

# Välfärdspolitik och ekonomisk tillväxt: En jämförande studie av 18 OECD-länder\*

*Den marknadsliberala hypotesen att välfärdspolitiken undergräver ekonomisk effektivitet och tillväxt har svagt stöd i empirisk forskning skriver Walter Korpi. Han redovisar i sin artikel resultat från en jämförande studie av 18 OECD-länder. Länder med stor offentlig sektor har inte haft lägre tillväxt än länder med liten offentlig sektor.*

Åtminstone sedan Bismarcks dagar har tanken att välfärdspolitiken undergräver ekonomisk effektivitet och tillväxt levt i den vetenskapliga och politiska debatten. I den internationella ekonomiska krisens spår förs sådana argument nu fram med ökande styrka. Professor Staffan Burenstam-Linder (1983, sid 15–26) sammanfattar mångas analyser när han säger att "välfärdsstatens verkliga problem är att den genom sin egen konstruktion skadar de ekonomiska resurser på vilka den bygger sin existens". Under rubriken "Lägre BNP – en försämrad ekonomi" hävdar Burenstam-Linder, att medan välfärdspolitiken i sin första fas kan bidra till att höja nationalprodukten börjar "olika negativa verkningar att ta överhanden" när

välfärdsstaten växer. "Produktion och tillväxt utvecklas illa" och "individerna får mindre inkomster än vad de annars skulle ha haft, inte bara efter skatt utan även före skatt".

## Den marknadsliberala hypotesen

De hypoteser som Burenstam-Linder för fram omfattas, helt eller delvis, av många nationalekonomer i Sverige och utomlands, t ex Assar Lindbeck, Arthur Okun och Tibor Scitovsky.<sup>1</sup> Hypoteserna kan ledas tillbaka till den klassiska teorin om den fria marknadens över-

*WALTER KORPI är professor i socialpolitik vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. Han arbetar f n med ett jämförande projekt om välfärdspolitikens utveckling i 18 OECD-länder.*

\* Denna artikel ingår i en jämförande studie av socialpolitikens utveckling i 18 OECD-länder sedan 1930. Projektet stöds av Delegationen för social forskning, Riksbankens jubileumsfond och The German Marshall Fund of the United States. Jag tackar Olli Kangas och Joakim Palme för utomordentlig forskningsassistans samt Lars Anell, Robert Erikson, Lennart Erixon, Ante Farm, Peter Hedström, Carl-Gunnar Janson, Anders Klevmarcken, Kari Lantto, Susanne Oxenstierna, Gosta Rehn, Stein Ringen, Lars Söderström och Eskild Wadensjö för kritik av manustierna, Gosta Rehn, Stein Ringen, Lars Söderström och Eskild Wadensjö för kritik av "manubucket or irrigation system?" publiceras i *European Sociological Review*, no. 2, 1985.

<sup>1</sup> Se t ex Lindbeck [1981], Okun [1975] och Scitovsky [1980].

lägsna effektivitet. Grovt sammanfattat antar man i denna teori att skillnaderna i löner och priser bildar ett självreglerande signal- och belöningssystem, som visar aktörerna på marknaden var de bör sätta in sina resurser och som också driver dem att anstränga sig och att anpassa sig till marknadens krav. Utifrån kommande ingrepp i marknadskrafternas spel i syfte att minska ojämlikheten i belöningar kommer att minska den ekonomiska effektiviteten genom att de snedvrider signalsystemet och försvagar effekterna av belöningar och bestraffningar.

Mancur Olson [1982] har sträckt ut teorin till att omfatta ingripanden från organisationer och politiker oavsett om de minskar jämlikheten eller inte. Enligt Olson kommer alla sorters intresseorganisationer att genom sitt handlande minska effektiviteten och totalinkomsten i de samhällen där de verkar. Anledningen till detta är, att intresseorganisationerna bara i undantagsfall kan se till helhetens intresse och i stället koncentrerar sig på att bevaka sina egna särintressen. Därigenom kommer intresseorganisationerna att minska flexibiliteten samt öka regleringarnas och statens roll i näringslivet.

Medan Olson alltså i stort sett drar alla intresseorganisationer över en kam har de flesta kritiker antagit, att fackföreningar och socialistiska eller socialdemokratiska partier är mera benägna än andra att gripa in i marknadskrafternas spel. Om fackföreningarnas och de socialdemokratiska partiernas styrka ökar kan detta alltså väntas ha särskilt negativa konsekvenser för ekonomisk effektivitet och tillväxt.

Utifrån dessa tankegångar kan det vi kan kalla *den marknadsliberala hypotesen* ges följande grova formulering: Under i övrigt lika förutsättningar kommer ekonomisk effektivitet och tillväxt att avta a) med en växande omfattning av och nivå på politiska ingripanden

den i marknadskrafternas spel, b) med ökande styrka hos organiserade intressegrupper, särskilt fackföreningar och socialdemokratiska partier, och c) med minskande ojämlikhet i fördelningen av inkomster och förmögenheter.

