

Ekonomisk politik och politisk ekonomi¹

Torsten Persson har av Kungl Vetenskapsakademien tilldelats Torsten och Ragnar Söderbergs pris 1995 för sina undersökningar av växelkurs och bytesbalansfrågor, av trovärdighetsproblem förbundna med ekonomisk politik och av de politiska institutionernas betydelse för ekonomins funktionssätt. Denna artikel återger hans prisföreläsning som handlar om ett aktuellt forskningsområde - ny politisk ekonomi. Efter en kort bakgrund ger Persson ett konkret exempel på sin egen forskning inom detta område.

Ny politisk ekonomi

Nationalekonomin har gjort stora framsteg under de senaste femtio åren. Den klassiska *mikroteorin* har utvecklat en stringent centralteori för prisbildning och samordning av hushålls- och företagsbeslut på olika marknader; den nyare *informationsekonomin* visar på hur ekonomiska beslut och organisationsformer påverkas av brister och skevheter i tillgången på information; *spelteorin* har tagit fram nödvändiga verktyg för att förutsäga resultatet av strategisk interaktion mellan ett fåtal aktörer; *ekonometrin* tillhandahåller en uppsättning kraftfulla statistiska metoder som kan användas för att pröva teoretiska hypoteser mot data.

Dessa metodmässiga landvinningar har hjälpt nationalekonomerna att bryta mycken ny mark. Men hur har metodframstegen influerat analysen av *ekonomisk politik*? Faktiskt, inte så mycket - åtminstone inte vad gäller den *typ* av frågor som analyserats. Den traditionella nationalekonomin har begränsat sin positiva analys till effekterna av olika ekonomisk-politiska åtgärder på privata ekonomiska beslut och därmed på hela ekonomin. De *normativ* frågorna har kretsat kring vilka *åtgärder* som är "bäst". Lite karikerat har den typiska måttstocken då varit de åtgärder som skulle vidtas av en allvetande, centralplanerande, men välmenande, diktator, som väger ihop effekterna för olika grupper i ekonomin. Framstegen inom centralteorin och informationsekonomin har efterhand gjort den tänkte beslutsfattaren till mindre av en centralplanerare och mindre av en allvetare, men den naiva bilden av en välmenande diktator har kommit att bestå. Annorlunda uttryckt: frågor om ekonomisk politik har huvudsakligen setts som *tekniska* problem för en tänkt rådgivare.

Många faktiska ekonomisk-politiska beslut är dock omöjliga att förstå i detta perspektiv. En del forskare har därför ställt den bredare frågan vilken ekonomisk politik vi kommer att observera under olika förhållanden, givet att beslut om ekonomisk-politiska åtgärder är resultatet av en politisk process. Att på detta sätt *förklara* den ekonomiska politiken är t ex den gemensamma nämnaren i den *public choice*-skolans arbeten.² Med en sådan ansats kommer de normativa frågeställningarna kring den ekonomiska politiken så att säga att "flyttas upp en nivå". Snarare än att fråga: Vilka åtgärder är bäst? blir det naturligt att fråga: Vilka institutioner befrämjar bäst goda ekonomisk-politiska beslut? Det tekniska problemet övergår därmed till ett *konstitutionellt* problem.

Traditionellt orienterade ekonomer var dock länge skeptiska till dessa bredare ansatser, som fick se sig förpassade till ämnets utkanter. Speciellt gällde skepticismen *public choice*-skolans forskning. Vad som ifrågasattes var inte främst de frågor som ställdes; snarare handlade det om analysens bärkraft. En orsak var de svaga krav på formell underbyggnad som ofta präglat denna forskning; spelreglerna som omfattas av majoriteten nationalekonomer är sådana att goda idéer inte räcker. För att accepteras som tillförlitliga måste de också backas upp av stringent analys: formella teoretiska modeller eller statistiska test. En annan orsak var möjligen en viss tendens till cynism. En hypotetisk välmenande diktator som förutsätts korrigera alla marknadens misslyckanden är visserligen ingen realistisk utgångspunkt. Men om alternativet är en röstmaximerande politiker, helt i händerna på förmånsökande intressegrupper, som modell av den ekonomisk-politiska processen så är detta inte heller alltid så övertygande.

