

Konstitutionell ekonomi – lärdomar för Grundlagsutredningen

NICLAS BERGGREN OCH NILS KARLSON

Niclas Berggren är docent i nationalekonomi och forskare vid Ratio. Han disputerade vid Handelshögskolan i Stockholm 1997 på avhandlingen *Essays in Constitutional Economics*.
niclas.berggren@ratio.se

Nils Karlson är docent i statsvetenskap, nationalekonom samt vd för Ratio. Han disputerade vid Uppsala universitet 1993 på avhandlingen *The State of State*.
nils.karlson@ratio.se

Konstitutionens utformning påverkar vilken typ av politiska beslut som fattas och därmed hur ekonomin fungerar. Trots det har hittills ingen tonvikt lagts vid konstitutioners ekonomiska konsekvenser i den pågående Grundlagsutredningens arbete. I denna artikel presenteras aktuell empirisk forskning som indikerar att utformningen av grundlagen har tydliga ekonomiska effekter. Dessutom presenteras förslag på konstitutionella reformer som har potential att förbättra förutsättningarna för budgetdisciplin och ekonomisk tillväxt i Sverige, nämligen förstärkt äganderätt, ökat oberoende för domstolarna samt minskad proportionalitet i valsystemet.

Vad bestämmer hur en ekonomi fungerar? I grunden avgörs det av de ekonomiska aktörernas – uppfinnarnas, entreprenörernas, finansierarnas, industrialisternas, konsumenternas etc – handlingar. Men dessa handlingar utförs inte i isolering utan påverkas av en mängd faktorer, inte minst politiska beslut. Därför fokuserar nationalekonomer ofta på vilka politiska beslut som bör fattas om vissa ekonomisk-politiska mål ska uppnås. Men i ökad grad har insikten spridit sig att politiska beslut inte enbart fattas på grundval av altruism, nationalekonomisk analys och goda råd: Public choice-litteraturen påvisar förekomsten av politikmisslyckanden (*government failures*).¹ Givet denna insikt blir det viktigt att undersöka vad som i sin tur bestämmer de politiska besluten. Dessa beslut fattas inte heller i isolering utan påverkas av en mängd faktorer, inte minst konstitutionen.²

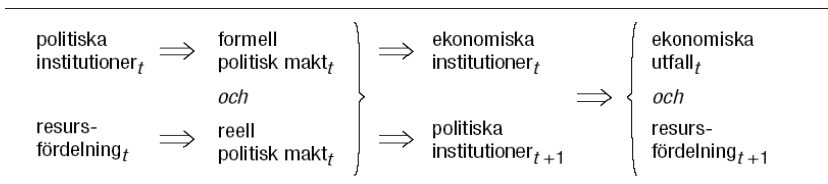
Detta synsätt knyter an till ett av de starkare resultaten i senare års samhällsvetenskapliga forskning: att utformningen av institutionerna är av stor och ofta avgörande betydelse för hur ett land fungerar och utvecklas.³ Skälet till att institutionerna har stor betydelse är att de påverkar människors beteenden genom att möjliggöra och premiera vissa sätt att handla och genom att försvåra och fördyra andra. Som Buchanan (2002, s 14) uttrycker det:

¹ För en översikt, se Mueller (2003).

² Med ”konstitution” avses de rättsliga reglerna för ett lands styrelseskick, dvs de lagar, oftast svårare att ändra än andra, som specificerar statsapparaten utformning med avseende på lagstiftning, exekutivmakt och dömande verksamhet, liksom vilka rättigheter som ska gälla. Synonymer är ”grundlag” och ”författning”.

³ Med institutioner avses enligt North (1993, s 16) ”spelreglerna i ett samhälle eller, mer formellt uttryckt, de restriktioner som människor sätter upp för mänsklig samverkan”. För forskningsresultat om betydelsen av institutionernas utformning, se t ex North och Thomas (1973), Rosenberg och Birdzell (1986), Eggertsson (1990), Mokyr (1990), Myhrman (1994), Coase (1998), Kasper och Streit (1998) och Rodrik m fl (2004).

Vi är tacksamma för kommentarer från Henrik Jordahl och Per Skedinger samt för ekonomiskt stöd från Svenskt Näringsliv.



Figur 1
Sambandet mellan konstitutionen och ekonomiska utfall

Källa: Acemoglu m fl (2005).

Constitutional rules have the effect of increasing the costs of taking certain actions. It is more costly to take action in violation of a rule than it is to take the same action in the absence of the rule. If this much be acknowledged, then rules must matter if the basic law of economics is accepted. An increase in the cost of any choice alternative will reduce the resort to that alternative.

