



NICLAS BERGGREN

Kan instabila spelregler gynna tillväxten?

Vad skapar ekonomisk tillväxt? Att detta sker genom att fysiskt kapital och humankapital ökar och genom teknologisk utveckling är välkänt – men vad får i sin tur dessa faktorer att växa? De senaste decennierna har allt fler betonat de ekonomiska spelreglernas, eller institutionernas, betydelse. Denna artikel presenterar ny forskning om hur reformer av institutioner påverkar tillväxten. Det är inte självklart att förändringar av institutioner ökar tillväxten, även om de leder till att institutionernas kvalitet förbättras. Förändringar kan ju skapa osäkerhet och passivitet hos ekonomins aktörer. De empiriska resultaten tyder på att förbättrade institutioner tenderar att gynna tillväxten i rika länder men att sänka tillväxten i fattiga länder.

Institutionerna och tillväxten

Att spelreglernas utformning är av stor betydelse för ekonomisk tillväxt har visats i den inriktning av nationalekonomin som kallas institutionell ekonomi och som uppmärksammades genom att Douglass North fick Riksbankens pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne 1993.¹ Tjugo år dessförinnan publicerade North, tillsammans med Robert Thomas, en banbrytande analys av hur västvärlden kom att bli rik (North och Thomas, 1973).² På s. 2–3 formulerar de sin huvudtes, här översatt av mig:

Nyckeln till tillväxt är en effektiv ekonomisk organisation; utvecklandet av en effektiv ekonomisk organisation i Väst Europa förklarar västvärldens uppgång. En effektiv organisation innebär inrättandet av institutionella arrangemang och äganderätter som skapar incitament för att kanalisera individuella ekonomiska ansträngningar till ekonomiska aktiviteter som får den privata avkastningen att hamna nära den samhällsleiga.

Det blev med andra ord lönsamt för ekonomins aktörer att betes sig på ett sätt som inte bara gynnade dem själva utan också ett brett allmänintresse.

Detta perspektiv ligger också till grund för den analys av den svenska ekonomiska utvecklingen som Johan Myhrman inledde (Myhrman, 1994). Denne menade att den starka svenska tillväxten under mer än 100 år inte fullt ut kan förklaras av sådant som brittisk import, svensk utbildningsnivå, naturtillgångar och ångmaskinens genombrott. Inte för att något av detta var oväsentligt, men den underliggande förklaringen är enligt Myhrman en serie institutionella reformer, särskilt under första halvan av 1800-talet. Han lyfter t.ex. fram 1809 års författningsreform (med ett ökat inslag av maktbalans i styrelseskicket), reformerad civilrätt med ökade möjligheter att ingå kontrakt (1826), myntfotsystemet och en relativt oberoende riksbank (som gav ökad monetär stabilitet), ny aktiebolagslag (1848), skiftesreformer med tydligare äganderätt i jordbruket, etableringen av affärsbanker, och näringsfrihetsförordningen (1864). Sammantaget gav detta nya regelverk för ekonomin, när det väl fanns på plats, dess aktörer – entreprenörer, kapitalägare, producenter m.fl. – kraftigt förstärkta incitament att satsa på sina idéer och att utveckla dem kommersiellt.

1) Man kan skilja på formella institutioner (lagar och regler) och informella institutioner (normer, moral och traditioner). Båda typerna har ekonomiska effekter. De senare är dock svåra att reformera och ändras långsamt, varför jag inte tar upp dem här, där fokus ligger på effekterna av institutionell instabilitet.

2) Se även North (2005) för mer av hans viktiga institutionella arbete.

Den institutionella ansatsen har kommit att bli viktig för analysen av ekonomisk utveckling och utgör nu en allmänt accepterad forskningsinriktning, även representerad i national-ekonomins huvudfåra.³ Det som oftast betonas är institutionernas "innehåll" och kvalitet: vilka områden de omfattar och vilka incitament de ger på dessa områden. Detta är givetvis en central aspekt när vi studerar institutioners ekonomiska betydelse, men en ytterligare sak att beakta är institutionernas stabilitet.

