

VAATENURK

INSTITUTSIOONIDE AJALUGU JA MAJANDUSARENG: KUIDAS MAJANDUSTEOORIA, POLITOLOOGIA JA AJALUGU KOKKU SAAVAD

Kaire Pöder

Käesoleva artikli eesmärgiks on anda ülevaade (uus)institutsionaalse koolkonna teoreetilisest raamistikust, täiendades seda omapoolsete tõlgendustega. Koolkonna eesmärgiks on majanduskasvu ja -arengu tõlgendamine läbi ajalooliste institutsioonide. Erilist tähelepanu pööratakse võimu, poliitiliste ning majanduslike institutsioonide ja majandusarengu vahelistele seostele. Kui ajaloolasele on omane tõdemus, et minevik on institutsionaalsetes käsitlustes oluline nii tänaste majanduslike kui ka poliitiliste institutsioonide põhjustajana, siis peavoolu ökonomisti jaoks on see pigem võõras. Hoolimata sellest on tekkinud institutsionaalne koolkond, kelle arvates on ajalooline narratiiv majandusarengu lahtimõtestamiseks peamine sisend. Kuidas selgitada välja olulised või määravad ajaloosündmused tänaste institutsioonide ja majandusarengu selgitamiseks, on sellise lähenemise sõlmküsimus. Küsimuse vastus on paljuski määratletud mõistega “loomulik eksperiment”. See on olukord, kus mõne teguri muutus *ceteris paribus* viib homogeenselt keskkonnast tulnud riigid, linnad või kogukonnad erinevatele arenguradadele. Oluline on oskus selliseid “loomulikke eksperimente” ajaloos üles leida. Vähetähtis pole ka küsimus, kuidas tekib ajaloolisest narratiivist empiiriline faktide kogum – kas väikse *n*-ga juhtumiuuring omab selgitavat jõudu, või vajame me kvantifitseeritud ja suure *n*-ga võrdlevat uuringut? Kuigi nendele küsimustele antud käsitlus metoodilist vastust ei anna, kõlavad need ikkagi taustal. Kirjatüki põhirõhk on teoreetilise raamistiku tutvustamisel, mida institutsionalistid soovivad kasutada ajalooliste narratiivide sünteesiks.

Viimase kümnendi jooksul on isegi peavoolu ökonoomikas toimunud olulised muutused, tänu millele on teooria muutunud vähem dogmaatiliseks, avanenud uutele küsimustele ja hakanud klassikalise majandusteooria mõisteid ja kontseptsioone inkorporeerima neoklassikalisse majandusteooriasse. Neoklassikaline lähenemine on saanud palju kriitikat nii oma deduktiivseteoreetilise olemuse kui staatilis-universaalse käsitluse pärast. Majandusteooria uuenemise protsessi kuulub ka institutsionaalsete käsitluste ja eriti institutsioonide ajalooliste põhjuste uurimisse kaasamine. Uusinstituionaalne ökonoomika (*new institutional economics*, NIE) mõistes on institutsioonid tööstusharude, riikide ja piirkondade vaheliste majandusarengu erinevuste põhjustajad. Uusinstituionaalse koolkonna eripäraks ei ole ainult institutsioonide kaasamine analüüsi, vaid ka neoklassikalise nn ratsionaalse valiku meetodika säilitamine, kuigi ei apelleerita nn täielikule, vaid piiratud ratsionaalsusele ja eeldatakse turuhälbed¹ olevat pigem igapäevane reaalsus kui erand. NIE on tuntud peamiselt tänu Nobeli auhinna laureatidele Ronald Coasele, Douglass Northile, Elinor Ostromile ja Oliver Williamsonile. See artikkel toetub pigem veidi alternatiivsemale rühmitusele, kes on koondunud Daron Acemoglu ja James Robinsoni² ümber, ja kes on oma uurimise põhirõhu pannud ajaloolistele poliitilistele institutsioonidele, nende muutumise võimalikkusele ja põhjuslike seoste otsimisele. Sellist lähenemist võib tinglikult nimetada ka uueks poliitökonoomiaks. Seosed uue ja nn vana poliitökonoomia vahel on vägagi läbinähtavad ja etteruttavalt väärivad mainimist, et tänases uues võib leida assotsiatsioone marksistliku käsitlusega. Näiteks sarnaneb institutsioonide käsitlus superstruktuuri omaga, rõhutatakse võimaloleva eliidi võimalusi eeliskohtlemiseks, teenides nii suuremaid tulusid ja taasluues endale soodsaid või oma võimu kindlustavaid poliitilisi ja majandusinstituutsioone. Ka varasemad institutsionaalsed ökonomistid³ on kasuta-

¹ Turuhälveteks loetakse selliseid valdkondi, kus erainitsiatiiv ja omakasu ei võimalda jõuda efektiivse ressurside jaotuseni ja seega on turupõhiste mehhanismide kasutamine ebaefektiivne moodus ühiskonda organiseerida. Näideteks on avalikud kaubad, välismõjudega seotud valdkonnad, informatsiooniprobleemidega valdkonnad, loomulikud monopolid jne. Sellistes valdkondades eeldatakse, et eraturgudest paremini saab hakkama tsentraalselt organiseeritud mehhanism, mis tagab kas teatud kaupade (haridus ja õigusloome näiteks) pakkumise või selle finantseerimise maksutuludest.

² Acemoglu töötab Michigani Tehnikainstituudis ja Robinson Harvardi Ülikoolis. Koos on nad kirjutanud hulga artikleid ja ka raamatud: *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty* (ilmumisel, 2011) ja *Economic origins of dictatorship and democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

³ Douglass C. North, Robert P. Thomas, *The rise of Western world: a new economic history* (Cambridge: Cambridge University Press, 1973), Douglass North, *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), Douglass North, Barry Weingast, "Constitutions and commitment: the evolution

nud ajaloolisi näiteid tõendamaks väidet, et võimul oleva grupi meelevaldse käitumise piiramine on majanduskasvu peamiseks allikaks. Või vastupidiselt – on toodud mitmeid näiteid, kus enesehuvidest lähtuv poliitiline eliit hävitab majanduskasvu stiimulid. Nii on ka näiteid, kus riigi monopoolne õigus jõustada seadusi ja luua formaalseid poliitilisi või majanduslikke institutsioone on pigem majanduskasvu toetav. Seega jääb riigi roll esmapilgul lahtiseks – kas parem on vähem või rohkem riiki? Õieti peaks küsima, et kas on olemas nõrgad ja tugevad riigid, kus ühel juhul võimu kuritarvitatakse ilma avalikke hüvesid (nagu seadusloome ja lepingute jõustamine, infrastruktuur, aga ka haridus ja kultuur) loomata ja teisel juhul mitte? Nõrgas riigis kuritarvitavad võimulolijad neile antud voli, jõustades vaid kitsa eliidi majandus- ja poliitilisi huvisid teenivaid institutsioone. Nõrk riik ei tähenda aga nn õhukest riiki.