¹ Artikeln återger min föreläsning på Kungl Vetenskapsakademien den 23 oktober i samband med utdelningen av Söderbergska priset 1995. Fotnoterna med litteraturreferenser har jag lagt till i efterhand. Jag är tacksam för de synpunkter jag fått från Assar Lindbeck och Lars E O Svensson samt för assistans av Christina Lönnblad och Stefan Palmquist med utskrift och diagram.

² Denna skola utvecklades med inspiration framför allt i Buchanans och Tullocks arbeten (speciellt Buchanan & Tullock [1962]).

Under de senaste fem-tio åren har vi emellertid sett ett nytt forskningsområde spira och blomma upp - den nya politiska ekonomin. Detta kan betraktas som en syntes av de båda traditioner som jag tidigare berört.³ Frågeställningarna är - i stort - desamma som i *public choice*-skolan, nämligen att analysera hur den ekonomiska politiken formas av sin politiska och institutionella omgivning. Den nya politiska ekonomin har dock varit mer framgångsrik i att dra till sig intresse från traditionellt orienterade ekonomer; under de allra senaste åren har det blivit ett av de "heta" forskningsområdena inom ämnet. En orsak till detta är förstas att frågeställningarna upplevts som intressanta. En annan är att forskarna - i stort har underordnat sig samma krav på tillförlitlighet och därför samma metodmässiga disciplin som i ämnets huvudfåra; de har också varit angelägna att anknyta sina teoretiska resultat till den traditionella teorin. En tredje orsak är att de på ett mer systematiskt sätt närmat sig data vad gäller relationerna mellan ekonomiska, politiska och legala förhållanden och också identifierat ett antal intressanta, men tidigare okända, empiriska samband.

Bland de mer uppmärksammade resultaten - som även nått den populära debatten i Sverige - märks sambanden mellan, å ena sidan, makroekonomiska variabler som inflation och budgetunderskott och, å andra sidan, landets institutionella ramverk, som riksbankens oberoende respektive budgetprocessens stramhet, men även dess politiska karakteristika, som regeringarnas stabilitet och valsystemets utformning.⁴ Andra resultat gäller den ekonomiska tillväxtens samband med politiska och sociala förhållanden. Den forskning jag skall beskriva gäller just detta senare område.

Inkomstfördelning och ekonomisk tillväxt

Jag tänkte nu ta mig friheten att berätta historien om ett av de forskningsprojekt jag genomfört tillsammans med en italiensk kollega: Guido Tabellini (GT). Avsikten är här inte att framhålla min egen person eller resultatets betydelse utan att försöka ge en konkret bild av de olika faserna i ett forskningsprojekt, "från ax till limpa" så att säga. Jag förmodar att en del av åhörarna (läsarna) har en lite grumlig bild av hur nationalekonomisk forskning egentligen går till - möjligen kan det följande få bilden att klarna något.

Upprinnelsen till projektet kan jag datera ganska precis i tiden, till en söndageftermiddag i juni 1990. GT och jag gick då igenom våra intryck från den konferens om "Economic Policy in Political Equilibrium" som vi tillsammans just arrangerat i Saltsjöbaden. Plötsligt slog oss en idé. De politiska mekanismer, som diskuteras under konferensen, varigenom fördelningskonflikter kan forma skattepolitiken, kunde också ha betydelse för att bättre förstå samspelet mellan inkomstfördelning och ekonomisk tillväxt. Vår idé var ganska enkel och byggde på tre förutsättningar: (1) i länder eller tidsperioder med en skevare fördelning av bruttointkomsterna kommer den politiska processen att generera större krav på olika typer av omfördelande ekonomisk politik än annars, (2) sådan politik kommer i allmänhet att minska incitamenten för hushåll och företag att ackumulera olika former av "kapital" genom att minska avkastningen på investeringar i maskiner, utbildning, eller FoU, (3) långsiktig ekonomisk tillväxt förutsätter just sådan fortgående kapitalackumulation. Slutsatsen borde alltså bli att en skevare inkomstfördelning, före skatt, borde hämma den ekonomiska tillväxten!