Institutionell stabilitet och institutionell förändring

Lagar och regler skapar förutsägbarhet i en osäker värld, vilket sänker transaktionskostnaderna i ekonomin och stimulerar produktiv ekonomisk verksamhet. Institutioners *raison d'être* kan därför sägas vara att skapa stabilitet. Icke desto mindre förändras institutioner, vilket bl.a. Johan Myhrmans exempel visar. Detta ger ekonomins aktörer två typer av osäkerhet att förhålla sig till i sina beslut: dels den osäkerhet som följer av den dynamiska marknadsprocess som verkar under givna regler (och som förvisso är mindre givet dessa regler men som ändå finns), och dels den osäkerhet som följer av att reglerna kan ändras.

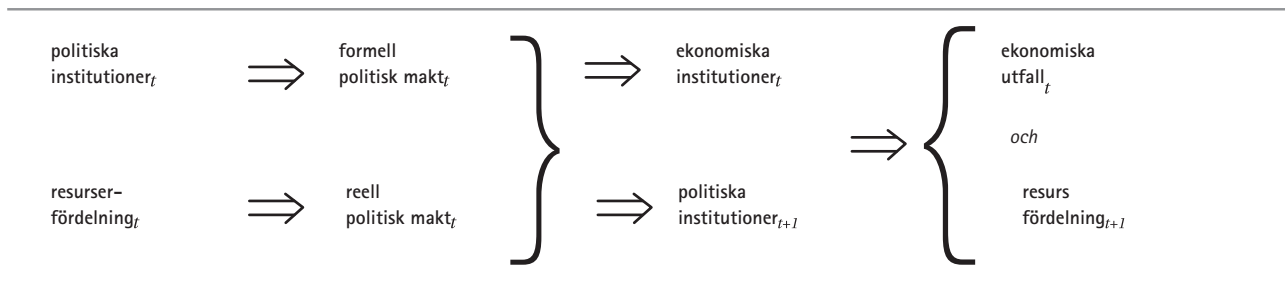
Denna insikt, att institutioner förändras, har fått en mer framträdande plats i den institutionella forskningen på senare år.⁴ Relevanta forskningsfrågor rör hur sådana förändringar kan förklaras och vilka de ekonomiska effekterna av dem är. Ett annat sätt att uttrycka det är att forskningen nu försöker endogenisera institutionerna. Daron Acemoglu med medförfattare presenterar en ansats för att analysera denna typ av frågeställning, och Figur 1 illustrerar tankegångarna.

I tidpunkt t finns en uppsättning politiska institutioner och en resursfördelning. Dessa två variabler avgör vilka som har den formella och reella politiska makten, och de politiska makt-havarna avgör utifrån sina preferenser hur de ekonomiska institutionerna ser ut. De ekonomiska institutionerna i tidpunkt t bestämmer i sin tur hur ekonomin fungerar och vilka de ekonomiska utfallen blir, t.ex. gällande välbefinnande och sysselsättning. Likaså avgör de ekonomiska institutionerna hur resurserna fördelas i tidpunkt $t+1$. De med politisk makt bestämmer också i tidpunkt t de politiska institutionerna framöver. Dessa, jämte resursfördelningen, avgör vilka som har politisk makt i tidpunkt $t+1$, och så fortsätter det ekonomisk-politiska spelet. Det intressanta här är att institutionerna inte nödvändigtvis är givna från en period till en annan: de med makt kan förändra dem, och om så sker beror på huruvida innevarande institutioner gynnar dem med makt på det ekonomiska planet. Ett exempel på denna typ av process från 1600-talets England ges av North och Weingast (1989). Där hade en ny borgarklass vuxit sig ekonomiskt stark, och den utnyttjade sin nyvunna, faktiska politiska makt för att åstadkomma en konstitutionell förändring med maktindelning. Kungen gav upp makt till parlamentet, vilket gjorde skyddet av privat ägande starkare och mer trovärdigt. Det gav i sin tur upphov till allmänt stark ekonomisk utveckling, vars fördelning inte minst fortsatt gynnade en framväxande borgar- och handelsklass.

Tillväxteffekterna av att förändra regelverken

Institutionerna påverkar alltså ekonomin, och ekonomin påverkar, via det politiska systemet, institutionerna. *Men även*

Figur 1. Endogena institutioner.



Källa: Acemoglu m.fl. (2005).