I denna artikel behandlas två slags institutioner: politiska och ekonomiska. De förra syftar på de regler som styr den politiska maktutövningen (dvs konstitutionen) och de senare på de regler som politiker beslutar ska gälla för ekonomisk verksamhet (t ex rättigheter, skatter och regleringar). Fokus ligger vidare på institutioners ekonomiska konsekvenser, där tesen är att skillnader i ekonomisk utveckling mellan länder i huvudsak beror på skillnader i utformningen av de ekonomiska institutionerna, vilka i sin tur påverkas av utformningen av de politiska institutionerna. I figur 1 illustreras denna teori.⁴

I tidpunkt t finns en uppsättning politiska institutioner (dvs en konstitution) och en resursfördelning. Dessa två variabler avgör vilka som har politisk makt i tidpunkt t , både i formell och i reell mening. Detta politiska maktinnehav avgör hur de ekonomiska institutionerna ser ut. De ekonomiska institutionerna i tidpunkt t avgör i sin tur hur ekonomin fungerar i tidpunkt t vad gäller skapandet av sådant som välbefinnande och sysselsättning ("ekonomiska utfall"). Här ser vi tydligt länken mellan konstitutionen och ekonomin: Konstitutionen, jämte resursfördelningen, avgör vilka som har politisk makt, dessa utformar de ekonomiska institutionerna som de önskar, och hur de utformas avgör hur väl ekonomin fungerar.⁵

Denna till synes enkla men viktiga insikt tycks hittills ha gått den sittande Grundlagsutredningen förbi.⁶ Därför ser vi det som särskilt angeläget att presentera den empiriska forskning som undersöker sambandet mellan

⁴ Liknande illustrationer av sambandet mellan politik och ekonomi finns i t ex Myhrman (1994), Persson och Tabellini (2003) och Kurrild-Klitgaard och Berggren (2004).

⁵ Idén i konstitutionell ekonomi (*constitutional economics*) är att politiska institutioner kan förändras genom medvetna beslut – se t ex Buchanan och Tullock (1962), Brennan och Buchanan (1985) och Buchanan (1990). Traditionell nationalekonomisk analys betraktar däremot institutioner som exogena. De politiska institutionerna *i en given tidsperiod* är att betrakta som exogena för politiska beslutsfattare – det är därigenom dessa institutioner kan ses som restriktioner som styr beslutsfattandet.

⁶ Se www.grundlagsutredningen.se (slutredovisning 2008-12-31).

konstitutionens utformning och ekonomiska utfall.⁷ Slutligen presenteras några förslag på konstitutionella reformer som i särskilt hög grad kan tänkas befärja budgetdisciplin och ekonomisk tillväxt i Sverige. En konstitution kan (och bör) givetvis också utvärderas utifrån andra kriterier än strikt ekonomiska. Men ett viktigt skäl till vår avgränsning är att konstitutioners specifikt ekonomiska konsekvenser inte är särskilt välkända eller uppmärksammade.

1. Politiska institutioner och ekonomin

En konstitution består av ett antal politiska institutioner. Exempel som behandlas i det följande är äganderätten, rättssystemet, parlamentet, valsystemet, folkomröstningar och folkinitiativ samt exekutiven.⁸ I denna sektion presenterar vi forskningsresultat om de ekonomiska effekterna av hur dessa utformas.

Men först är det på sin plats att kortfattat diskutera en del av denna literaturs metodproblem – problem den har gemensamt med institutionell ekonomisk forskning i stort och som manar till försiktighet när resultaten ska tolkas.⁹

- Subjektiva mått, baserade på bedömningar av ”experter,” används för att mäta t ex ägandeskyddet och domstolars oberoende. En svaghet med dessa mått är att de är svåra att verifiera. Samtidigt kan subjektiva mått, i synnerhet när de avser informella institutioner, fånga relevanta aspekter av det man idealiskt vill mäta. Problemet kan även dämpas när, som i fallet med ägandeskyddsmåtten, ett flertal olika subjektiva mått finns tillgängliga.
- Sambandet mellan politiska institutioner och ekonomiska utfall kan vara dubbelriktat och resultaten av regressionsanalyser kan visa korrelationer snarare än kausala samband. Inte ens användandet av instrumentalvariabler, som fångar historiska, geografiska och kulturella faktorer och som ger exogen variation i de politiska institutionerna utan att påverka utfallsvariablerna, lyckas helt klargöra kausalitet. Detta beror på att de instrumentalvariabler som används ofta inte uppfyller statistiska metodkrav och eftersom de, även om de gjorde det, inte är lämpliga för att isolera effekterna av specifika politiska institutioner. Detta talar

⁷ Vi beaktar dock inte fördelningseffekter. Här finns oss veterligt inte särskilt mycket forskning, och den som finns fokuserar i hög grad på valsystem. Det allmänna resultatet är att proportionella valsystem har högre grad av omfördelning och en jämnare inkomstfördelning (efter skatter och bidrag) än majoritetsvalsystem. För empiriska resultat och teoretiska förklaringar, se t ex Birchfield och Crepaz (1998), Austen-Smith (2000), Persson och Tabellini (2003) och Iversen och Soskice (2006).

⁸ I Grundlagsutredningen studeras fyra områden: valsystemet, regeringsbildningsprocessen och förhållandet mellan riksdag och regering i övrigt, folkomröstningsinstitutet samt lagprövning och behovet av en författningsdomstol. Det första, tredje och fjärde området berörs i denna artikel.

⁹ För en mer djuplodande analys, se Persson och Tabellini (2003, kap 5), Glaeser m fl (2004), Acemoglu (2005) och Acemoglu och Johnson (2005).

för att metoden kompletteras med t ex fallstudier; men som Acemoglu (2005, s 1043) säger: ”PT [Persson and Tabellini] have not necessarily estimated the causal effects of the form of government and electoral systems. But even noncausal but robust relationships are important and valuable inputs into our thinking and into our models”.