Uue poliitökonoomia teoreetiline raamistik aitab ajaloolisi narratiive paigutada laiemasse majandusarengu, riigi, eliidi ja struktuuride konteksti. Loomulikult ei ole see teoreetiline raamistik n-ö valmistoode, vaid, nagu ikka, peaks teoreetiline diskursus oleme falsifitseeritav. Minu poolt refereeritud NIE haru peamistele autoritele on ette heidetud ka ühistegevuse probleemide alahindamist ja “klassikonflikti” ülehindamist, samas tunnustades Acemoglu ja Robinsoni metoodilist lähenemist.⁴ Ka ei saa tutvustatavat raami pidada ainuvalitsevaks institutsioonide käsitlemiseks,⁵ pigem on sellise vaatenurga esitamine ajendatud sellest, et see pakub suhteliselt selge teoreetilise (formaal-deduktivistliku) raami, millele on lisatud kvantifitseeritud või narratiivne ajaloolis-induktivistlik hüpoteesi kontrollimine.

Minu käsitus on suunatud nii ajaloolastele või ajaloo huvilistele lugejatele kui ka ökonomistidele, kes tahaks selle laiema kontekstiga tutvust teha ja oma töid või arusaamu antud raamistikuga sobitada (või leida nad sobitamatud olevat). Kahjuks puudub ökonomistidel eestikeelne erialaajakiri. Samas usun, et ka meie sotsiaalteadlastel oleks võimalik institutsionalistide empiirilist pagasit täiendada, uurides piirkondi ja perioode, millega tegelemine oleks peavoolu ökonomistidele liialt suurt alternatiivkulu

of institutions governing public choice in seventeenth-century England” *The Journal of Economic History*, XLIX (1989), 803–832, John DeLong, Andreas Schleifer, “Princes and merchants: European city growth before the industrial revolution”, *Journal of Law and Economics*, 36:2 (1993), 671–702.

⁴ Thomas Apolte, *Why is there no revolution in North-Korea*, CAWM-Discussion Paper, 29 (2010). Autor on pidanud samateemalise loengu ka Eestis (Viinistus) juulis 2011.

⁵ Hall ja Taylor jagavad uusinstitutsionaalsed koolkonnad kolmeks: ajalooline, ratsionaalse valiku ja sotsioloogiline. Kõik nad baseeruvad erineval kirjandusel ja on omavahel vähem või rohkem kokku sobitatavad, vt Peter A. Hall, Rosemary C. R. Taylor, “Political science and the three new institutionalisms”, *Political Studies*, XLIV (1996), 936–957.

tekitav. Ehk teisisõnu – ka eestlastel oleks kindlasti sellesse dialoogi võimalik panustada.

Edaspidine on struktureeritud järgmiselt: kõigepealt uurime, kuidas kajastavad Acemoglu ja Robinson ajalooliste institutsioonide ja majandusarengu vahelist seost ning teeme katse defineerida mõistet “institutsioon”. Teises osas vaatame, miks tekivad “halvad” institutsioonid ja miks neist ei loobuta.

Institutsioonid ja majandusareng

Erinevad sotsiaalteaduse harud defineerivad institutsioone erinevalt. Tihti minnakse sellega nii kaugele, et institutsiooniks loetakse pea kõik meid ümbritsev: perekond, traditsioonid, seadused, poliitiline kord, kool, keskpanga rahapoliitika jne. Kõige suuremat arusaamatust tekitab sotsioloogias tulenev traditsioon nimetada institutsioonideks ka organisatsioone. Viimast jagavad ka paljud ajaloolased, aga mitte ökonomistid. Kuigi järgmine definitsioon jätab mõiste “institutsioon” abstraktseks, kasutan edaspidi Douglass Northi poolt kirjapandut: “Institutsioonid on mängureeglid, või formaalsemalt öeldes inimeste poolt leiutatud piirangud, mis struktureerivad inimestevahelisi suhteid.”⁶ Seega on institutsioonid eelkõige kõikvõimalikud kirjutatud ja kirjutamata reeglid. Levinum jaotus, mis on samuti Northi läbi toetust kogunud, liigitab institutsioone formaalseteks ja mitteformaalseteks. Esimesse liigitusse kuuluvad näiteks kirjapandud seadused ja konstitutsioon ning teise sotsiaalsed normid ja tavad formaalsete institutsioonide jõustamiseks. Viimased on olulised just seetõttu, et riikides, kus formaalsed seadused võivad sarnaneda, ei jõuta ikkagi majandusarengu tagamiseks sarnaste majanduslike stiimuliteni. Näiteks võivad sarnaneda Ameerika Ühendriikide ja Ladina-Ameerika riikide konstitutsioonid, aga poliitika ja piirangud presidentidele ja poliitilisele eliidile erinevad kardinaalselt. Selle seletamiseks tuleb eristada: a) majanduslikke institutsioone, nagu omandiõigused ja nende kaitse, lepingute jõustamine jms, mis kujundavad majandusarengut tagavaid ajendeid; b) poliitilisi institutsioone, mis kujundavad poliitilisi ajendeid ja poliitiliste jõudude vahelist jaotust. Kuidas sellisel juhul poliitikat või poliitikaid ja institutsioone eristada? Acemoglu ja Robinsoni⁷ jaoks on peamine erinevus poliitika ja institutsioonide vahel selles, et viimased on “kestvad” ja mõjutavad poliitiliste jõudude jaotust ka tulevikus. Nende kestvuse pärast on institutsioonid

⁶ North, *Institutions, institutional change and economic performance*, 3.

⁷ Acemoglu, Robinson, *Economic origins of dictatorship and democracy*.

Tabel 1. Piirangud võimulolijatele (Polity IV XCONST) ja majandusareng (GNI per capita)