3) Se t.ex. Rodrik m.fl. (2004), Acemoglu m.fl. (2005) och Greif (2006). Därmed inte sagt att tesen om institutionernas avgörande roll står oemotsagd: se t.ex. McCloskey (2010).
4) Se t.ex. North (1990) och Kingston och Caballero (2009).

den institutionella förändringen i sig kan påverka ekonomin eftersom den i sig representerar en instabilitet. Mot den bakgrunden har jag tillsammans med Andreas Bergh och Christian Bjørnskov försökt analysera hur den ekonomiska tillväxten påverkas när institutioner förändras eller, som vi uttrycker det, är instabila (Berggren m.fl., 2011).

Här kan en konflikt uppkomma. Anta att vi befinner oss i ett läge där den institutionella kvaliteten är låg, dvs. där det regelverk som omgärdar ekonomin ger svaga incitament för produktivt beteende. Då kan aktörer med politisk makt vilja reformera institutionerna mot ökad kvalitet. En sådan förändring kommer att ha positiva tillväxteffekter. Men därtill kommer en annan effekt, som inte riktigt har uppmärksammats i den empiriska forskningen hittills, och som följer av det faktum att *institutionerna förändras genom reformerna*. Hur den effekten påverkar tillväxten är teoretiskt oklart. Det som talar för en negativ påverkan är ökad osäkerhet och lägre förutsägbarhet för ekonomins aktörer, liksom omställningskostnader under en period. (Man kan dock tänka sig en lägre grad av negativ påverkan om den institutionella instabiliteten kan förutses med relativt hög grad av tillförlitlighet.) Det som talar för en positiv effekt av institutionell förändring är att utgångsläget kan vara "förstenat", för att använda en term som Johan Myhrman lanserade, och präglad av "institutionell skleros" (Olson, 1982). I ett sådant läge kan en period av institutionell instabilitet tänkas kunna bidra till att luckra upp den koalition av intressegrupper och beslutsfattare som har gynnats av en rigid, lågkvalitativ institutionell situation.

Empiriska resultat

Vad blir nettoeffekten av institutionella reformer? Är den tillväxstvinst som högre kvalitet och uppbyggande av ineffektiva koalitioner medför stor nog för att motverka den tillväxtförlust som institutionell instabilitet genom ökad osäkerhet kan skapa? Eller, för att uttrycka det annorlunda, kan institutioner med låg kvalitet vara att föredra framför bättre institutioner, om de förra uppfattas som mycket mer stabila än de senare?⁵ I vår studie försöker vi komma en bit närmare svaret på dessa frågor.

Studien använder ett mått på institutionell kvalitet som grundas på det politiska riskindex som publiceras av International Country Risk Guide (ICRG). Det är ett subjektivt mått som baseras på expertbedömningar av den institutionella kvaliteten i olika länder vid olika tidpunkter (i första hand avsedda för potentiella utländska investerare). Vi använder s.k. principalkomponentanalys för att ta fram tre mått på institutionell kvalitet utifrån tolv olika komponenter: ett mått som mäter rättssystemets kvalitet, ett som mäter regleringskvalitet och ett som mäter social sammanhållning. Denna teknik gör det möjligt för oss att skilja på olika typer av institutioner och därmed också på olika typer av reformer.⁶

Vi genomför sedan en paneldatanalys av 132 länder med årliga data under perioden 1984–2004. Vår beroende variabel är tillväxt i real BNP per capita, medan våra huvudsakliga förklarande variabler är tre mått på institutionell instabilitet, som mäts genom variationskoefficienten (dvs. standardavvikelsen dividerad med genomsnittsvärdet) för de tre måtten på institutionell kvalitet under femårsperioder.⁷

Vårt huvudresultat är att institutionell instabilitet är positivt relaterad till tillväxt i rika länder men negativt relaterad till tillväxt i fattiga länder, där gränsen mellan de två ländergrupperna går vid en BNP per capita på 14 000 dollar.⁸ Det ger oss runt 100 länder i den rika gruppen (inklusive OECD-länderna) och runt 40 länder i den fattiga. Länder som Brasilien, Rumänien och Turkiet ligger runt gränsen.