- Utelämnade variabler kan röra landspecifika faktorer som också påverkar ekonomiska utfall – och kanske också de politiska institutionerna i sig. Ett exempel rör informella institutioner, som kan vara mer fundamentala än formella men som svårigen låter sig mätas. Beror t ex ett visst ägandeskydd ytterst på lagregler eller på socialt förankrade normer? Detta problem kan ge ”bias” i skattningarna.
- Det är också svårt att separera effekter av olika institutioner. Beror ekonomiska utfall av en specifik institution eller av den institutionella miljön i stort, kanske präglad av interaktionseffekter institutioner emellan?
- På grund av liten variation i data – konstitutioner ändras sällan – förlitar sig litteraturen på tvärsnittsstudier, som har svårigheter att förklara förändringar och vars resultat präglas av osäkerhet när länder av mycket olika karaktär studeras eller när antalet länder som studeras är litet.

Med detta som bakgrund presenteras nu de centrala empiriska resultaten.

Äganderätten

Den ekonomiskt mest fundamentala rättigheten är den privata äganderätten. Med äganderätt avses hur ägandet skyddas rättsligt, vilket kan beskrivas i termer av användarfrihet, avtalsfrihet och rätt till säkerhet.¹⁰ Waldenström (2005) går igenom den samlade forskningen, både den ekonomisk-historiska, fallstudieinriktade och den moderna, regressionsbaserade, och finner stöd för att äganderätten utövar ett starkt, positivt inflytande på den ekonomiska utvecklingen. North och Weingast (1989) och Myhrman (1994, kap 3) framhäver t ex att ökad maktindelning i England och Sverige ledde till att det för ekonomins aktörer blev mer trovärdigt att deras egendom inte godtyckligt skulle konfiskeras av kronan. Detta stimulerade investeringar och ekonomisk tillväxt. Dessa resultat får stöd i flertalet statistiskt baserade studier.¹¹ De flesta indikerar en positiv effekt på tillväxt av äganderätt; vissa uppvisar ingen effekt, men inga uppvisar en negativ effekt.

Rättssystemet

Hög kvalitet på rättssystemet handlar om att rättsväsendet agerar i enlighet med vissa grundläggande principer om proceduriell rättvisa i behandlingen av medborgarna och att domstolarna är oberoende från övriga statsmakter. Ekonomiskt är dessa ting viktiga genom att ge förvissning om att ägande-

¹⁰ Se vidare Karlson (2005).

¹¹ Se tabell 1 i Waldenström (2005) för detaljerade resultat. En gemensam svaghet är att äganderättsmått är subjektiva. En styrka är att instrumentalvariabelmetoden relativt ofta används.

rätten respekteras, vilket ger ekonomiska aktörer incitament att ägna sig åt produktiv verksamhet.

Empirisk forskning ger stöd åt dessa tankar. Det mest fundamentala sambandet, det mellan rättsväsendets kvalitet och ekonomisk tillväxt, är väl belagt i den moderna tillväxtlitteraturen.¹² Ju högre kvalitet, desto högre tillväxt. Exempelvis finner Berggren och Jordahl (2005) att om rättssystemets kvalitet, mätt på en skala från 0 till 10, ökar med 1 enhet ökar tillväxttakten med 0,4–0,8 procent, vilket är en ansenlig effekt.

La Porta m fl (2004) lyfter fram två sätt på vilka domstolar bidrar till ett system av maktindelning: domstolars oberoende (med rötter i England) och lagprövning (med rötter i USA). De finner, i en statistisk analys av 71 länder, att domstolars oberoende bidrar till ekonomisk och politisk frihet, medan lagprövning bidrar till politisk frihet. Forskningen påvisar också att ekonomisk frihet – ett mått som fångar i vilken grad en ekonomi styrs enligt marknadsprinciper – bidrar till ekonomisk tillväxt, vilket alltså indikerar att domstolars oberoende också kan förväntas ha en positiv effekt på tillväxten.¹³ Denna slutsats ges stöd av Feld och Voigt (2003, 2004), som använder ett mått på den högsta domstolens *de facto*-oberoende i 73 länder och finner att denna variabel utövar ett robust, positivt inflytande på ekonomisk tillväxt. Enligt en skattning skulle ett land som går från inget till fullt oberoende för den högsta domstolen öka sin tillväxttakt med 1,9 procentenheter. En så dramatisk förändring av denna typ av oberoende är förstås osannolik, men icke desto mindre tycks även mindre förändringar kunna ge upphov till icke negligerbara tillväxteffekter. Vaubel (1996) finner vidare i sin studie av federala stater att det finns en tendens att makt centraliseras till den federala regeringen – men också att den mest effektiva bromsen mot denna utveckling är förekomsten av en oberoende författningsdomstol.

Parlamentet

När det gäller parlamentets utformning är det främst tvåkammerssystem som jämförs med enkammersystem.¹⁴ Man kan tänka sig att båda systemen påverkar utformningen av de ekonomiska institutionerna och att de därmed får olika ekonomiska konsekvenser.¹⁵ Tvåkammerssystemet kan tänkas verka mot särintresseinflytande genom att beslut måste godkännas av två, sannolikt olika sammansatta, kamrar, vilket gör det svårare med omfördelning av resurser till en viss grupp på bekostnad av andra. Att beslut blir mer rationella – i meningen bättre belysta och genomarbetade – genom existensen av en andra kammare, ibland tänkt som en *chambre de réflexion*, torde

¹² Se t ex Barro och Sala-i-Martin (1995, s 428-461), Barro (1996), Carlsson och Lundström (2002), Rigobon och Rodrik (2004) och Rodrik m fl (2004).