Riik	Aasta, millest alates on indeksi kaardistatud	Piirangud või-muulijale indeks 1991-2009	GNI per capita	GNI kaardistamise aasta
Afganistan	1991	1,00	310	2008
Albaania	1991	5,24	4 000	2009
Alžeeria	1991	3,32	4 420	2009
Ameerika Ühendriigid	1991	7,00	46 360	2009
Angola	1991	3,00	3 750	2009
Araabia Ühendamiradid	1991	3,00	-	2009
Argentiina	1991	5,58	7 550	2009
Armeenia	1991	4,71	3 100	2009
Aserbaidžaan	1991	2,21	4 840	2009
Austraalia	1991	7,00	43 770	2009
Austria	1991	7,00	46 450	2009
Bahrein	1991	1,89	25 420	2009
Bangladesh	1991	4,68	580	2009
Belgia	1991	7,00	45 270	2009
Bhutan	1991	1,47	2 030	2009
Boliivia	1991	7,00	1 630	2009
Botsvana	1991	6,68	6 260	2009
Brasillia	1991	6,00	8 040	2009
Bulgaria	1991	7,00	6 060	2009
Burundi	1991	4,11	150	2009
Columbia	1991	4,96	4 990	2009
Costa Rica	1991	7,00	6 260	2009
Dominikaani Vabariik	1991	5,74	4 550	2009
Ecuador	1991	6,16	3 970	2009
Eesti	1991	7,00	14 060	2009
Egiptus	1991	3,00	2 070	2009
El Salvador	1991	5,05	3 370	2009
Elevandiluurannik	1991	2,50	-	2009
Etiopia	1991	3,00	330	2009
Fidži	1991	5,17	3 840	2009
Filipiinid	1991	6,00	2 050	2009
Gambia	1991	2,32	440	2009
Ghana	1991	4,78	1 190	2009
Gruusia	1991	5,00	2 530	2009
Guatemala	1991	5,21	2 650	2009
Guinea-Bissau	1991	3,89	510	2009
Haiti	1991	3,79	-	2009
Hiina	1991	3,00	3 650	2009
Hispaania	1991	7,00	32 120	2009
Holland	1991	7,00	48 460	2009
Honduras	1991	5,00	1 800	2009
Horvaatia	1991	5,22	13 720	2009
Iirimaa	1991	7,00	44 280	2009
Israael	1991	7,00	25 790	2009
India	1991	7,00	1 180	2009
Indoneesia	1991	4,74	2 050	2009
Iraak	1991	1,00	2 210	2009
Iraan	1991	3,05	4 530	2009
Itaalia	1991	7,00	35 110	2009
Jaapan	1991	7,00	38 080	2009
Jamaika	1991	7,00	4 590	2009
Jeemen	1993	2,00	1 060	2009
Jordaania	1991	3,00	3 980	2009
Kambodža	1993	3,59	610	2009
Kamerun	1991	2,00	1 190	2009
Kanada	1991	7,00	41 980	2009
Kasahstan	1991	2,21	6 920	2009
Keenia	1991	4,37	760	2009
Kesk-Aafrika Vabariik	1991	3,74	450	2009
Kreeka	1991	7,00	29 040	2009
Kuuba	1991	1,42	5 550	2008
Kuveit	1991	3,00	43 630	2007
Kõrgõzstan	1991	4,00	870	2009
Küpros	1991	7,00	26 940	2008
Laos	1991	3,00	880	2009
Leedu	1991	7,00	11 410	2009
Libeeria	1991	3,60	160	2009
Liibanon	2005	7,00	8 060	2009
Liibüa	1991	1,00	12 020	2009
Lõuna-Aafrika Vabariik	1991	7,00	5 760	2009
Lõuna-Korea	1991	6,00	19 830	2009
Läti	1991	7,00	12 390	2009
Madagaskar	1992	5,61	420	2008
Makedoonia	1991	5,84	4 400	2009
Malaisia	1991	4,32	7 350	2009
Malawi	1991	4,58	280	2009
Mali	1991	5,00	680	2009
Maroko	1991	2,95	2 770	2009
Mauritius	1991	7,00	7 250	2009
Mauritaania	1991	3,00	960	2009
Mehhiko	1991	5,26	8 960	2009
Moldova	1991	6,79	1 560	2009
Mongoolia	1991	6,89	1 630	2009

Riik	Aasta, millest alates on indeksi kaardistatud	Piirangud või-muulijale indeks 1991-2009	GNI <i>per capita</i>	GNI kaardistamise aasta
Montenegro	2006	7,00	6 650	2009
Mosambiik	1991	3,84	440	2009
Myanmar (Birma)	1991	2,68	-	2009
Namiibia	1991	5,00	4 270	2009
Nepaal	1991	4,95	440	2009
Nicaragua	1991	6,58	1 000	2009
Nigeeria	1991	3,44	1 190	2009
Niger	1991	4,67	340	2009
Norra	1991	7,00	84 640	2009
Omaan	1991	1,00	17 890	2008
Pakistan	1991	4,26	1 000	2009
Panama	1991	6,00	6 570	2009
Papua Uus-Guinea	1991	5,00	1 180	2009
Paraguay	1991	6,74	2 250	2009
Peruu	1991	5,17	4 200	2009
Poola	1991	6,79	12 260	2009
Portugal	1991	7,00	21 910	2009
Prantsusmaa	1991	6,00	42 620	2009
Põhja-Korea	1991	1,00	-	2009
Rootsi	1991	7,00	48 840	2009
Rumeenia	1991	6,05	8 330	2009
Rwanda	1991	2,21	460	2009
Saalomoni Saared	1991	7,00	910	2009
Saksamaa	1991	7,00	42 450	2009
Saudi Araabia	1991	1,00	17 700	2008
Senegal	1991	4,42	1 040	2009
Serbia	2006	7,00	6 000	2009
Serbia ja Montenegro	2003	6,00	6 000	2009
Sierra Leone	1991	3,93	340	2009
Singapur	1991	3,00	37 220	2009
Slovakkia	1993	6,71	16 130	2009
Sloveenia	1991	7,00	23 520	2009
Soome	1991	7,00	45 940	2009
Sri Lanka	1991	5,11	1 990	2009
Sudaan	1991	1,26	1 220	2009
Suurbritannia	1991	7,00	41 370	2009
Svaasimaa	1991	1,58	2 470	2009
Süüria	1991	2,05	2 410	2009
Šveits	1991	7,00	65 430	2009
Zambia	1991	5,00	970	2009
Zimbabwe	1991	2,58	360	2005
Taani	1991	7,00	59 060	2009
Tadžikistan	1991	3,26	700	2009
Tai	1991	6,21	3 760	2009
Taivan	1991	5,89	-	2009
Tansaania	1991	3,00	500	2009
Togo	1993	2,00	440	2009
Trinidad	1991	7,00	16 700	2009
Tšehhi	1991	7,00	17 310	2009
Tšiili	1991	7,00	9 470	2009
Tuonesia	1991	2,58	3 720	2009
Türgi	1991	7,00	8 720	2009
Türkmenistan	1991	1,00	3 420	2009
Uganda	1991	2,79	460	2009
Ukraina	1991	5,32	2 800	2009
Ungari	1991	7,00	12 980	2009
Uruguay	1991	7,00	9 010	2009
Uus Meremaa	1991	7,00	27 260	2008
Valgevene	1991	3,11	5 560	2009
Venemaa	1992	4,06	9 340	2009
Venezuela	1991	5,16	10 090	2009
Vietnam	1991	3,00	930	2009

Võrdeline seos riikide rikkuse ja “hea” institutsionaalse keskkonna vahel on aktsepteeritud fakt. Seda fakti illustreerib joonis 1, näidates, et riikide tänase rikkuse (möödetuna GNI *per capita* ehk rahvuslik puhastulu 2009) ja võimalijale kehtivate piirangute (möödetuna Polity IV indeksiga, keskmine perioodil 1991–2008) vahel on positiivne korrelatsioon.¹¹ Rikastes riikides on võimalijad piiratud institutsionaalse keskkonnaga, mis ei võimalda