Tidigare forskning om den så kallade Kuznetskurvan, i utvecklingsekonomi och ekonomisk historia, hade visserligen studerat effekterna av ekonomisk utveckling på inkomstfördelningen. Men i vår hypotes gick orsakssambanden åt andra hållet. Vi bestämde snabbt att utveckla vår idé närmare. Senare visade det sig att idén, som så ofta, "låg i luften". Två ekonomer vid Harvard, varav en också deltog i konferensen, började nästan samtidigt att oberoende arbeta på ett snarlikt projekt.⁵

Nästa steg, som vi tog under sensommaren, var att försöka formulera de mekanismer jag just nämnt på ett *teoretiskt* mer stringent sätt inom ramen för en formell (matematisk) modell. Varför det, kan man kanske fråga sig? Argumenten var främst tre. För det första ville vi kontrollera inte bara att den informella idén var logiskt tillförlitlig, utan också om den hade några ytterligare intressanta teoretiska implikationer. (Det hade den.) För det andra ville vi tydligt göra klart hur vår föreslagna teori förhöll sig till tidigare existerande teori - något som är mycket lättare med en formell framställning. I slutänden kom vi att kombinera en enkel modell för majoritetsomröstningar i en heterogen befolkning med en dynamisk makroekonomisk modell där tillväxtens drivkraft är individuell kapitalackumulation. Vår föreslagna modell slog därmed en bro mellan den nya politiska ekonomin och den nya forskning om ekonomisk tillväxt som likaledes hade tagit fart under åren 1985-90.⁶ För det tredje

³ Persson & Tabellini [1994a] innehåller ett urval av de viktigaste bidragen som är orienterade mot makroekonomi. Dixit [1996] pläderar på ett intresseväckande sätt för en syntes av detta slag.

⁴ Texten har forskningsresultaten satt spår i ett antal offentliga utredningar som Riksbanksutredningen (SOU 1993:20), Ekonomikommissionen (SOU 1993:16) samt den kommande Budgetlagutredningen och EMU-utredningen.

⁵ Resultaten av deras arbete redovisas bl a i Alesina & Rodrik [1994].

⁶ Denna litteratur sammanfattas i Barro & Sala-i-Martin [1994].

ville vi få en mer precis vägledning för empirisk prövning av vår grundläggande hypotes. Då effekterna av inkomstfördelningen på tillväxten bara skulle kunna observeras vid i övrigt lika förhållanden var det viktigt att veta hur man skulle kontrollera för andra faktorer. Och då hypotesen uppenbarligen inte gick att pröva experimentellt, utan måste konfronteras med redan existerande data, var teorin nödvändig också som ledning för precis vilken typ av data som skulle behövas.

Härnäst följde en period av *datainsamling* - för min egen del vid Berkeleyuniversitetet, där jag var gästprofessor under läsåret, och för GTs del vid hans hemmauniversitet i Milano. Efter några veckors grävande i bibliotek och många samtal med kolleger, stod det klart att vi knappast skulle kunna undersöka alla led i vår hypotes - speciellt besvärligt var det att få tag på jämförbara och heltäckande mått på inkomstomfördelning politik för tillräckligt många länder eller tidsperioden. Däremot kunde vi genom att kombinera ett stort antal datakällor (svårast var att hitta tillförlitliga inkomstfördelningsdata) få ihop två olika datamaterial, som möjligen skulle kunna kasta ljus över vår övergripande hypotes: att ojämlikhet var skadlig för tillväxt. Det ena var en s k "panel" som inbegrep ett antal historiska observationer från vardera av nio olika länder. Det andra var ett tvärsnitt av observationer från fjorton länder under de sista tjugofem åren.