¹³ Se Berggren (2003).

¹⁴ I världen i dag kan 75 länder med tvåkammerssystem noteras och 112 med enkammersystem, enligt PARLINE, den Interparlamentariska unionens databas: se www.ipu.org.

¹⁵ Se Buchanan och Tullock (1962, kap 16), Riker (1992), Sartori (1997) och Tsebelis och Money (1997).

också vara gynnsamt för den ekonomiska utvecklingen.¹⁶ Men ett enkamarsystems större handlingskraft kan vara en styrka när ekonomiska reformer behöver genomföras – två kamrar kan blockera varandra och göra det politiska beslutsfattandet långsamt och tungrott.

Vad har den empiriska forskningen att säga om detta? Våldigt lite. Lane och Ersson (2000, kap 7) finner att tvåkamarsystem där båda kamrarna har reell och ungefär lika stor makt är förknippade med lägre offentliga utgifter och ett mer positivt budgetsaldo som andelar av BNP än enkamarsystem. Detta kan i sin tur förväntas vara svagt positivt för tillväxten.¹⁷

En annan aspekt av parlamentet rör mandatperiodens längd. Man kan där tänka sig två effekter. Å ena sidan kan en längre mandatperiod fjärma politikerna från väljarnas återkommande utvärdering, vilket kan leda till inflytande för särintressen. Å andra sidan kan längre mandatperioder tänkas förlänga politikernas tidshorisont, så att de tänker mer långsiktigt och inte så ofta på att bli omvalda, vilket enligt teorin om politiska konjunkturcykler är förknippat med att agera fiskalt oansvarigt.¹⁸ Crain (2002) finner att den senare effekten verkar dominera: ju längre mandatperioder, desto större andel av de offentliga utgifterna går till investeringar snarare än till konsumtion, vilket antyder ett långsiktigt tänkande som troligen är tillväxtstimulerande.

Valsystemet

Det finns två huvudsakliga typer av valsystem i representativa demokratier, proportionella valsystem (PV) och majoritetsvals system (MV).¹⁹ Grundtanken i det förra är att partiernas andel i lagstiftande församlingar ska motsvara de röstandelar de får i allmänna val, inte bara för att majoritetens vilja ska råda utan också för att väljarnas preferenser i bredare mening ska representeras i maktutövningen. Ett system med MV är i stället mer inriktat på att erhålla tydliga och starka majoriteter, så att handlingskraft och möjlighet till ansvarsutkrävande erhålls i högre grad. Exakt representativitet är här mindre viktigt. Ofta väljs en kandidat i en valkrets, och den av kandidaterna som får flest röster vinner.

Vilka ekonomiska effekter av valsystem kan konstateras? Det är numera väletablerat, genom ett flertal empiriska studier, att budgetunderskott och statsskuld är större i PV.²⁰ Detta beror sannolikt på valsys-

¹⁶ Se Hayek (1979, kap 17) och Berggren och Karlson (2003).

¹⁷ Frånvaro av bestående budgetunderskott är tillväxtbefrämjande; vad gäller sambandet mellan offentliga utgifter och tillväxt är det mer osäkert men sannolikt negativt – se Fölster och Henrekson (2001, 2006) och Agell m fl (2006).

¹⁸ Se Paldam (1997) för en översikt av denna litteratur.

¹⁹ Se Lijphart och Grofman (1984) och Sartori (1997).

²⁰ Se Roubini och Sachs (1989), Grilli m fl (1991), de Haan och Volkerink (2001) och Milesi-Ferretti m fl (2002). Detta problem kan emellertid dämpas med hjälp av en strikt budgetprocess, som också har införts i många länder, bl a Sverige, med goda resultat – se t ex Poterba (1997), Blom-Hansen (2002) och Von Hagen (2002). Detta visar återigen att politiska institutioner ofta har tydliga ekonomiska effekter genom att forma politiska beslutsfattareshandlingar.

temens effekter på partistrukturen.²¹ PV ger upphov till fler partier än MV (där småpartier har svårt att hävda sig i enmansvalkretsar och där det finns stordriftsfördelar i att skapa nationella, och därmed få, partier) och därigenom till ett större inslag av koalitionsregeringar.²² De senare bygger på förhandlingar mellan partier, vars utfall observeras av väljarna, och detta ”givande och tagande” tenderar att driva upp de offentliga utgifterna. Man kan även tänka sig att koalitionsregeringar är mindre handlingskraftiga.

De Haan m fl (1999) konstaterar att koalitionsregeringar, som alltså är vanliga i PV, i allmänhet har svårare än enpartiregeringar med egen majoritet att förbli inom sina budgetramar efter en negativ ekonomisk chock och att statsskulden växer snabbare under koalitionsregeringar. Alesina m fl (1998) finner att koalitionsregeringar i OECD med lägre sannolikhet förmodar implementera framgångsrik budgetkonsolidering. Ashworth och Heyndels (2001) visar att ju mer fragmenterad regeringen är (vilket i sin tur är beroende bl a av valsystemet), desto längre tid tar det för skattestrukturen att återgå till det önskade utseendet efter en ekonomisk chock. Veiga erhåller (2000) samma resultat när det gäller stabilisering av höga inflations-takter. Alesina m fl (2006) finner att regeringar som har absolut majoritet i parlamentet hanterar kriser bättre, liksom de hanterar finanspolitiken på ett mer balanserat sätt rent allmänt. Persson och Tabellini (2003) konstaterar bl a i) att i länder med MV är de statliga utgifterna ca 3 procent lägre som andel av BNP än i länder med PV; ii) att sociala utgifter (”välfärdsstaten”) är 2–3 procent lägre som andel av BNP i länder med MV; iii) att budgetunderskotten i länder med MV är 1–2 procent lägre som andel av BNP; och iv) att länder med individuellt valda politiker (typiska i MV) har högre BNP per arbetare.