¹¹ Polity IV andmebaas sisaldab andmeid ligemale 200 riigi kohta, mis ulatuvad tagasi aastani 1800. Antud juhul on kasutatud näitajat XCONST, mis kaardistab piiranguid võimalijale skaalal 1–7. Indeksi madalaim aste näitab piiramatut võimu ning kõrgeim

neil võimu kuritarvitada. Korrelatsioon ei tähenda aga kausaalsust, ehk pole teada, kas demokraatia ehk piirangud võimulolijatele toovad kaasa rikkuse või vastupidi. Viimast nimetatakse moderniseerumise hüpoteesiks. Võimalik on ka see, et nii jõukus kui ka demokraatia on üheaegselt põhjustatud mingi kolmanda või enamate eksogeensete tegurite poolt. Ajaloandmed ehk sündmuste ajalooline järjestus võimaldab kontrollida hüpoteesi, et institutsionaalne muutus toob kaasa majanduskasvu, mitte vastupidi. Nii North ja Weingast¹² kui ka Acemoglu ja Robinson koos kaasaautoritega¹³ selgitavad Inglismaa tööstusrevolutsioonile eelnenud muutusi poliitiliste institutsioonide tekkimise kaudu, mis piirasid kuninga absoluutset võimu – eelkõige meelevaldset maksustamist ning monopoolsete õiguste ja aadlitiitlite müümist. Inglise parlament võitis 17. sajandil kaks olulist konflikti – kodusõja 1640. aastatel ja 1688. aasta Kuulsa revolutsiooni, mis tõi võimule uue kuninga Oranje Williami. Parlament saavutas õiguse ennast ise regulaarselt kokku kutsuda ja hakkas kontrollima kuninga fiskaalkohustusi. Omandiõigused määratleti täpsemalt, riigi osakaal kasvas (esmakordselt loodi püsiarmee ja laevastik). Tulemuseks oli majanduskasv ehk muutused poliitilistes institutsioonides, mis tõid kaasa muutused majanduslikes institutsioonides.¹⁴ Need omakorda tekitasid majandusarenguks soodsa pinnase. Ehk formaalsemat kirjapruuki kasutades:

$$SKT \text{ per capita}_t = f(\text{majanduslikud institutsioonid}_{t-1}, x)$$

Alaindeks t tähistab siin perioodi ja vektor x kõikvõimalikke väljajäetud muutujaid, nagu näiteks kliima, kultuur, kaugus ekvaatorist jne. Me pöördume vektori x võimalike komponentide juurde varsti tagasi, aga esmalt uurime seda, mis põhjustab teatud majanduslike institutsioonide tekke. Acemoglu ja Robinsoni arvates on need poliitilised institutsioonid ehk:

aste subordinatsiooni ja võimude lahusust. Tabelis 1 on näidatud kasutatud andmed riikide lõikes.

¹² North, Weingast, “Constitutions and commitment”, 803–832.

¹³ Acemoglu, Robinson, *Why nations fail*; Acemoglu, Robinson, *Economic origins of dictatorship and democracy*; Daron Acemoglu, Simon Johnson, James A. Robinson, “Institutions as a fundamental cause of long-run growth”, *Handbook of economic growth*, ed. by P. Aghion and S. Durlauf (Amsterdam: North Holland, 2005), 385–472.

¹⁴ Alternatiivhüpoteesiks on, et 17. sajandi majanduskasv ja tööstusrevolutsioon oli põhjustatud Atlandi-ülese kaubanduse öitsengust. Selle hüpoteesi on Acemoglu ja Robinson elegantselt võrdleva empiirikaga ümber lükanud ja näidanud, et ilma piiranguteta absoluutsele võimule (mis puudusid Prantsusmaal ja Hispaanias) ei olnud ligipääs Atlandi ookeanile majanduskasvu piisavaks tingimuseks, vt Daron Acemoglu, James A. Robinson, “The rise of Europe: Atlantic trade, institutional change, and economic growth”, *The American Economic Review*, 95 (2005), 546–579.

*majanduslikud institutsioonid*_t = *g* (*poliitilised institutsioonid*_t)

ja

*poliitilised institutsioonid*_t = *h* (*poliitilised institutsioonid*_{t-1})

Viimaste puhul on selgitavaks teguriks poliitiline jõud, mis koosneb nii *de facto* kui ka *de jure* võimust. *De jure* võim on seadusandlik ja võib olla näiteks rahva käes, *de facto* võib võim aga olla kitsama grupi, näiteks majanduseliidi käes. Seega on uue poliitökonoomia põhirõhk "eilsete" poliitiliste institutsioonide muutuse mõistmisel. Enne kui me järgmises osas institutsioonide muutuse teemat lahkama hakkame, tuleme korra tagasi küsimuse juurde, kas ei või majanduskasv olla pigem seletatav vektori *x* läbi, või kas ei pruugi poliitilised institutsioonid ise olla endogeensed ja põhjustatud mingist kolmandast/kolmandatest teguritest, mis on meil siiaamaani kahe silma vahele jäänud.¹⁵ Väidetakse, et majanduslikud institutsioonid erinevad, kuna varieeruvad riikide põhikarakteristikud: geograafia, ökoloogia, kliima ning kultuur. Kliima argumenti tuntakse kui Arthur Lewise¹⁶ või veelgi tagasiulatavamalt Montesquieu¹⁷ argumenti. Acemoglu ja Robinson¹⁸ nimetavad seda geograafia hüpoteesiks, mida moodsamas sõnastuses on propageerinud ka Jared Diamond¹⁹ ja isegi ökonomist Jeffrey Sachs²⁰. Geograafia hüpotees hõlmab endas ka kliima ja ökoloogia argumenti. Samas on seda hüpoteesi lihtne ümber lükata, kuna leidub

¹⁵ Probleemi, kus me ei suuda hinnata nähtuste vahelist põhjuslikku seost, nimetatakse majandusteoorias identifitseerimise probleemiks. Keeruline on see olukordades, kus meil ei ole piisavalt andmeid, et kasutada statistilisi meetodeid kontrollimaks kausaalsust, sest korrelatsioonid ja isegi vähimruutude meetod ei tule meile identifitseerimise probleemi korral appi.

¹⁶ Arthur Lewis kirjeldab oma 1973. aastal ilmunud raamatus *The development process: the lessons of two decades; the case for development, six studies* (New York: Praeger Publishers, 1973) vaesuse põhjuseid seoses sademete hulga. Ta kirjutab leheküljel 56: "Troopilistes riikides või regioonides, kus aastane sademete hulk on kolmkümmend tolli [u 76 cm] või vähem, on põllupidajad sunnitud kasvatama väheviljakaid sorte, ja kui niisutamine ei ole piisavalt odav, ei suuda nad olla piisavalt tootlikud."

¹⁷ 1748. aastal avaldatud teose "Seaduse vaim" (Montesquieu, *The spirit of laws. Book XIV: Of the laws in relation to the nature of the climate*) kirjutab Montesquieu, et erinevalt põhjapoolsetest laiuskraadidest on ekvaatorilähedastel maadel kliima nii talumatu, et inimestes tekib jõuetus, seega ei ole sealsetel elanikel julgust, uudishimu, helled loomust ega üllast ettevõtlikust, nad on jõuetud nagu vanad arad mehed.

¹⁸ Acemoglu, Robinson, *Why nations fail*, 43.

¹⁹ Jared Diamond, *Guns, germs and steel: the fates of human societies* (W.W. Norton Company, 1997).

²⁰ Jeffrey Sachs, "Tropical underdevelopment", *NBER Working Paper*, 8119 (2001).

riike, mille puhul majanduskasv on olnud hoolimata geograafiast märkimisväärne, nagu Singapur, Malaisia ja Botswana. Sellele lisanduvad veel ajaloolised argumendid ehk kliima ei ole seganud mitme tänases võrdluses Euroopaga vaese piirkonna majandusõitsengut enne 1500. aastat (vt tabel 2). Veelgi põnevamad on aga riigid, piirkonnad või linnad, kus geograafia ja kliima on sarnane, aga institutsioonid erinevad, nagu Põhja- ja Lõuna-Korea või Nogales, linn Ameerika Ühendriikide ja Mehhiko piiril. Narva ja Jaanilinn näivad kuuluvat samasse “perekonda”, mida võiks geograafia hüpoteesi uurimisel kasutada.

