistisk end Levis politologiske. North er dog også mere præcis, idet begreber og variables indbyrdes relationer specificeres nøjere. Hundrede sider tager det at udvikle teorien! Eneste alvorlige anke mod Norths begrebsafklaring er hans manglende definition af »bargaining power«. Det er til gengæld også en alvorlig mangel, idet forskelle i forhandlingsmagt ofte er forklaringen på, at visse – og ikke andre – aktører har succes med at ændre de institutionelle rammer for politisk og økonomisk handlen (i.a. pp. 60-69, 101). Levi derimod har en klar definition af forhandlingsmagt (p. 2).

For North er teknologi og institutioner, dvs. regler og normer der former og begrænser menneskers interaktion, bestemmende for aktørers transaktionsomkostninger (i.a. pp. 3, 27-35, 52). Institutioner skaber vi på den anden side også, fordi der er omkostninger og usikkerhed forbundet med politiske og økonomiske transaktioner (i.a. pp. 22-26). Der er en dynamisk relation mellem aktører og institutioner, og det er prismekanismen, dvs. de relative transaktionsomkostninger, der er kernen i denne dynamik. Skønt Levi ikke behandler denne dynamik, ville hun ikke have problemer med at acceptere Norths teori på dette punkt. Til gengæld kobler North transaktionsomkostningsteorien til en teori om »human behavior« (pp. 20-24, 27, 42-45, 73-78), som Levis model ikke kan rumme: Individer er ikke rationelle, de har ufuldstændig viden og »imperfect subjective models«, og adfærd kan være ideologisk motiveret, fastslår North med henvisning til blandt andre Herbert Simon (pp. 17, 23, 101, 104). Aktørernes viden og modeller er blevet til i en institutionel kontekst, hvor love, regler, kultur, og »learning«-effekter har stor betydning. De handler på grundlag af perciperede fordele og ulemper – kernen af rational choice bevares i en modificeret udgave, men aktørerne er ikke fuldt ud i stand til at kalkulere (de institutionelle) effekter af deres adfærd.

Hvis vi havde »perfekte markeder«, eller med Coases ord en perfekt specificering af ejendomsretten, ville transaktionsomkostningerne være ubetydelige og markedets tvingende logik ville sikre, at kun de (tilnærmelsesvis) rationelle aktører ville overleve. Men det har vi ikke. Derfor er der for aktørerne god fornuft i at etablere institutioner, der reducerer usikkerheden, øger informationen og reducerer omkostningerne ved økonomiske og politiske transaktioner. Der er noget at vinde ved at etablere institutioner. Men det er kun under bestemte institutionelle forudsætninger, at aktørernes forsøg på at få gevinst er i overensstemmelse med langvarig økonomisk vækst. I det 16. og 17. århundredes England blev der

etableret institutioner, hvor forfølgelsen af individuelle økonomiske interesser samtidig førte til vækst: Den private ejendomsret, decentralisering af den politiske magt, afskaffelsen af merkantilistiske restriktioner og stænderbeskyttelsen og indførelsen af patentlove var nogle af elementerne i denne vækstbefordrende institutionelle matrix (pp. 112-117).

Der er et positivt afkast ved institutioner, og der er omkostninger forbundet med politiske og økonomiske transaktioner; men kun koblet til adfærdsteori vil vi få »institutional path dependence« (i.a. pp. 95f). Det er institutioner, omkostninger og konkrete historiske aktørers motivationer og adfærd, vi må analysere, hvis vi vil forklare, hvorfor økonomierne i verden er så forskellige: »Path dependence is a way to narrow conceptually the choice set and link decision making through time. It is not a story of inevitability in which the past neatly predicts the future« (pp. 98f).

Institutionel udvikling drejer sig om at tage historien alvorligt (p. 100). Men historisk udvikling er hovedsagelig inkrementale ændringer. Især uformelle begrænsninger – kultur og normer – har det med at overleve selv store omvæltninger i den politisk-legale organisering af samfundet (i.a. pp.44-5, 90, 101, 104). Selv om North forsøger at teoretisere betingelserne for diskontinuerlig historisk udvikling (pp. 89-91), peger han igen og igen på historiens evolutionære karakter (pp. 83, 104, 118). North giver os en partiel teori om økonomisk udvikling, en teori om »path-dependence« (p. 89).

Ideologi, normer og kultur er svært foranderlige størrelser. Tilsammen den væsentligste forklaring på, at institutionel udvikling er præget af kontinuitet. Derfor bliver spørgsmålet om kulturel forandring også yderst centralt for at forstå »path dependence«. Ligesom Levi må North desværre konstatere, at »cultural evolutionary theory is in its infancy and is not of much immediate value in analyzing changing specific informal constraints...« (p. 87). Måske er der en grænse for, hvor langt vi kan komme med rational choice modeller, selv i Norths modificerede udgave? Hvori består den dynamiske relation mellem aktørers »imperfect subjective models« og præferencer på den ene side og normer og politisk kultur på den anden? March og Olsens *Rediscovering Institutions*, endnu et af bidragene til den nyinstitutionelle debat, er i denne henseende langt mere interessant læsning end både North og Levi.

Douglass North og Margaret Levi har leveret et par spændende bidrag til den nyinstitutionelle debat. Begge er bestemt læseværdige. North nok den mest originale; Levi den mest konkrete. Især pluralismeteoritikere og neo-klassiske økonomer vil kunne læse North og Levi med virkeligt stort udbytte. For Levis vedkommende vil marxister og statsteoretikere desuden kunne glæde sig over, at der igen er blevet bragt »people back into the state«.

Det er bestemt to solister, som det er værd at lytte til. Spørgsmålet er dog, om de ikke ville have drevet det videre, hvis de var fortsat som duo?

Asbjørn Sonne Nørgaard
stud.scient.pol.