Folkomröstningar och folkinitiativ

I de flesta länder förekommer mer eller mindre distinkta inslag av direkt-demokrati, i form av folkomröstningar eller folkinitiativ.²³ Ett argument för sådana inslag är att även om medborgarna i genomsnitt har sämre kunskaper än valda politiker, så kan folkomröstningar bidra till att befolkningen blir kunnigare än eljest.²⁴ Enligt Frey och Stutzer (2006) leder också möjligheten till direktdemokratisk utövning till större lycka, möjligen därför att det känns meningsfullt för medborgarna att direkt kunna

²¹ Se Austen-Smith (2000), Moberg (2001) och Persson m fl (2005).

²² För belägg, se Lane och Ersson (2000, kap 9).

²³ En folkomröstning innebär att *den lagstiftande församlingen* beslutar låta medborgarna rösta om någon sakfråga. Ett folkinitiativ innebär att *en grupp medborgare* lägger fram ett förslag, t ex om en ny lag, som medborgarna får rösta om. För en översikt om direktdemokrati, se Mueller (1996, kap 12).

²⁴ Att så kan vara fallet visas av Benz och Stutzer (2004): i europeiska länder med folkomröstning om Maastrichtfördraget var medborgarna kunnigare och hade tydligare uppfattningar än i medborgare i länder utan folkomröstning. Detta resultat kan kopplas till Austen-Smith (1997) som visar att mer informerade väljare försvarar för intressegrupper att få inflytande över politiken.

medverka i viktiga kollektiva beslut. Det kan också ha att göra med att direkt demokrati ökar sannolikheten för att medborgarnas preferenser tillfredsställs bättre.²⁵

Det finns också belägg för att direkt demokrati har ekonomiska effekter. Matsusaka (1995, 2000, 2005) har undersökt effekten av folkinitiativ i amerikanska delstater och finner att storleken på den offentliga sektorn i olika amerikanska delstater, både i termer av utgifter och inkomster, har varit mindre där direkt demokratiska inslag var en realitet under perioden 1960–90. Han finner dock att folkinitiativ tenderade att öka de offentliga utgifterna under den tidigare delen av 1900-talet, vilket antyder att resultatet av direkt demokrati i hög grad beror på medianväljarens preferenser, som kan skifta över tid. Under den senare tidsperioden finner han vidare att folkinitiativ är förknippade med mindre omfördelning, mer decentraliserade utgifter, högre utgifter för utbildning och lägre skuld.

En hel del forskning i Schweiz antyder också att den offentliga sektorn är mindre ju starkare det direkt demokratiska inslaget är (7–15 procent lägre när utgifts- och skatteförslag måste godkännas i en bindande folkomröstning) och att statsskulden per capita är 45 procent lägre. Dessutom växer de offentliga utgifterna långsammare, skatteflykten är mindre omfattande och BNP per capita är 5 procent högre i kantonen med välutvecklad direkt demokrati.²⁶

Det senare resultatet är det enda vi känner till som försöker koppla direkt demokrati till välståndsmått.²⁷ De flesta av de här effekterna kan förväntas vara positivt, men troligen svagt, relaterade till ekonomisk tillväxt – som en mindre offentlig sektor, högre satsning på utbildning och lägre skuld.

Exekutiven

I parlamentariska system, som det svenska, utses exekutiven – regeringschefen – av parlamentet. I renodlade presidentiella system utses exekutiven i stället på samma sätt som parlamentet, i allmänna val. En rad mellanformer existerar.

Fördelarna med presidentialism brukar sägas vara ökad stabilitet och handlingskraft – väl vald sitter presidenten valperioden ut; stärkt demokrati – även exekutiven väljs av och är ansvarig inför folket; minskad risk för maktmissbruk och majoritetsförtryck genom stärkt maktindelning; och ökat genomslag för allmänintresset i och med att en tydlig kraft representerar helheten. På den mer negativa sidan kan följande anföras: risk för personkult; kompetenskonkurrens – dvs olika uppfattningar om vad presidenten

²⁵ Frey (1994, s 73) anför att majoriteten av väljarna skilde sig från majoriteten i parlamentet i 39 procent av de folkomröstningar som ägde rum i Schweiz 1848–1990.

²⁶ Se Kiewiet och Szakaly (1996), Pommerehne och Weck-Hannemann (1996), Feld och Savioz (1997), Frey (1997), Feld och Kirchgässner (2000, 2001) samt Feld och Matsusaka (2003).

²⁷ Mot resultaten från Schweiz skulle kunna invändas att landet är väldigt speciellt i konstitutionell mening, med en särpräglad tradition som kanske svårigen låter sig dupliceras på annat håll.

