

Sammanfattning av rapporten

Institutions, Policies and Growth in Europe: Quality versus Instability

Niclas Berggren, Andreas Bergh och Christian Bjørnskov

Europas nationer har genomgått stora förändringar sedan början av 1980-talet, inte minst gäller det hur deras institutioner har utvecklats. Med institutioner avser vi främst rättsliga och politiska regelverk och deras upprätthållande, liksom viktiga delar av den ekonomiska politiken. Förändringen är mest uppenbar i de länder som har övergått från kommunism till demokrati och marknadsekonomi, men många andra länder har också reformerat sina system. Detta sätter fokus på den viktiga frågan om vilka effekterna av dessa institutionella förändringar har varit på ekonomisk tillväxt.

Det finns en omfattande litteratur som dokumenterar att institutioner är viktiga för tillväxt. Tidigare studier har främst granskat institutioners kvalitet. Det gör vi också, men vi tittar även på deras stabilitet som en separat faktor av potentiell vikt. Genom att göra detta analyserar vi en fundamental avvägning, eller tradeoff, som inte har undersökts tidigare. För att förbättra institutionell kvalitet måste ett land genomgå en serie institutionella förändringar och därmed en period av institutionell instabilitet. Medan institutioner av hög kvalitet är tillväxtbefrämjande eftersom de minskar osäkerhet och transaktionskostnader, och eftersom de ger incitament som påverkar produktivt beteende, är tillväxteffekterna av institutionell förändring och instabilitet teoretiskt oklara.

Å ena sidan kan instabilitet som innefattar tillväxtvänliga förändringar på lång sikt medföra övergångskostnader som är så stora att de minskar tillväxt på kort sikt. Å andra sidan kan status quo vara förenat med vad Mancur Olson kallade institutionell skleros, och då kan institutionell förändring liksom instabilitet i sig också ha positiva tillväxteffekter, genom att minska förekomsten av tillväxthämmande strukturer. Närmare bestämt kan instabilitet underminera intressegrupper som är intresserade av att tillförsäkra sig egna förmåner och göra det svårt för dem att upprätthålla sitt inflytande över den politiska processen.

För att studera denna fråga genomför vi en empirisk analys där vi tittar på hur två faktorer påverkar tillväxt: nivån på den institutionella kvaliteten, å ena sidan, och institutionell instabilitet, å den andra. Vi gör detta med data för 35 länder (EU-27, sju andra europeiska länder samt Israel). Genom principalfaktoranalys kan vi konstruera mått på institutionell kvalitet och instabilitet från det politiska riskindex som International Country Risk Guide publicerar. Genom vår analys, som använder sig av paneldata för perioden 1984–2009, finner vi att politikens kvalitet (vilket främst avser regeringsförmåga, gynnsamma socioekonomiska förhållanden, ett starkt investeringsklimat och demokratiskt ansvarsutkrävande) stimulerar tillväxten. Viktigt att notera är att vi också finner att tillväxteffekten av att förbättra kvaliteten i politiken blir starkare ju större instabiliteten i politiken är. Även i en miljö med instabil politik är ytterligare förbättringar, även om de ökar instabiliteten, bra för tillväxten. Detta resultat återspeglar andra resultat rörande trenderna i politikens kvalitet: att förändringar i politikens kvalitet på medellång och lång sikt har liknande tillväxteffekter oavsett om de införs gradvis eller som ett resultat av big bang-förändringar.

Som kontrast till detta finner vi att kvaliteten på de rättsliga institutionerna är negativt relaterade till tillväxt på ett statistiskt signifikant sätt när de institutionerna är särskilt stabila. Vi noterar att flera västeuropeiska länder har stabilitetsnivåer där institutionerna blir tillväxtsänkande på medellång sikt. Detta resultat är förenligt med Mancur Olsons klarläggande att mycket hög stabilitet och institutionell skleros kan möjliggöra för särintressen att utöva och förstärka sitt inflytande till låga transaktionskostnader. Därför kan institutionell instabilitet vara gynnsam för tillväxten genom att förändra maktbalansen och därigenom förhindra eller ta bort institutionell skleros.

Sammanfattningsvis indikerar våra resultat att fördelarna för europeiska länder av flexibilitet när det gäller institutionernas utformning överväger de kostnader som lägre förutsägbarhet medför.

Summary of the report

Institutions, Policies and Growth in Europe: Quality versus Instability

Niclas Berggren, Andreas Bergh and Christian Bjørnskov

The nations of Europe have undergone major changes since the early 1980s, not least in how their institutions have developed. By institutions, we primarily mean the legal and political rules and their enforcement as well as important economic policies. The change is most obvious in the countries that transitioned from communism to democracy and market economies, but most other countries have reformed their systems as well. This brings to the forefront the important question of the effects of these institutional changes on economic growth.

There is a large literature that documents the importance of institutions for growth. Previous studies have focused on the quality of institutions: we do that as well but add their stability as a separate factor of potential importance. By doing this, we analyse a fundamental trade-off not previously examined. To improve institutional quality, a country must go through a series of institutional changes and thereby a period of institutional instability. While high-quality institutions are growth enhancing because they reduce uncertainty and transaction costs, and entail incentives for productive behaviour, the growth effects of institutional change and instability are theoretically ambiguous.

On one hand, instability that entails change conducive to growth in the long run may come with transitional costs of a size that hampers growth in the short run. On the other hand, if the status quo is associated with what Mancur Olson called institutional sclerosis, institutional change as well as instability per se may also have positive effects on growth, by doing away with growth-hampering structures. More specifically, instability can undermine interest groups that are interested in securing favours for themselves and make it difficult for them to sustain their influence over the political process.

To study this issue, we conduct an empirical analysis in which we look at how two factors affect growth: the level

of institutional quality and institutional instability. We do this for a sample of 35 European countries (the EU-27, seven other European countries plus Israel). Using principal factors analysis, we construct measures of institutional quality and instability from the political risk index of the International Country Risk Guide. Our analysis, employing panel data covering the period 1984–2009, suggests that the quality of policy (which primarily encompasses government stability, favourable socioeconomic conditions, a strong investment climate and democratic accountability) is growth promoting. Importantly, we find that the growth effect of improving policy quality increases in policy instability. Even in a setting with unstable policy, further improvements, even if increasing instability, are good for growth. This result reflects other findings pertaining to trends in policy quality: changes in policy quality in the medium as well as the longer run have similar effects regardless of whether they are gradually implemented or are the result of big-bang changes.

By contrast, we find that the quality of legal institutions is actually significantly negatively associated with growth when those institutions are particularly stable. We note that several western European countries have levels of stability where such institutions become harmful in the medium run. This result is thus consistent with Olson's concern about excessive stability and institutional sclerosis, as excessively stable institutions allow special interests to exert and solidify their influence at low transaction costs. Thus, institutional instability could be beneficial for growth by changing the balance of power, thereby preventing or removing institutional sclerosis.

Overall, the results suggest that for European countries, the benefits of flexibility in the institutional framework dominate the costs in terms of a loss of predictability.