Många forskare på det här området har kvalificerat sin kritik mot välfärdspolitiken så att de antar, att politiska ingrepp och socialpolitik till en början kan främja tillväxt, men att det finns en kritisk gräns bortom vilken de negativa effekterna ökar. Den underliggande teorin lämnar dock inte tillräcklig ledning för att precisera var denna kritiska gräns ligger. Forskarna tycks därför vanligen ha accepterat den utveckling som redan ägt rum men har varit kritiska mot tendenserna i nuet och har sett stora faror i framtiden. Utifrån samma teoretiska grundmodell har de därför varnat för att den kritiska gränsen passerats under så olika nivåer av välfärdsstatsutveckling som i England på 1880-talet, Sverige före första världskriget, Europa på 1940-talet, USA på 1970-talet och Sverige på 1970-talet.<sup>2</sup>

Den marknadsliberala hypotesens anhängare accepterar dock i regel socialpolitik av den marginella modellen, som med selektiva program riktar sig till den sämst ställda och begränsar sig till att skapa ett skyddsnät under vilken de fattiga inte får falla. Deras kritik koncentreras i stället på den institutionella välfärdspolitiska modellen, som med generella program finansierade genom progressiva skatter vänder sig till alla medborgare, och där alltså behovs- och inkomstprövningen minimerats.<sup>3</sup>

Bland samhällsforskarna har det givetvis inte saknats andra teorier om välfärdspolitikens konsekvenser för eko-

<sup>2</sup> Herbert Spencer, Gustav Cassel, Colin Clark, Tibor Scitovsky och Assar Lindbeck har förlagt den kritiska gränsen till dessa olika punkter.

<sup>3</sup> För en diskussion av skillnaderna mellan marginella och institutionella modeller av välfärdspolitik se Korpi [1981, kap 7].

nomisk effektivitet och tillväxt. Vad man skulle kunna kalla "reformistiska" hypoteser, som antar att politiska ingripanden i marknadsprocesserna och minskande ojämlikhet kan ha positiva effekter för ekonomisk effektivitet, har av t ex J M Keynes och Gunnar Myrdal ställts mot den marknadsliberala hypotesen.

## Fakta fattas

Genom sin direkta anknytning till de grundläggande frågorna om och intressekonflikterna kring fördelningen av det goda i samhället har de marknadsliberala och reformistiska hypoteserna varit centrala politiska stridsfrågor inom västländerna under de senaste hundra åren. De reformistiska hypoteserna vann en viss utbredning under kvartssekklet närmast efter det andra världskriget. Dessförinnan och under senare år har den marknadsliberala hypotesen dominerat såväl bland forskarna som i den politiska debatten.

Den debatt som nu pågår i västländerna om ojämlikhet och därtill knutna politiska och organisationella ingripanden i marknadsprocesserna har alltså rötter som går långt tillbaka i historien. Debatten om jämlikhet kontra ojämlikhet verkar vara lika gammal som vår civilisation och den har faktiskt större delen av tiden förts med samma grundläggande argument. Som Gunnar Myrdal (1929, 1972) belyst har politiska värderingar bakvägen smugit sig in i samhällsforskarnas teorier om fördelningsfrågor och om ojämlikhet. Mer än på andra områden borde det därför här vara nödvändigt för forskarna att ständigt söka att systematiskt stämma av sina hypoteser mot empiriska data.

Men när det gäller marknadsingripanden och fördelningsfrågor verkar i stället teorierna ganska mycket leva ett eget liv, ofta utan särskilt mycket kontakt med empirin. Med undantag av de

omfattande satsningar, som de senaste tjugo åren gjorts i USA för att belysa frågan om socialhjälpens och socialförsäkringarnas följder för sparandet och för de fattigas arbetsvilja, har de empiriska bidragen till den vetenskapliga och politiska debatten om välfärdspolitikens konsekvenser varit ganska få. Betydande resurser har dock satts in för att studera beskattningens och socialförsäkringarnas effekter på utbudet av arbetskraft och sparande.<sup>4</sup> Grovt sammanfattat pekar dessa studier på att, med undantag av de gitta kvinnornas arbetskraftsutbud, har de negativa effekterna hittills varit begränsade. Det har här dock varit svårt att skilja socialförsäkringarnas avsedda effekter på arbetskraftsutbudet från de ej avsedda effekterna.

Syftet med denna artikel är att bidra till försöken att empiriskt belysa frågan om den marknadsliberala hypotesens giltighet genom att jämföra ekonomisk tillväxt och produktivitetsutveckling i 18 OECD-länder, som under efterkrigstiden haft demokratiskt styrelseskick. Den ekonomiska utvecklingen i dessa länder studeras dels på lång sikt, dels med tyngdpunkt i efterkrigstiden och relateras då till data om deras politiska, institutionella, ekonomiska och sociala förhållanden. De länder som ingår i studien är Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA och Österrike.