Väl färdiga med datainsamlingen och bearbetningen, kunde vi ungefär samtidigt på var sitt håll mata in ett av datamaterialen i datorn. Syftet var att skatta de teoretiskt genererade sambanden med rättframmet ekonometriska metoder (väsentligen multipel regressionsanalys). Det var med stor spänning vi såg fram mot de första resultaten - de resultat man inte ser i de första skattningarna finns i regel inte heller i data. Resultaten från det första datamaterialet visade sig starkare än vi vågat hoppas: det fanns ett samband mellan en jämnare inkomstfördelning och högre tillväxt, precis som vår teori hade förutsagt. När GT bara några dagar senare rapporterade snarlika resultat från det andra datamaterialet insåg vi att vi identifierat ett intressant samband som tidigare varit okänt. En viss eufori utbröt under dessa oktoberdagar - vi utväxlade ganska många transatlantiska telefonsamtal och faxmeddelanden (detta var innan e-mail). Låt mig nu, med hjälp av några diagram, illustrera de empiriska resultat vi fann (*Figur 1*).

Figur 1 A avser den historiska panelen. Varje ring svarar här mot en historisk 20-årsperiod i ett av nio länder (Finland 1930-50, t ex). Den horisontella axeln visar ett mått på hur jämn fördelningen av bruttointkomsterna var vid ingången av perioden. Den vertikala axeln visar den del av den genomsnittliga årliga tillväxttakten i BNP *per capita* under 20-årsperioden, som *inte* kan förklaras av de övriga variabler - som relativ BNP-nivå och utbildningsinvesteringar - vilka teorin angav att vi skulle kontrollera för. Diagrammet visar, som synes, ett positivt samband (regressionslinjen hjälper ögat se det samband som datorn identifierar.).

Figur 1 B avser i stället våra tvärsnittsdata från efterkrigstiden. Varje ring representerar här ett land från 1960-85 (Gabon, t ex), men i övrigt är diagrammet konstruerat på samma sätt som förut. Även här framträder ganska tydligt ett positivt samband mellan inkomstjämlighet och oförklarad ekonomisk tillväxt. *Figur 1 C* kastar ytterligare ljus över den teoretiska hypotesen; här har jag delat upp samma länder i demokratier (de fyllda ringarna) och diktaturer. Diagrammet ger visst, om än indirekt, stöd för analysmodellen. Det positiva sambandet kommer ju helt och hållet från de demokratiska länderna och den underliggande teorin byggde ju på en modell för demokratiskt beslutsfattande.

Sambanden i båda datamaterialen är *statistiskt* säkerställda. Men är de *kvantitativt* betydelsefulla? Resultaten i de båda fallen är nästan exakt desamma: en typisk avvikelse från den genomsnittliga graden av jämlikhet (alltså en standardavvikelse) implicerar en skillnad i årlig tillväxttakt på strax över en halv procentenhet. Efter en 25-årsperiod betyder detta en skillnad på cirka 13 procent i nationalinkomsten per person!

Efter den inledande euforin följde en period av intensiv granskning av resultatens tillförlitlighet, som sträckte sig många månader framåt. En viktig uppgift var att kontrollera att vi undvikit allehanda statistiska fallgropar: speglade resultaten kanske omvänd kausalitet, var de robusta för mätfel i våra insamlade variabler, hade de genererats av utelämnade variabler, o s v. En spännande utmaning var också att övertyga fantasifulla och sunt skeptiska kolleger vid de många seminarier och konferenser där vi presenterade våra resultat; deras kritiska kommentarer gav en hög nya uppslag till möjliga felkällor, både i teorin och empirin. Under 1992 publicerades en kortare uppsats som sammanfattade resultaten.⁷ Men en längre artikel, med en mer fullständig redogörelse för teori och empiri, fick genomgå ett antal revisioner innan den slutligen fann nåd hos tidskriftsredaktörer och deras anonyma referees. När vi i juni 1994 fick se den i tryck hade det gått nästan exakt fyra år sedan den ursprungliga idén kläcktes.⁸