Tabell 1
Ekonomiska effekter
av konstitutioner

Politisk institution	Ekonomiska effekter	
Stark äganderätt	→ trovärdighet i att avkastningen av produktiva satsningar tillfaller den som satsar resurserna → fler och mer omfattande produktiva satsningar (t ex högre investeringar i utbildning, fortbildning och kapital, fler innovationer) → mer konkurrens och effektivare resursallokering → högre tillväxt	
Högkvalitativt rättssystem	→ trovärdigt och starkare egendomsskydd → incitament till produktiv verksamhet → tillväxt	
Författningsdomstol	→ hämmar centraliseringen i federala stater	
Tvåkammarssystem	→ lägre offentliga utgifter och bättre budgetsaldo → något högre tillväxt	
Lång mandatperiod	→ långsiktigt tänkande hos politikerna → högre andel offentliga investeringar → troligen högre tillväxt	
Majoritetsvals-system*	→ mindre splittrade partisystem → mindre behov av koalitionsregeringar → lägre budgetunderskott → högre nationellt sparande → lägre räntor → högre investeringar → högre tillväxt → bättre förmåga att hantera ekonomiska kriser	
Folkomröstningar och folkinitiativ	→ mindre offentlig sektor som dessutom växer långsammare → högre utgifter för utbildning → lägre skuld → högre kunskapsnivå hos medborgarna → → svårare för intressegrupper att få inflytande → högre BNP per capita	} positiv men svag och osäker tillväxt-effekt
Presidentstyre	→ betydligt lägre offentliga utgifter → mindre välfärdsstat → lägre BNP per capita och ekonomisk tillväxt	

Anm: *Liknande effekter kan uppnås genom minskad proportionalitet i ett proportionellt valsystem.

får göra självständigt, utan den lagstiftande församlingens godkännande; och fastlåsningar och minskad handlingskraft. För parlamentariska system gäller motsatsen.²⁸

Har formen på exekutivmakten ekonomiska konsekvenser? De främsta aspekterna i det som har gått igenom ovan med ekonomiska konsekvenser torde vara graden av handlingskraft i det exekutiva ämbetet, risken för fastlåsning i ett system med maktindelning samt allmänintresseaspekten. Den empiriska forskningen är relativt begränsad. Lane och Ersson (2000, kap 6) finner att presidentiella stater är förknippade med lägre BNP per capita, men detta är blott en korrelation och vad som förklarar detta lägre välstånd är oklart. En mer rigorös empirisk undersökning presenteras i Persson och Tabellini (2003), och de finner bl a följande: i) De offentliga utgifterna som andel av BNP är 6 procent lägre i presidentiella system än i parlamentariska (om parlamentariska länder med ett proportionellt valsystem jämförs

²⁸ Om presidentialism, se Nordquist (1999).

med presidentiella länder med ett majoritetsvals system visar sig de offentliga utgifterna i de senare i genomsnitt vara hela 10 procentenheter lägre); ii) välfärdsstatens storlek är 2–3 procent lägre, som andel av BNP, i presidentiella stater; iii) effekten på budgetunderskott är mycket liten; iv) korruptionen tycks vara mindre i presidentiella system; v) effektiviteten i den offentliga sektorn skiljer sig inte märkbart åt; vi) produktiviteten förefaller lägre i presidentiella system (men denna effekt verkar primärt förekomma i dåligt fungerande demokratier); och vii) presidentiella stater verkar ha lägre BNP per capita och tillväxt än parlamentariska länder.²⁹ Tolkningen av den negativa effekten på välstånd och tillväxt skulle kunna vara att presidentstyrelse innefattar stelhet, fastlåsnings och en oförmåga att reformera ekonomin när så behövs.

Sammanfattning

De resultat som har presenterats ovan sammanfattas i tabell 1. På grund av de inledningsvis diskuterade metodologiska problemen bör resultaten tolkas med försiktighet.

2. Sveriges konstitution: några reformförslag

Med hjälp av den existerande forskningen kan 1974 års Regeringsform utvärderas – hur skulle den kunna reformeras för att förbättra budgetdisciplin och ekonomisk tillväxt i Sverige? Vi presenterar några förslag, som givetvis inte är de enda tänkbara och som därför snarast ska ses som utgångspunkter för en vidare, kvalificerad diskussion.

De förslag som vi bedömer viktigast för att förbättra möjligheterna för budgetdisciplin och god tillväxt är markerade med asterisk (*), och de förslag som står på agendan i Grundlagsutredningen med GU.

- Förstärkt skydd av det privata ägandet genom inskrivning av ett egendomsskydd i Regeringsformen, genom restriktiva preciseringar av begrepp däri som ”angelägna allmänna intressen”, genom full marknadsersättning vid expropriation och genom en förstärkt lagprövningsprocess.*
- Förstärkning av domstolarnas oberoende genom ett eget kapitel i Regeringsformen vari deras självständighet fastslås, genom ett avskaffande av uppenbarhetsrekvisitet (dvs kravet i Regeringsformen att domstolar ska åsidosätta en lag som strider mot grundlagen endast om detta uppenbart är fallet) och genom ett mer oberoende och transparent tillsättande av högre domare.*GU

²⁹ Persson (2005) ger det sista resultatet stöd då han undersöker om förändringar i exekutivmakten påverkar sannolikheten för att reformer genomförs som gynnar ekonomisk tillväxt. Att introducera parlamentarism i en icke-demokrati eller i en presidentiell demokrati finner han skulle förändra strukturpolitiken så att produktivitetstillväxten på lång sikt ökar med upp till 50 procent.