Tolkning av resultaten

Man kan bara spekulera om skälen till dessa resultat, men en tolkning vi finner plausibel är att institutionell instabilitet i rika länder medför en uppluckring av förstenade institutioner. Denna förstening kan enligt Olson (1982) bero på att starka intressegrupper har kunnat få regler införda som gynnar dem och som har varit svåra att förändra. En uppluckring av denna situation, genom institutionell instabilitet, gynnar då tillväxten (i synnerhet om trenden är att institutionerna förbättras). I fattiga länder dominerar istället de negativa effekterna av institutionell instabilitet, vilket med största sannolikhet har med ökad

5) Tidigare litteratur har i huvudsak undersökt hur politisk och makroekonomisk instabilitet påverkar tillväxt, inte hur institutionell instabilitet gör det. Se t.ex. Alesina m.fl. (1996) och Campos och Nugent (2002) angående politisk instabilitet och Ramey och Ramey (1995) och Fatás och Mihov (2011) angående makroekonomisk instabilitet.

6) Principalkomponentanalys är en statistisk metod som vi använder för att få fram den viktigaste informationen i data, som sedan används för att analysera observationernas och variabelernas struktur. Detta sker genom att nya variabler beräknas, vilka kallas principalkomponenter och som är linjära kombinationer av de ursprungliga variablerna. Den första principalkomponenten har den största möjliga variansen (dvs. innefattar så stor del av variabiliteten i data som möjligt); den andra måste vara okorrelerad med den första och ha, givet detta krav, den största möjliga variansen; etc. I vårt fall får vi på detta sätt fram tre principalkomponenter.

Detta är ett sätt att låta data avgöra hur variablerna hänger samman, till skillnad från ICRG-indexet, i vilket ett antal (korrelerade) komponenter läggs samman utan att hänsyn tas till hur de förhåller sig till varandra. För en pedagogisk introduktion till principalkomponentanalys, se t.ex. Shlens (2005).

7) Vi kontrollerar också för trenden i den institutionella förändringen: om den är positiv, neutral eller negativ.

8) Man skulle kunna tänka sig situationer där effekten på tillväxt av institutionell instabilitet i fattiga länder förvisso alltid är negativ men där den är ännu mer negativ vid stabilitet. Kanske skulle detta kunna vara fallet i närvaro av institutionell konkurrens, när rika länder börjar reformera och där fattiga länder känner sig tvingade att följa efter med reformer, för att inte bli relativt mer oattraktiva för internationella ekonomiska aktörer. I det här fallet beror tillväxteffekterna av instabilitet på länders relativa institutionella kvalitet. Detta är dock inget vi undersöker i denna studie.

osäkerhet för entreprenörer, investerare och producenter att göra. Att försteningen inte är lika dominerande där skulle kunna ha att göra med att dessa länder i regel inte har haft ett stabilt politiskt system under lika lång tid under vilken intressegrupper har kunnat cementera en politik som gynnar dem.

Man kan också tänka sig, som en del av förklaringen, att institutionell förändring sker i en kontext som påverkar dess effekter på tillväxt. I rika länder kan ekonomins aktörer uppleva en större förutsägbarhet genom att de upplever sig ha skäl att lita på regelverkens utformare. Dels kan institutionell instabilitet tolkas som utslag av en genuin vilja att förbättra, snarare än som resultatet av kortsiktiga eller egenintresserade utgångspunkter. Dels kan transparensen vara större, vilket gör att bedömningar av framtida institutionella förändringar är möjliga att göra och anpassa sig till utan stora kostnader. I fattiga länder kan tillit och transparens av det här slaget lysa med sin frånvaro, måhända på grund av korruption, så att instabilitet tolkas som en permanent och osäker del av verkligheten. Instabiliteten kan då avskräcka från produktiva satsningar. Inte minst kan det bero på att förutsägbarheten i en sådan miljö är lägre: institutionell instabilitet, i synnerhet i sin mer precisa inriktning, är svårt att förutse, och såväl statiska som dynamiska anpassningskostnader blir högre.

Avslutning

De spelregler, eller institutioner, som omger en ekonomi är av stor betydelse för ekonomins funktionssätt och vilken tillväxt som uppnås. Men det är inte bara spelreglernas innehåll utan också deras stabilitet som har en sådan betydelse. Den studie som kort har presenterats här finner belägg för att institutionell instabilitet har effekter på tillväxten. Den finner också att effekterna är positiv i rika länder, vilket talar för att politiker inte nödvändigtvis behöver vara rädda för att genomföra reformer som ökar den institutionella kvaliteten, trots att regelverket därigenom blir något mindre förutsägbart. I fattiga länder är däremot effekten negativ, vilket ger ett dilemma i de fall den institutionella kvaliteten är låg. Att förbättra den kan i sig vara kostsamt i termer av en försämrad välförhållandeutveckling, genom den osäkerhet som därigenom skapas.