Tabel 2. Maddisoni andmebaas ja tänapäev: riikide rikkus²¹

Riik	Ostujõu pariteet (dollarites)	
	1500. aastal	2009. aastal
Itaalia	1100	35110
Holland	761	48460
Prantsusmaa	727	42620
Suurbritannia	714	41370
Rootsi	695	48840
Saksamaa	688	42450
Hispaania	661	32120
Hiina	600	3650
India	550	1180
Iraak	499	2210
Türgi	496	8720
Egiptus	475	2070

Kultuuri hüpotees on põhimõtteliselt samastatav Max Weberi “protestantliku eetika” teesiga, mis väidab, et need riigid, kus reformatsioon murdis katoliiklikud institutsioonid, olid paremini võimelised kapitalistliku ühiskonnakorraga hakkama saama.²² Seega on läänes majandusarengu takistajaks Rooma katoliiklus, idas aga hinduism ja budism. Järelikult peak-

²¹ Allikad: Angus Maddison, *The World economy: historical statistics* (Paris: OECD, 2003); Maailmapank. Antud võrdluse juures ei ole niivõrd oluline mõõtmise täpsus ja Maddisoni ja Maailmapanga andmebaaside küsitav ühildavus, kui riikide suhtelised positsioonid. Kui 14. sajandil olid Hiina, India, Iraak ja Egiptus võrreldavad või rikkamad paljudest Euroopa riikidest, siis oli see pilt 19. sajandi alguseks muutunud, vahed sissetulekutes lääne rikkamate riikidega olid kasvanud mitmekümnekordseks.

²² Max Weber, *Die protestantische Ethik und der “Geist” des Kapitalismus* (1904), eesti keeles: *Protestantlik eetika ja kapitalismi vaim: protestantlikud sektid ja kapitalismi vaim*, saksa keelest tõlkinud Jaan Isotamm (Varrak, 2007).

sid Inglismaa ja Hollandi kolooniad (kes said ka vastava kultuuri) olema märksa edukamad kui Prantsusmaa või Hispaania omad. Paraku ei leia see hüpotees kinnitust. Vähesteks õnnestujateks on endised Briti kolooniad Lõuna-Korea, Singapur ja Malaisia, aga ka endine Hispaania koloonia Antigua ja Barbuda ning endine Prantsuse koloonia Ekvatoriaal-Guinea. Rääkimata Kanadast, kus kõrvuti eksisteerivad nii prantsuse- kui ka ingliskeelsed piirkonnad. Ka meil Eestis on viljeletud “Soome televisiooni” ja “protestantliku kultuuri” hüpoteese meie viimase aja majandusedu põhjendades. Mõlemad kuuluks nn kultuuri hüpoteesi alla, mis ei ole uue poliitökonoomia seisukohalt pikaajalise majandusarengu oluline põhjustaja.

Lisaks eelnevatele on võimalik püstitada ka nn ignorantsuse hüpotees²³ ehk arvamus, et poliitikud lihtsalt ei tea, kuidas vaeseid riike rikkamaks teha. Mida vähem turuhälvetele tähelepanu pööratakse, seda suurem on tõenäosus, et rikkust (ja selle laialdast levikut) ei saavutata. Ligipäas teatud kaupadele hakkab sellisel juhul sõltuma inimeste sotsiaalsest staatusest, mis taastoodab sotsiaalset hierarhiat ning mis on omane nn suletud ühiskonnale. Miks mõned ühiskonnad on organiseerinud ennast väga kulukal moel ja ei ulata turuhälvete puhul turgudele koordineerivat abi? Kas võib põhjuseks olla teadmatus? Acemoglu ja Robinson nii ei arva. Küll usuvad nad heterogeensesse maailma ehk seda, et igal juhtumil on poliitika ja poliitiliste protsesside kulgemise uuringuid vajalikud, et põhjuseid leida. Siiski võib nende arvates teha üldistuse – see on nii, kuna see on võimalolijatele kasulik. Sellise hirmutava tõdemuse valguses saab vaagida ka Eesti poliitilise ja majanduseliidi poliitikaid nii sõdadevahelise kui tänase vabariigi tingimustes.

Kokkuvõtvalt, uue poliitökonoomia põhjal võib üldistada, et ajaloolised poliitilised institutsioonid on need, mida tuleks uurida. Just nende institutsioonide tekkeoloogikat, *de jure* ja *de facto* poliitilise võimu tekkimise ja taastootmise tausta mõistes saame ka ülevaate sellest, milline on ajalooline instrumentaalne muutuja, mis erisusi loob.²⁴ Selleks instrumentaalseks muutujaks ei saa olla kliima, ignorantsus, kultuur, religioon vms, vaid ikka inimtegevus.

²³ Pikem diskussioon teemal: Acemoglu, Robinson, *Why nations fail*.

²⁴ Institutsionaalsed uuringud on teinud ka katseid kaardistada “moodsate” institutsioonide mõju majandusarengule ja poliitikale, näiteks Daron Acemoglu, Simon Johnson, Paul Querubin, James A. Robinson, “When does policy reform work? The case of Central Bank independence”, *Brookings Papers of Economic Activity*, Spring (2008), 351–417; James A. Robinson, Daron Acemoglu, Rafael J. Santos, “The monopoly of violence: evidence from Colombia”, <<http://econ-www.mit.edu/files/5561>> (4.12.2011).

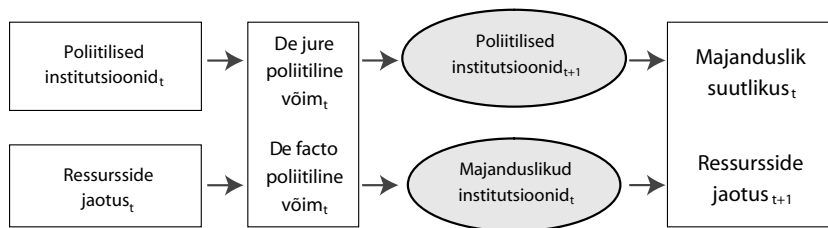
Institutsioonide kestvus ja riikide arengusõltuvus

Eelmises osas selgitasime, et uue poliitökonoomika teoorias on arengu piduriks asjaolu, et vaestel riikidel on “halbemad” majandusinstitutsioonid kui rikkastel. Erinevalt sellest seob neoklassikaline peavoolu ökonoomika rikkust ja vaesust investeringutega nii füüsiliselt kui ka inimkapitali ja leiab, et majandusruumid peaksid konvergeerima, kuna madala kapitalihõivega riikidel on kapitali tasuvus alati kõrgem ja see meelitab inimesi enam investeerima. Seega saavad riikidevahelised rikkuse erinevused olla vaid lühiajalised. Paraku ei vasta alati empiirilised faktid kasvumudelites tuletatud seaduspärasustele. Konvergens toimub vaid sarnase institutsionaalse raamistikuga riikide vahel. Pikaajaliselt vaagituna liiguvad rikkad lääneriigid eest ära ja vaesed kipuvad tammuma paigal või liikuma lausa tagurpidi. Kui selgitada seda arengu puudumist “halbade institutsioonidega”, siis tekib küsimus, miks me ei suuda neid paremaks muuta.