Senare forskning på området har utvidgat teorin för det dynamiska samspelet mellan inkomstfördelning och politik i tillväxtprocessen.⁹ Vad gäller empirin har andra forskares resultat, i stort, visat att det positiva sambandet mellan jämlikhet och tillväxt är robust när man jämför lika länder. Det visar sig t ex hålla även för alternativa

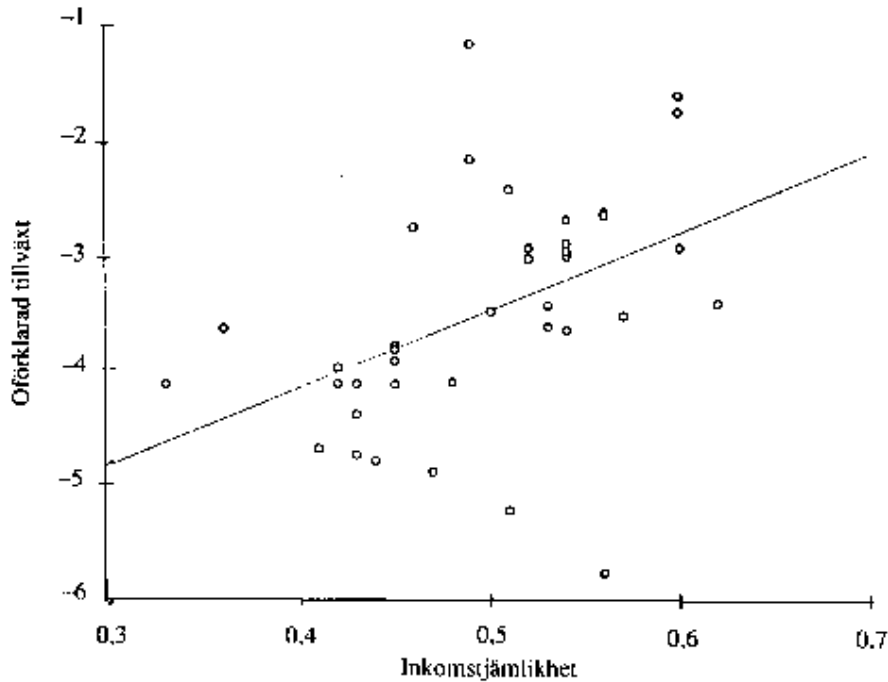
⁷ Persson & Tabellini [1992].

⁸ Persson & Tabellini [1994b].

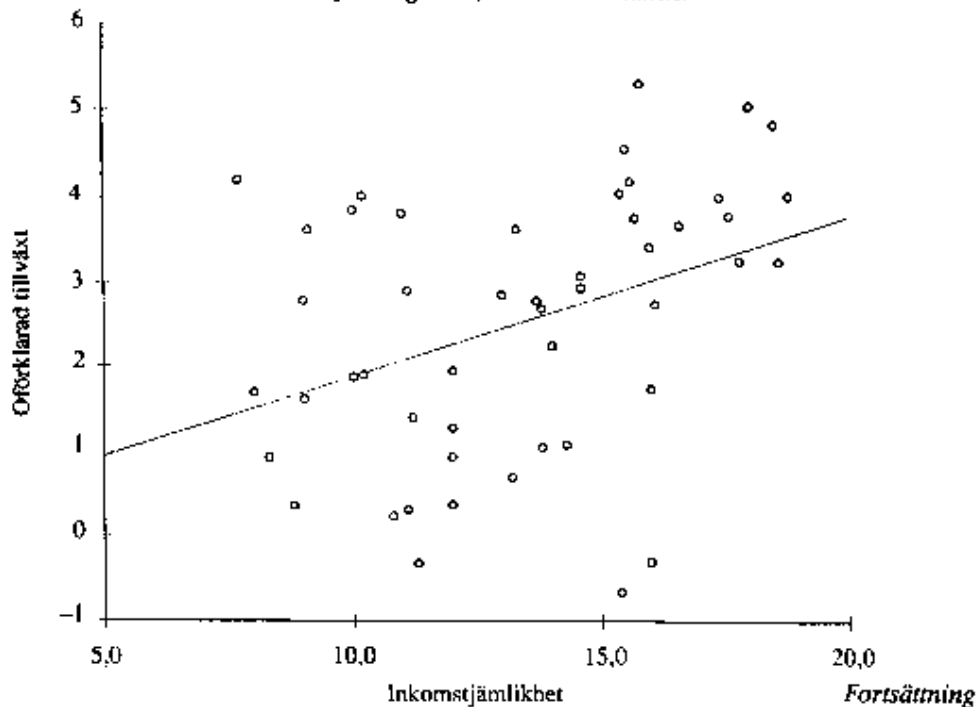
⁹ För en översikt av teorin, se Krusell, Quadrini & Rios-Rull [1995].