Går det att utforma råd till potentiellt reformerande beslutsfattare utifrån våra resultat? Det är klokt att vara mycket försiktig med den saken, men ett par saker kan ändå nämnas. En

är att om man i rika länder vill förbättra rättssystemets kvalitet tycks det bättre att göra det i ett slag, medan man i fattiga länder nog gör klokare i att förbättra genom gradvisa reformer. En annan är att en positiv tillväxteffekt av reformer kan uppkomma även i fattiga länder, men då först på sikt. Det antyder att politiska ledare där kan behöva inta ett långt tidsperspektiv för att vilja genomföra reformer med kostnader på kort sikt.

En viktig fråga för kommande forskning är kausaliteten. Vi kan inte utesluta att orsakssambandet är att tillväxt påverkar benägenheten att vidta reformer. Man skulle kunna tänka sig att beslutsfattare i ett land med låg tillväxt är mer villiga att ändra i landets regelverk, kanske ett flertal gånger, för att se om en bättre utveckling därigenom kan komma till stånd. Vidare kan nya institutionella mått, också sådana som inte förlitar sig på experters subjektiva bedömningar, behöva tas fram för att ge en rikare belysning av hur institutioner och deras stabilitet eller instabilitet påverkar tillväxt. En ytterligare dimension värd att undersöka närmare rör orsakerna till institutionell instabilitet och hur de kan påverka instabilitetens effekter. Att inte beakta detta kan skapa selektionsproblem i studier av det slag som redovisas här. Som nämnts ovan finns det en växande men fortfarande preliminär litteratur som just försöker förklara institutionell förändring. Beror den på materiella intressen eller på ideologiska överväganden? Sker den frivilligt eller under extern press, t.ex. från organisationer ett land är medlem i eller från institutionell konkurrens? Sker den demokratiskt eller ej? Sker den genom stora, medvetna reformer eller evolutionärt? Att relatera dessa alternativa grunder för institutionell instabilitet till effekten på tillväxt för olika typer av länder är en grannläga men icke desto mindre viktig uppgift.

Referenser

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson och James A. Robinson (2005), "Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth".
I Philippe Aghion och Steven N. Durlauf, red., *Handbook of Economic Growth: Volume 1A*, 385–472. Amsterdam: Elsevier.
- Alesina, Alberto, Sule Özler, Nouriel Roubini och Phillip Swagel (1996), "Political Instability and Economic Growth". *Journal of Economic Growth* 1(2), 189–211.
- Berggren, Niclas, Andreas Bergh och Christian Bjørnskov (2011), "The Growth Effects of Institutional Instability". *Journal of Institutional Economics*, under utgivning.
- Campos, Nauro F. och Jeffrey B. Nugent (2002), "Who Is Afraid of Political Instability?", *Journal of Development Economics* 67(1), 157–172.

- Fatás, Antonio och Ilian Mihov (2011), "Policy Volatility, Institutions and Economic Growth". Mimeo, INSEAD.
- Greif, Avner (2006), *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kingston, Christopher och Gonzalo Caballero (2009), "Comparing Theories of Institutional Change". *Journal of Institutional Economics* 5(2), 151–180.
- McCloskey, Deirdre N. (2010), *Bourgeois Dignity: Why Economics Can't Explain the Modern World*. Chicago: University of Chicago Press.
- Myhrman, Johan (1994), *Hur Sverige blev rikt*. Stockholm: SNS.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- North, Douglass C. och Robert Paul Thomas (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. och Barry Weingast (1989), "Constitution and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England". *Journal of Economic History* 49(4), 803–832.
- Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Ramey, Garey och Valerie A. Ramey (1995), "Cross-Country Evidence on the Link between Volatility and Growth". *American Economic Review* 85(5), 1138–1151.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian och Francesco Trebbi (2004), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth* 9(2), 131–165.
- Shlens, Jonathon (2005), "A Tutorial on Principal Component Analysis". Mimeo, University of California, San Diego. Tillgänglig [online]: <http://www.cs.cmu.edu/~elaw/papers/pca.pdf>.