Institutsioonide arengut ja muutust on selgitatud mitme alternatiivse teooriaga: efektiivsete institutsioonide hüpotees (poliitiline Coase'i teoreem²⁵), sotsiaalse konflikti teooria, ideoloogia argument ning juhuslikkus. Esimene hüpotees eeldab, et institutsioonid on alati efektiivsed või vähemasti tõrjuvad sotsiaalselt efektiivsemad institutsioonid vanad alati välja. Sellise lähenemise kohaselt on institutsioonid alati parima kollektiivse tulemuse, mitte üksikisikule või grupile parima lahenduse jahil. Nii peaksid valijad vähemasti demokraatliku riigikorra juures hääletama alati kollektiivse hea poolt ja nii asendama kehtivad ebaefektiivsed institutsioonid.²⁶ Miks selline lähenemine siiski alati viljakas ei ole? Esiteks ei jää poliitikud võimule saades oma lubaduste juurde ja teiseks ei ole isegi demokraatias poliitiline võim (*de jure* ja *de facto* koosmõjuna) kunagi päris ühtlaselt jaotunud. Olemasolevad poliitilised institutsioonid kipuvad isegi demokraatias kujundama vähem või rohkem elitaarseid majandus- ja

²⁵ Coase'i teoreem ütleb, et tehingukulude puudumisel ei sõltu välismõjude suurus omandiõiguse jaotusest, ehk jaotuslik efektiivsus saavutatakse kauplemisel sõltumatult omandiõiguste jaotusest. Poliitiline Coase'i teoreem oleks Coase'i teoreemi laiendamine poliitiliste huvidega kauplemisele ehk poliitilise “kauplemise” käigus jõutakse efektiivsete institutsioonideni ehk institutsionaalne muutus on alati “paremate” institutsioonide suunas, Ronald Coase, “The problem of social costs”, *Journal of Law and Economics*, 3 (1960), 1–44.

²⁶ Sellise lähenemise põhjal peaks näiteks maksusüsteemide valik sõltuma valijate sissetulekute jaotusest. Ehk poliitika kujundatakse vastavalt mediaanhääletaja eelistustele. Kui näiteks valijate sissetuleku jaotus on piisavalt normaaljaotusele sarnane, valitakse keskmine maksukoormus, kui aga mediaansissetulek on väiksem kui keskmine sissetulek, siis peaks selline ühiskond valima progressiivset maksusüsteemi, kuna tulude progressiivne maksustamine on kasulik suuremale osale hääletajatest.



Joonis 2. Poliitiliste ja majanduslike institutsioonide vahelise sõltuvuse vooskeem (autori interpretatsioon).

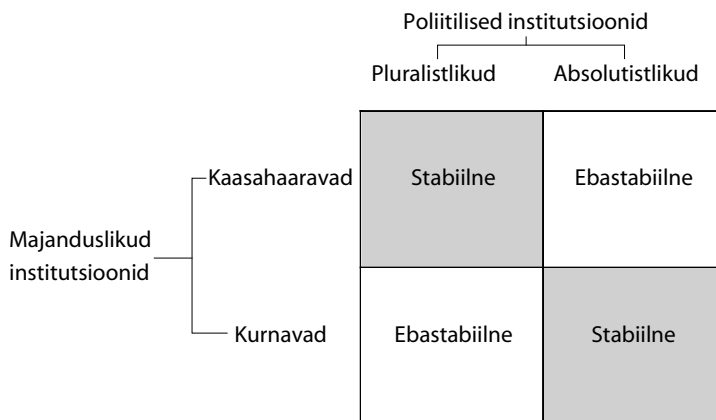
poliitilisi institutsioone (vt joonist 2), rääkimata siis mittedemokraatiatest. Võib-olla on institutsioonid erinevad hoopis sellepärast, et nende aluseks olev ideoloogiline suundumus on erinev? Sellist ideoloogia hüpoteesi viljeletakse seoses Kuuba, Põhja-Korea ja ka Hiinaga. Ka Eesti puhul saaks küsida, et kas ei ole meie eilsed ja tänased majandus- aga ka haridus- ning sotsiaalpoliitilised otsused kantud mingist 1990. aastatel valitsenud ideoloogilisest suundumusest, mis üritas leida lahendusi heaoluühiskondi tabanud stagnatsioonile?

Kas institutsioonid ei või olla ajalooliste juhuste põhjustatud? Näiteks on pikalt viljeletud seadusandliku päritolu hüpoteesi, mis väidab, et riikide institutsionaalne “korv” on kunagise võõrvõimu või kolonisaatori pärandus riigile.²⁷ Paljud autorid on leidnud kinnitust hüpoteesile, et Inglise tavaõiguslik süsteem on paindlikum ja majanduslikke ajendeid vähem pärssiv kui Rooma tsiviilõigusest välja kasvanud kontinentaal-euroopa seadusruum,²⁸ rääkimata islamiriikide religiooni juurdunud seadusandlikust süsteemist.²⁹ Kuigi institutsioonide muutuse ja tekke põhjuseid ning neid seletavaid teooriad võib olla mitu, viitavad Acemoglu ja Robinson

²⁷ Alates Barrington Moore, *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world* (Beacon Press, 1966).

²⁸ Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Schleifer, Robert Vishny, “The quality of government”, *The Journal of Law, Economics, & Organisation*, 15 (1999), 222–279 on näidanud, et juriidilise süsteemi ajalooline taust on oluline “hea valitsemistava” tekkimiseks. Samas seab Ulrike Malmändier selle hüpoteesi kahtluse alla, käsitledes küll vaid ühte juhtumit läbi ajaloo – Rooma vabariiki ja impeeriumi, vt Ulrike Malmändier, “Law and finance ‘at the origin’”, *Journal of Economic Literature*, 47 (2009), 1076–1108.

²⁹ Nt Timur Kuran näitab kuidas omaaegsed eesrindlikud, kuid religiooniga seotud ja seega staatilised institutsioonid põhjustavad siiani nende maade majanduslikku mahajäämist, Timur Kuran, “Why the Middle East is economically underdeveloped: historical mechanisms of institutional stagnation”, *Journal of Economic Perspectives*, 18 (2004), 71–90.



