

Institutioner och ekonomisk utveckling

Institutioner står i fokus för det nyvaknade intresset för ekonomisk utveckling inom nationalekonomin. Detta avspeglas både i den akademiska litteraturen och i policydebatten bland internationella finansiella organisationer och bilaterala biståndsgivare. Frågan är dock vad politiska beslutsfattare och biståndsbyråkrater kan lära sig av den akademiska litteraturen. Trots det livliga intresset för frågan så är det inte alltid lätt att bli klok på vad litteraturen verkligen visar. Detta är förstås på intet sätt unikt för denna frågeställning, det hävdas ofta att ekonomer har för vana att självsäkert peka med hela handen i helt olika riktningar. I det här fallet finns det dock några extra komplicerande faktorer.

En sådan rör vad begreppet egentligen innefattar. Douglass North definierar institutioner som de spelregler inom vilka mänsklig interaktion äger rum. Dessa spelregler måste dock vara mänskligt skapade, dvs geografiska begränsningar räknas inte in, och North exkluderar också organisationer (banker räknas inte in men däremot de lagar och regleringar som styr de finansiella marknaderna). Även med dessa begränsningar så är dock definitionen oerhört bred och innefattar både formella institutioner såsom lagstiftning och politiska system och informella institutioner i form av sociala normer och kultur. Att hävda att bra institutioner är nyckeln till ekonomisk utveckling är därför inte särskilt informativt och väcker troligen fler frågor än svar.

Det är därför inte förvånande att man i empirisk forskning testat en uppsjö av mer eller mindre snävt definierade mått på institutioner. I den mindre sofistikerade delen av litteraturen är det lätt att få känslan av att f-n och hans moster slängts in i en typisk tillväxtregression och att det som råkar bli signifikant sedan kallas för ett mått på institutionell kvalitet. En huvudfåra i den mer seriösa litteraturen är att fokusera på i vilken mån äganderätterna är trygga. Trygga äganderätter får här symbolisera en slags övergripande och för tillväxt och kapitalackumulering kritisk typ av institution. Detta belyser dock ett annat problem ur ett policyperspektiv; det faktum att många empiriska studier i stället för att titta på effekterna av förändringar i något som direkt kan påverkas, t ex det juridiska regelverket kring investeringar, tittar på effekterna av det mellanliggande steget, dvs hur trygga äganderätterna är. Problemet med detta är att det egentligen säger väldigt lite om vilka institutionella reformer som är sannolika att lyckas trygga äganderätten. Hur detta de facto ska uppnås är däremot långt ifrån uppenbart, och att traditionellt ekonomiskt tänkande kring detta inte

alltid har lösningen är tydligt om man kontrasterar erfarenheterna från t ex Kina och Ryssland.

En annan komplikation berör skillnaden mellan de jure och de facto institutionella reformer. En centralbank som på papperet är självständig kan i själva verket fortfarande styras bakom kulisserna av den sittande regimen. Man kan förstås inte förutsätta att det är i den sittande regimen intresse att genomföra reformer som ökar konkurrensen och transparensen i ekonomin och politiken. Snarare är det väl så att en av poängerna med många institutionella reformer är att minska utrymmet för godtycke och korruption inom politiken. Problemet är att det trots allt till syvende och sist är dessa politiker som ska utforma och framförallt implementera dessa reformer. Detta har lett många att ifrågasätta möjligheterna att designa institutioner som är ”politician-proof”.

Detta är kritiskt eftersom väljare och investerare bara kommer att reagera på reformer på det sätt man hoppas ifall de förväntar sig att de innebär en faktisk förändring i politiken. Ökat politiskt oberoende inom domstolsväsendet med syfte att minska korruptionen kommer inte att leda till ökade investeringar ifall folk förväntar sig att domare och åklagare ändå kan bli köpta. Detta speglar betydelsen av institutionella reformer som en signal både om framtida politik och om den sittande regimen intentioner. Just detta signalerande är kritiskt, och det är en risk att den rådande praxisen att göra biståndsutbetalningar beroende av institutionella reformer, vilket leder till att mer eller mindre alla regimer genomför dessa reformer på papperet, gör mer skada än nytta. Orsaken är att införandet av dessa reformer är ett av få trovärdiga instrument som seriösa regimer har för att signalera sina goda intentioner till väljarna. Risken är därför att denna praxis underminerar det politiska stödet för just de regimer som vi vill stödja, medan de återhållande effekterna på korrupta regimer är mycket begränsade.

Dessa komplikationer innebär dock inte att inga lärdomar kan dras. Vad den befintliga litteraturen indikerar är snarare att vad som krävs är experimenterande samt en bättre förståelse för hur olika typer av institutioner samverkar för att skapa positiva resultat. Med experimenterande menar jag betydelsen av att pröva sig fram med landspecifika reformprogram snarare än att försöka inplantera en kopia av de institutioner som förefaller fungera väl i den utvecklade delen av världen. Bristen på väldefinierade äganderätter har t ex inte hindrat entreprenörsandan inom Kinas sk TVEs (*town and village enterprises*). Vidare har forskning kring inplantering av olika juridiska system visat att vilket system som väljs är betydligt mindre viktigt än att lagen anpassas till de lokala förhållandena och förklaras för landets invånare.

Slutligen, en viktig fråga för framtida forskning gäller i vilken mån institutioner är komplementära, och hur de växelverkar. Gérard Roland gör en distinktion mellan institutioner som är ”snabba” (*fast moving*) och ”trögrör-liga” (*slow moving*). I det senare räknar han in faktorer som kultur och soci-

ala normer, dvs institutioner som förändras kontinuerligt men långsamt. I det tidigare räknar han bl a in politiska institutioner som ofta kan förändras mer radikalt även på kort tid. Poängen med denna distinktion är att de snabba och de trögörliga institutionerna tenderar att samverka; i vilken mån förändringar i de snabba institutionerna genererar de positiva effekter som förväntas kan vara beroende av kultur, förväntningar och sociala normer, och hastigheten i förändringen av de trögörliga institutionerna kan bero på typen av snabba institutioner. Att förstå denna växelverkan förefaller mig viktigt för att förstå vad som driver ekonomisk utveckling.

Anders Olofsgård