Figur 1 Sambandet mellan inkomstfördelning och tillväxt

A. Historiska data, nio länder



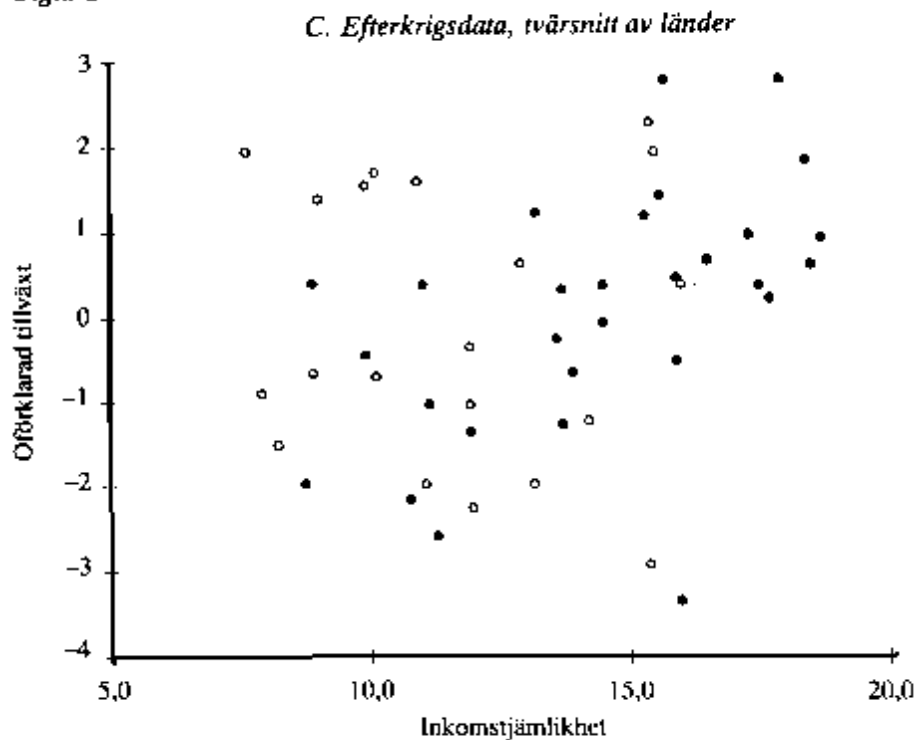
B. Efterkrigsdata, tvärsnitt av länder



mått på inkomstfördelningen - antagligen den variabel i sammanhanget som är behäftad med flest möjliga felkällor. Däremot har den speciella mekanism via omfördelning politik som vår modell föreslog inte kunnat styrkas; forskare som försökt gräva fram och använda mått på speciella instrument för omfördelning ekonomisk politik för att testa hypotesen har, om något, funnit omvända samband. En alternativ mekanism som framförts, med visst empiriskt stöd, är att en ojämn inkomstfördelning tenderar att ge politisk instabilitet, vilket - i sin tur - på olika sätt kan leda till lägre ekonomisk tillväxt. Andra forskare har föreslagit rent ekonomiska förklaringar, utan politiska inslag.¹⁰ Sista ordet är ännu inte sagt.