Joonis 3. Stabiilne ja ebastabiilne institutsionaalne kord (autori interpretatsioon Acemoglu ja Johnsoni järgi)

enim sotsiaalse konflikti teoriale.³⁰ Olemasolevad ja ajalooliselt päritud institutsioonid kaitsevad mingi grupi huve või privileege ja neid jõustatakse vaid siis, kui antud grupil on selleks poliitiline võim, mis jaguneb *de jure* ja *de facto* võimuks. Esimene pärineb ajalooliselt tekkinud poliitilistest institutsioonidest. Samas ei pruugi alati *de jure* poliitiline võim kaasa tuua *de facto* võimu. *De facto* võimu saavutamiseks on vaja teatud grupil (näiteks majanduseliidil) omada olulisi ressursse ja lahendada ühistegevuse probleem.³¹ Pea kõik majandusarengule viinud institutsionaalsed muutused on sündinud sotsiaalses konfliktis, kus poliitilisele eliidile on seatud piirangud, mis vähendavad nende poliitilist võimu kujundada enda heaolu taastootvaid majanduslikke institutsioone (tüüpiliselt teistele

³⁰ Acemoglu, Robinson, *Economic origins of dictatorship and democracy*. Väga sarnane on ka Northi, Wallise ja Weingasti käsitlus avatud ja suletud ühiskonnakorrast, kus viimase puhul on poliitiline süsteem võimeline tagama vägivaldajakontrolli ja seega võtab endale õiguse manipuleerida majandussüsteemiga enda huvides. Sellises käsitluses, erinevalt Acemoglust ja Robinsonist, on massid huvitatud mitte rikkusest ja selle jaotusest, vaid pigem vägivalda puudumisest, vt Douglass C. North, John J. Wallis, Barry R. Weingast, *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

³¹ Mancur Olson kirjeldab huvigrupi organiseerimise probleeme, kus igal üksikul indiviidil puudub ajend panustada grupipõhisesse tegevusse, mille tulemid on talle küll kasulikud (avalikud kaubad), kuid mille saavutamiseks peavad kõik grupiliikmed panustama, vt Mancur Olson, *The logic of collective action: public goods and the theory of groups* (Harvard University Press, 1965).

ühiskonnakihtidele määratud piirangute või eksproprieerimise läbi). Juba Lipset ja Rokkan selgitasid 1966. aastal, et poliitilisi institutsioone on võimalik muuta vaid kriitilistes pöördepunktides (*critical junctures*).³² Tihti ei ole need kriitilised pöördepunktid aga midagi muud kui olukorrad, kus massid või ka väiksemad grupid suudavad konsolideeruda ühistegevuseks, nagu viimase aja revolutsioonid Lähis-Idas. Siiski on võimalik, et selline šokk on ka eksogeenne – rahvusvaheline kriis, looduskatastroof või tehnoloogiline muutus. Tihti on konsolideerumiseks vaja teadmist, et sarnased arengud on võimalikud ehk revolutsioonid on nakkavad.

Acemoglu ja Johnson teevad vahet “kaasavate” (*inclusive*) ja “kurnavate” (*extractive*) majandusinstitutsioonide vahel ja väidavad, et majanduskasvu võimaldavad vaid esimesed.³³ Sellised “kaasavad” institutsioonid võimaldavad läbi universaalsete reeglite omandiõiguse ja teiste seadusandluse sätete kaitset kõigile. Seega võimaldavad need institutsioonid kõigile võrdselt võimalust ja ligipääsu ka olulistele ressurssidele, nagu haridus, seadusandlik kaitse, finantsturud jne. “Kurnavad” majandusinstitutsioonid on eelmiste vastandiks, need on diskrimineerivad ja takistavad ligipääsu nii poliitilisele võimule kui teistele ressurssidele. “Kurnavad” institutsioonid on soodsad vaid teatud ühiskonnagruppidele. Sarnaselt saab poliitilisi institutsioone liigitada absolutistlikeks ja pluralistlikeks. Viimaste olemasolu ei ole aga “kaasahaaravate” majandusinstitutsioonide tekkeks piisav tingimus. Lisaks pluralistlikele poliitilistele institutsioonidele on vajalik teatud poliitiline tsentraliseeritus. Viimane tähendab organiseeritud juriidiliste jm avalike kaupade pakkumisega seotud süsteeme. Lihtsustatult saab riike jaotada joonisel 3 kujutatud maatriksisse. Näiteks paigutus Hiina ajalooliselt alumisse paremasse kasti, muutes aga majanduslikke institutsioone rohkem kaasahaaravaks, satuti ebastabiilsesse olukorda, mis asub tabeli üleväl paremas nurgas. Sama teed alustas hiljuti ka Kuuba. India omakorda on liikunud alt paremast nurgast alla vasakule, võimaldades demokraatiat, aga jaotades ameteid ja majanduslikku võimu endiselt väga elitaarselt.

Institutsioonid ei ole eksogeensed, kuid siiski on empiiriliselt täheldatav nendest mitmete võime säilida muutumatutena väga pikka aega. Kolonialismi tagajärjed võiks olla näiteks pikaajaliselt säilinud mitteformaalsest institutsioonist ning 1215. aasta *Magna Carta* formaalsest institutsioonist. Muutused ei toimu, kuna muutuseks on vaja poliitilist võimu, mida

³² Seymour M. Lipset, Stein Rokkan, “Cleavage structures, party systems, and voter alignments”, *West European party system*, ed. by Peter Mair (Oxford: Oxford University Press, 1966).

³³ Acemoglu, Robinson, *Why nations fail*.

on üksnes *de facto* võimulolijatel keeruline saavutada. Samas võimaldab majanduslike ressursside omamine võimulolijatel kinnistada oma *de facto* poliitilist võimu (vt joonist 2). Sellist institutsioonide omavahelist sõltuvust, kus teatud institutsionaalne maatriks on ühiskonnale kättesaadavad vaid kindlatest arengutrajektoridest, nimetatakse rajasõltuvuseks (*path-dependency*). Ehkki institutsioonide rajasõltuvust ei ole suudetud hästi modelleerida, on olemas teatud empiirilised nn stiliseeritud faktid. Esiteks, isegi kui institutsioonid muutuvad, jäävad võimulolijad samaks,³⁴ ehk võimu jaotus muutub, *de facto* võim aga mitte (näiteks võib endine poliitiline eliit imenduda läbi loodud majanduslikku rikkuse või sidemete uue poliitilise eliidi hulka). Teiseks, nn oligarhia raudne seadus, mis väidab, et isegi kui *de jure* poliitiline võim vaheldub, osutub see sama “halvaks” kui endine. Kolmandaks, veelgi enam, uus poliitiline võim jõustab samu institutsioone, mis eelmine. Äärmuslik rajasõltuvus võib tähendada isegi seda, et näiteks riigi demokraatlikuks reformimine on vaid näiline, sest seda juhivad endiselt väga kitsas majandus- või poliitiline eliit. Sellist võimulust nimetavad Acemoglu ja Robinson ärandatud demokraatiaks (*captured democracy*).³⁵ Eliit võib säilitada oma positsiooni, jõustades institutsioone, mis võimaldavad vaid elitaarset ligipääsu haridusele, monopoliseerides infot ja meediakanaleid jms. Mida väiksem selline võimuolev elitaarne grupp võrreldes “ahistatutega” on, seda paremini suudavad nad enamasti lahendada nn olsonlikku ühistegevuse probleemi. Seega sõltub arenguedu just sellest, kui laialt on levinud ligipääs poliitilistesse ja majanduslikesse institutsioonidesse. Viimane omakorda sõltub tihti sellest, kui pluralistlik on ligipääs haridusele.

Kokkuvõte

Antud artikkel tutvustas institutsionaalse ökonomika, või veelgi täpsemalt – uue poliitökonoomia – käsitlust eesmärgina pakkuda sotsiaalteadlastele oma uuringute mõtestamiseks ühte võimalikku teoreetilist raami. Institutsionaalne ökonomika (erinevalt peavoolu ökonomikast) on distsipliini mõõtu võttev teoreetiline pagas, mis kasutab ajaloolisi juhtumeid või võrdlevaid uuringuid selleks, et mõista paremini riikide tänaseid arenguerinevusi. Suuna peamine lähtepunkt on, et tänased poliitilised ja majanduslikud institutsioonid on “eilsete” poliitiliste institutsioonide ja poliitilise võimu põhjustatud.