- Införandet av en andra kammare i riksdagen för att uppnå högre rationalitet i beslutsfattandet och för att försvara för särintresseinflytande samt bibehållen fyraårig mandatperiod.
- Minskad proportionalitet i det svenska valsystemet, antingen genom byte till majoritetsvals-system (helt eller delvis) eller genom att dagens system reformeras.*GU
- Förstärkt direktdemokrati genom att folkomröstningar blir bindande och genom att konstitutionella reformförslag avgörs i folkomröstningar.GU
- Bibehållande av en parlamentariskt grundad exekutivmakt.

Grundlagsutredningen har som påpekats ovan hittills ägnat mycket lite uppmärksamhet åt just konstitutioners ekonomiska konsekvenser. Oavsett om man tycker att ekonomiska kriterier ska vara avgörande eller ej när en konstitution ändras är det enligt vår uppfattning synnerligen viktigt att de beaktas och vägs in. Som tur är finns gott om tid för Grundlagsutredningen att ta till sig forskningen inom konstitutionell ekonomi.

REFERENSER

- Acemoglu, D (2005), "Constitutions, Politics and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini's 'The Economic Effects of Constitutions'", *Journal of Economic Literature*, vol 43, s 1025-1048.
- Acemoglu, D och S Johnson (2005), "Unbundling Institutions", *Journal of Political Economy*, vol 113, s 949-995.
- Acemoglu, D, S Johnson och J Robinson (2005), "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", i Aghion, P och S Durlauf (red), *Handbook of Economic Growth*, vol 1B, Elsevier, Amsterdam.
- Agell, J, H Ohlsson och P S Thoursie (2006), "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries", *European Economic Review*, vol 50, s 211-218.
- Alesina, A, S Ardagna och F Trebbi (2006), "Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms", NBER Working Paper 12049.
- Alesina, A, R Perotti och J Tavares (1998), "The Political Economy of Fiscal Adjustments", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol 2, s 197-248.
- Ashworth, J och B Heyndels (2001), "Political Fragmentation and the Evolution of National Tax Structures in the OECD", *International Tax and Public Finance*, vol 8, s 377-393.
- Austen-Smith, D (1997), "Interest Groups: Money, Information and Influence", i Mueller, D C (red), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Austen-Smith, D (2000), "Redistributing Income under Proportional Representation", *Journal of Political Economy*, vol 108, s 1235-1269.
- Barro, R (1996), "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth*, vol 1, s 1-27.
- Barro, R och X Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Benz, M och A Stutzer (2004), "Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence for the European Union and Switzerland", *Public Choice*, vol 119, s 31-59.
- Berggren, N (2003), "Ekonomisk frihet, tillväxt och jämlikhet", *Ekonomisk Debatt*, årg 31, nr 3, s 47-58.
- Berggren, N och H Jordahl (2005), "Does Free Trade Really Reduce Growth? Further Testing Using the Economic Freedom Index", *Public Choice*, vol 122, s 99-114.
- Berggren, N och N Karlson (2003), "Constitutionalism, Division of Power, and Transaction Costs", *Public Choice*, vol 117, s 99-124.
- Birchfield, V och M L Crepez (1998), "The Impact of Constitutional Structures and Collective and Competitive Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies", *European Journal of Political Research*, vol 34, s 175-200.
- Blom-Hansen, J (2002), "Budget Procedures and the Size of the Budget: Evidence from Danish Local Government", *Scandinavian Political Studies*, vol 25, s 85-106.

- Brennan, G och J M Buchanan (1985), *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Buchanan, J M (1990), "The Domain of Constitutional Economics", *Constitutional Political Economy*, vol 1, s 1-18.
- Buchanan, J M och G Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.
- Buchanan, J M (2002), "Why Do Constitutions Matter?", i Berggren, N, N Karlson och J Nergelius (red), *Why Constitutions Matter*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.
- Carlsson, F och S Lundström (2002), "Economic Freedom and Growth: Decomposing the Effects", *Public Choice*, vol 112, s 335-344.
- Coase, R H (1998), "The New Institutional Economics", *American Economic Review*, vol 88, s 72-74.
- Crain, W M (2002), "Sources of Inefficiency in Representative Democracy: Evidence on Public Investments Across Nations", *Economics of Governance*, vol 3, s 171-181.
- Eggertsson, T (1990), *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Feld, L P och G Kirchgässner (2000), "Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome of Economic Policy: A Report on the Swiss Experience", *European Journal of Political Economy*, vol 16, s 287-306.
- Feld, L P och G Kirchgässner (2001), "The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-Making", *Economic Policy*, vol 33, s 329-363.
- Feld, L P och J G Matsusaka (2003), "Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons", *Journal of Public Economics*, vol 87, s 2703-2724.
- Feld, L P och M R Savioz (1997), "Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation", *Kyklos*, vol 50, s 507-538.
- Feld, L P och S Voigt (2003), "Economic Growth and Judicial Independence: Cross-Country Evidence Using a New Set of Indicators", *European Journal of Political Economy*, vol 19, s 497-527.
- Feld, L P och S Voigt (2004), "Making Judges Independent – Some Proposals Regarding the Judiciary", CESifo Working Paper 1260, München.
- Frey, B S (1994), "Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from the Swiss Experience", *American Economic Review*, vol 84, s 338-342.
- Frey, B S (1997), "A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues", *Economic Journal*, vol 107, s 1043-1053.
- Frey, B S och A Stutzer (2006), "Direct Democracy: Designing a Living Constitution", i Congleton, R (red), *Democratic Constitutional Design and Public Policy – Analysis and Evidence*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Fölster, S och M Henrekson (2001), "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries", *European Economic Review*, vol 45, s 1501-1520.
- Fölster, S och M Henrekson (2006), "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries: A Reply", *European Economic Review*, vol 50, s 219-221.
- Glaeser, E, R La Porta, F Lopez-de-Silanes och A Shleifer (2004), "Do Institutions Cause Growth?", *Journal of Economic Growth*, vol 9, s 271-303.
- Grilli, V, D Masciandaro och G Tabellini (1991), "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy*, vol 13, s 341-392.
- de Haan, J, J-E Sturm och G Beekhuis (1999), "The Weak Government Thesis: Some New Evidence", *Public Choice*, vol 101, s 163-176.
- de Haan, J och B Volkerink (2001), "Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence", *Public Choice*, vol 109, s 221-242.
- Von Hagen, J (2002), "Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance", *Economic and Social Review*, vol 33, s 263-284.
- Hayek, F A (1979), *Law, Legislation and Liberty: The Political Order of a Free People*, Routledge, London.
- Iversen, T och D Soskice (2006), "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More than Others", *American Political Science Review*, vol 100, s 165-181.
- Karlson, N (2005), "Äganderättens tre grundläggande dimensioner", i Berggren, N och N Karlson (red), *Äganderättens konsekvenser och grunder*, Ratio, Stockholm.
- Kasper, W och M E Streit (1998), *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Kiewiet, D R och K Szakaly (1996), "Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtness", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol 12, s 62-97.
- Kurrild-Klitgaard, P och N Berggren (2004), "Economic Consequences of Constitutions: A Theory and Survey", *Journal of Économistes et des Études Humaines*, vol 14, s 3-42.
- Lane, J-E och S O Ersson (2000), *The New In-*