¹⁰ Se Perotti [1995] för en översikt av den empiriska litteraturen.

Figur 1



Not: Fyllda ringar = demokratier.

En blick framåt

Låt mig efter denna detaljerade redogörelse runda av med en spekulativ förhoppning. En gång i tiden stod samhällsvetenskaperna mycket närmare varandra än dag. På 1800-talet var det engelska namnet på nationalekonomin inte *economics* utan *political economy* och ämnet inbegrep naturligen ekonomi, politik, juridik, m m - detta är alltså den "gamla politiska ekonomin", om någon undrade. Under 1900-talet kom de olika samhällsvetenskaperna dock att gå olika vägar och specialisera sig i olika riktningar, både vad gäller frågeställningar och analysmetoder. Men nu kan man se tydliga tecken på konvergens. Nationalekonomer intresserar sig återigen mer för institutionella och historiska frågeställningar, samtidigt som statsvetare, sociologer och andra samhällsvetare blir allt mer benägna att formalisera sina teoretiska resonemang.

Det förefaller mig som om forskning med anknytning till det område jag kallat den nya politiska ekonomin är en speciellt lämplig mötesplats för de samhällsvetenskapliga ämnena. Många intressanta frågeställningar rörande ekonomisk politik, i vid mening, ligger precis i de traditionella ämnenas skärningsmängd. Ta t ex den viktiga frågan om EU-institutionernas historia, framtid och ändamålsenlighet; den analys som inte samtidigt beaktar ekonomiska, politiska och juridiska aspekter blir med nödvändighet svårt haltande.¹¹ Många analysverktyg, t ex i spelteorin eller i den nya informations- och organisationsteorin, har också generell användning (så länge forskaren är villig att anta att individer, grupper eller organisationer handlar någorlunda rationellt). Kanske kan man därför hoppas att den nya politiska ekonomin, så småningom, kan bli ett naturligt forum för genuint samarbete tvärs över traditionella samhällsvetenskapliga ämnesgränser.

Referenser

- Alesina, A & Rodrik, D, [1994], "Redistributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, (maj).
- Buchanan, J & Tullock, G, [1962], *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press.
- Barro, R & Sala-i-Martin, X, [1994], *Economic Growth*, Mc Graw-Hill.
- Dewatripont, M, Giavazzi, F, von Hagen, I, Harden, I, Persson, T, Roland, G, Rosenthal, H, Sapir, A & Tabellini, G, [1995], *Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe*, CEPR.
- Dixit, A, [1996], *The Making of Economic Policy: A Transactions Cost Politics Perspective*, MIT Press.

¹¹ För ett försök att behandla dessa olika aspekter av EU-frågorna, se Dewatripont m fl [1995].

Krusell, P, Quadrini, V & Rios-Rull, V, [1994], "Politico-Economic Equilibrium and Economic Growth", stencil, utkommer i *Journal of Economic Dynamics and Control*.

Perotti, R, [1995], "Income Distribution, Democracy and Growth: An Empirical Investigation", stencil, utkommer i *Journal of Economic Growth*.

Persson, T & Tabellini, G, [1992], "Growth, Distribution and Politics", *European Economic Review*, (april), vol 36, s 593 - 602..

Persson, T & Tabellini, G (red), [1994a], *Monetary and Fiscal Policy, Volume I Credibility & Volume II Politics*, MIT Press.

Persson, T & Tabellini, G, [1994b], "Is Inequality Harmful for Growth?" *American Economic Review*, (juni), vol 84, nr 3, s 600-621, papers and proceedings.

SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens förslag.

SOU 1993:20, *Riksbanken och prisstabiliteten*. Betänkande av Riksbanksutredningen.