³⁴ Acemoglu, Robinson, “Persistence of power elites and institutions”, 267–293.

³⁵ *Ibid.*

Institutsionaalseid lähenemisi võib leida nii distsipliinisiseselt (ajalooline institutsionalism, sotsioloogiline institutsionalism ja ratsionaalse valiku institutsionalism) kui ka omakorda võib ratsionaalse valiku uusinstitutsionalismi jagada koolkondade vahel (NIE ja uus poliitökonoomia). Seega on käsitluste paljusus muutnud ühise teoreetilise raamistiku leidmise keeruliseks. Siin kirjutatu on vaid üks osa suuremast institutsionaalsete teooriate kogumist. Acemoglu ja Robinsoni vaimust kantud lähenemisele võib ette heita ka mitmete “vanemate” lähenemiste laenamist ja n-ö traditsiooniliste NIE autorite eiramist. Mõneti võib uut poliitökonoomiat isegi pidada uueks distsipliiniks, mis ei taha ennast NIE mütsi alla mahutada.

Siiski julgen öelda, et kaks peamist autorit uues poliitökonoomika mõttevoolus – Daron Acemoglu ja James Robinson – demonstreerivad meisterlikult alternatiivsete kultuurist, geograafiast, teadmatusest jne põhjustatud selgituste piiratust võrreldes poliitiliste institutsioonide hüpoteesiga. Muidugi ei aita veel väide, et institutsioonid on olulised, kaasa nende taga olevate mehhanismide mõistmisele. Nimetatud autorid usuvad ka riikide ja piirkondade heterogeensuse ideed, mis muudab iga üksiku juhtumi ja selle ajaloolise tõlgenduse oluliseks. See, et riigid on erinevad, ei tähenda veel, et puuduvad seaduspärasused, mis võimaldavad selgitada “heade” institutsioonide teket. Igasugune “hea” poole liikumine peab alguse saama nii poliitiliste kui ka majanduslike institutsioonide avanemisest ehk demokraatiseerumisest ja kaasamisest. Aga just seda protsessi on raske saavutada, kuna võimalolijatel puudub selleks ajend. Seega keskendub selle valdkonna kirjandus küsimusele, miks halvad institutsioonid on kestvad ja miks neid n-ö taastoodetakse. Institutsioonide muutumise selgitusi on mitmeid: efektiivsete institutsioonide hüpotees, sotsiaalse konflikti teooria, ideoloogia hüpotees ja juhuslikkus. Uue poliitökonoomia autorid pooldavad enim sotsiaalse konflikti teooriat. Nagu ikka võidab konfliktis see, kes on suuteline koordineerima ühistegevust. Siin on kitsal võimaloleval grupil tihti eelis nii grupi suuruse kui ka võimaluse läbi kehtestada endale sobivaid ja teiste ligipääsu takistavaid formaalseid piiranguid. Kuidas siis saavutada “paremaid” institutsioone? Autorite arvates on üheks võimalikuks pääsuteeks nn eksogeenne šokk ehk sattumine kriitilisse pöördepunkti. Et kriitilisest pöördepunktist saavutatu ei vajuks liiva oligarhia raudse seaduse alusel – uus võim on alati vähemalt sama halb kui eelmine – on vaja luua kaasavaid institutsioone, eelkõige võrdset ligipääsu haridusele, seadusandlikule kaitsele ja finantsturgudele.

Lõpetuseks võiks lisada, et korrelatsiooni ja kausaalsuse dilemma on majandusteooria üks olulisemaid analüütilisi raskuspunkte. Ajalooline

fakt – ehk mis juhtus enne, see ongi põhjustaja – on üks võimalus seda dilemma lahendada. Tihti ei ole ajalooline teadmine aga faktina või “instrumentaalse” muutujana lihtsasti käsitletav. Esiteks on ajalooline teadmine enamjaolt narratiivne, mis muudab ta mitmekihiliseks ja mitmetitõlgendatavaks. Teiseks on ajalooline narratiiv antud ökonomisti jaoks tihti n-ö vales keeles ehk rõhuga sellel, mida öeldi ja kirjutati, mitte sellel, kuidas käituti ja mis seda ajendas. Siiski näitab ka kasutatud kirjanduse kaugeltki mitte täielik loend, et ajaloo, politoloogia ja majandusteooria koostöö võib olla viljakas. Laenatakse mitte ainult empiiriat ja narratiive, vaid ka teoreetilisi lähtekohti ja eeldusi. Teades distsipliiniüleseid teoreetilisi raame, võib interdistsiplinaarsusest asja saada.

ABSTRACT: The historical development of institutions: the possibility of bridging economics, political science, and history

The current article is a survey of literature enriched with interpretations provided by the author. The objective of the paper is to introduce the framework of a new political economy, which incorporates economic growth, development, and the study of historic institutions. The development ideas of widely defined institutional economics gained scientific attention in mainstream economics and neighboring fields due to contributions of Nobel laureates like Coase, North, Ostrom, and Williamson. At the same time, the current article discusses a slightly narrower agenda that relies on Daron Acemoglu and James Robinson's 'institutionalism', which can be called a new political economy. Different from many institutional approaches, their theoretical agenda is always accompanied by comparative historical (or occasionally modern) empirics. A comparative perspective about development focuses on institutional differences as being the fundamental cause of variation. Institutions are themselves collective choices and the outcome of the political process. Institutions are defined in economics as humanly devised sets of constraints or the rules of game, not as parts of the structure (organizations or family) like sociologists tend to do. It is important to stress that empirical work has led authors to the former conclusion, and theoretical models help them to understand why different societies' political economies differ so much. The current article was structured around many writings by Acemoglu and Robinson, but

mainly introduces their new book, *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*, and their previous book, *Economic origins of dictatorship and democracy*.

The main framework of a new political economy starts with some clear elements like (a) economic institutions matter for economic growth because they shape the incentives of players; (b) economic institutions not only determine the aggregate economic growth potential of the economy, but also the distribution of resources. However, there is typically a conflict of interest among various groups and individuals over the choice of economic institutions. Whose preferences will prevail? The answer depends on the distribution of political power. Although the efficiency of one set of economic institutions compared with another may play a role, political power will be the ultimate arbiter. The new book mostly concentrates on discussion over inclusive and extractive economic institutions. Acemoglu and Robinson argue that what a society requires for sustained economic growth is inclusive economic institutions. The key thing about inclusive economic institutions is that they encourage the participation of the great majority of the population in economic activities in a way that best makes use of their talent and skills. Inclusive economic institutions involve universalistic rules and criteria, uphold private property, enforce law and order and contracts, and allow free entry into business or occupations. Extractive institutions are the opposite. They do not allow the majority of people to use their skills and talents as they see fit, and involve selective and discriminatory rules and criteria, do not uphold private property, and enforce law and contracts selectively.

KAIRES PÖDER (b. 1972), Ph.D., is Senior Researcher in Chair of Theoretical Economics, Tallinn University of Technology.