- stitutional Politics: Outcomes and Consequences*, Routledge, London.
- Lijphart, A och B Grofman (red) (1984), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Praeger, New York.
- Matsusaka, J G (1995), "Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years", *Journal of Political Economy*, vol 103, s 587-623.
- Matsusaka, J G (2000), "Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First Half of the Twentieth Century", *Journal of Law and Economics*, vol 43, s 619-650.
- Matsusaka, J G (2005), "Direct Democracy Works", *Journal of Economic Perspectives*, vol 19, s 185-206.
- Milesi-Ferretti G M, R Perotti och M Rostagno (2002), "Electoral Systems and Public Spending", *Quarterly Journal of Economics*, vol 117, s 609-657.
- Moberg, E (2001), "Särintressenas genomslag i olika konstitutionella miljöer – betydelsen av valsysteem och andra författnings-element", i Berggren, N, N Karlson och J Nergelius (red), *Demokratis konstitutionella val*, City University Press, Stockholm.
- Mokyr, J (1990), *The Lever of Riches. Technological Creativity and Economic Progress*, Oxford University Press, New York.
- Mueller, D C (1996), *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Mueller, D C (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Myhrman, J (1994), *Hur Sverige blev rikt*, SNS, Stockholm.
- Nordquist, J (1999), "En svensk president? Om Sverige och presidentialism", i Berggren, N, N Karlson och J Nergelius (red), *Makt utan motvikt: om demokrati och konstitutionalism*, City University Press, Stockholm.
- North, D C (1993), *Institutionerna, tillväxten och välståndet*, SNS, Stockholm.
- North, D C och R P Thomas (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, D C och B Weingast (1989), "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century Britain", *Journal of Economic History*, vol 49, s 803-832.
- Paldam, M (1997), "Political Business Cycles", i Mueller, D C (red), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Persson, T (2005), "Forms of Democracy, Policy and Economic Development", manuskript, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.
- Persson, T, G Roland och G Tabellini (2005), "Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies", manuskript, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.
- Persson, T och G Tabellini (2003), *The Economic Effects of Constitutions*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Pommerehne, W och H Weck-Hannemann (1996), "Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland", *Public Choice*, vol 88, s 161-170.
- La Porta, R, F López-de-Silanes, C Pop-Eleches och A Shleifer (2004), "Judicial Checks and Balances", *Journal of Political Economy*, vol 112, s 445-470.
- Poterba, J (1997), "Do Budget Rules Work?", i Auerbach, A (red), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Rigobon, R och D Rodrik (2004), "Rule of Law, Democracy, Openness, and Income: Estimating the Interrelationships", NBER Working Paper 10750.
- Riker, W H (1992), "The Justification of Bicameralism", *International Political Science Review*, vol 13, s 101-116.
- Rodrik, D, A Subramanian och F Trebbi (2004), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth*, vol 9, s 131-165.
- Rosenberg, N och L E Birdzell Jr (1986), *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*, Tauris, London.
- Roubini, N och J Sachs (1989), "Political and Economic Determinants of Budgets Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, vol 33, s 903-938.
- Sartori, G (1997), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan, London.
- Tsebelis, G och J Money (1997), *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Vaubel, R (1996), "Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States: An International Cross-Section Analysis", *Constitutional Political Economy*, vol 7, s 79-102.
- Veiga, F J (2000), "Delays of Inflation Stabilizations", *Economics and Politics*, vol 12, s 275-296.
- Waldenström, D (2005), "Privat äganderätt och ekonomisk tillväxt", i Berggren, N och N Karlson (red), *Äganderätts konsekvenser och grunder*, Ratio, Stockholm.