## Den långa utvecklingen

Utifrån den allmänna formuleringen av den marknadsliberala hypotesen skulle vi vänta oss att förutsättningarna för

<sup>4</sup> För en sammanfattning och diskussion se Danziger, Haveman och Plotnic [1981]. Killingworth [1983] och Brown [1983] sammanfattar och diskuterar studier av beskattning m m på utbudet av arbetskraft.

ekonomisk tillväxt och effektivitet gradvis har försämrats under de senaste hundra åren. Medan t ex fackliga organisationer och socialdemokratiska partier var ganska betydelselösa före 1914 ökade deras styrka och inflytande markant under mellankrigstiden och efter det andra världskriget. I alla länder, där det finns historiska data om inkomstutvecklingen, har ojämlikheten i inkomstfördelningen visat sig vara betydligt lägre under efterkrigsperioden än tidigare. Som bekant har också skattenivåerna höjts drastiskt under efterkrigstiden. Likaså har den offentliga sektorn och politiska ingripanden ökat i alla länder och välfärdspolitiken har blivit allt mer ambitiös. Den marknadsliberala hypotesen leder därför till förutsägelsen att medan den ekonomiska tillväxten och produktivitetsutvecklingen skall vara hög i den ursprungliga, ofjättrade marknadsekonomin bör den på grund av de försämrade betingelserna ha minskat med tiden. Tillväxten kan väntas vara särskilt låg under efterkrigstiden, då fackföreningar, socialdemokratiska regeringar, politiska regleringar och minskade inkomstskillnader kan väntas ha urvattnat och snedvridit incitamenten samt minskat marknadernas flexibilitet.

De data om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen i våra 18 länder som nu blivit tillgängliga, pekar dock på en utveckling tvärt emot den marknadsliberala hypotesens förväntning.<sup>5</sup> I dessa länder ökade bruttonationalprodukten per invånare i fast penningvärde med genomsnitt 1,1 % under perioden 1820—70, 1,4 % under perioden 1870—1913, och 1,2 % under perioden 1913—50 men tredubblades och ökade med 3,7 % under åren 1950—73. Den nuvarande ekonomiska krisen har minskat tillväxttakten till 1,6 % för perioden 1973—82, men den är alltså fortfarande högre än genomsnittet fram till 1950. Produktivitetsutvecklingen (till-

växt i BNP per arbetad timme) visar samma utveckling. Den var i genomsnitt 1,6 % under åren 1870—1913, 1,8 % under åren 1913—50 men 4,5 % under åren 1950—73 och sjönk till 2,7 % under perioden 1973—79.

I skarp kontrast till den marknadsliberala hypotesens förutsägelser om försämrade betingelser för ekonomisk tillväxt under efterkrigstiden framstår alltså den perioden som den ekonomiska tillväxtens gyllene tidsålder.<sup>6</sup> Det har hävdats att den snabba tillväxten under de första decennierna av efterkrigstiden var resultatet av en serie turliga omständigheter snarare än av politiska åtgärder, och att den snabba vetenskapliga och tekniska utvecklingen under efterkrigstiden har mer än uppvägt de negativa inflytelserna från samhällsutvecklingen i övrigt. Men i ett sådant räddningsförsök tappar den marknadsliberala hypotesen tänderna. Om ökningen av välfärdspolitik samt organisatoriska och offentliga ingripanden kan tillåta en vetenskaplig och teknologisk utvecklingstakt, som lett till en så snabb tillväxt att stora grupper av medborgare skrämts in i alternativrörelser och miljöpartier, är de ev bromsar som satts in kanske inte någon större olycka.

Möjligheten återstår dock, som många forskare har betonat, att välfärdspolitiken till en början kan främja tillväxt, men att den ovanför en kritisk utvecklingsnivå kommer att få accelererande negativa effekter. Det har under efterkrigstiden funnits mycket stora skillnader mellan västländerna i fråga om den offentliga sektorns storlek, skattenivåer, facklig och politisk styrkefördelning, osv. Återspeglas sådana skillnader mellan länderna i deras eko-

<sup>5</sup> Jag har hämtat dessa data från Maddison [1979, 1982].

<sup>6</sup> En del av ökningen i BNP beror givetvis på att vissa verksamheter, t ex bakning och vård, har förts över från hemmen till marknaderna och därmed blivit inräknade i BNP.

nomiska utvecklingstakt? Har dessa skillnader samband med hur de olika länderna har klarat sig under den nuvarande ekonomiska krisen? Dessa frågor skall vi nu ta upp.

### Empiriska data

Även om alla våra 18 länder — också Storbritannien — har haft en snabbare ekonomisk tillväxt under efterkrigstiden än under någon tidigare period i sin historia, har det dock funnits påtagliga skillnader mellan dem i fråga om takten i ökningen av BNP och produktivitet. Om den marknadsliberala hypotesen är giltig kan vi vänta oss att de betydande skillnader, som funnits mellan länderna i fråga om politiska och institutionella förhållanden, genom sina effekter på mellankommande variabler (t ex arbetskraftsutbud och kapitalbildning) skall ha lett till skillnader i tillväxttakt mellan länderna. Vi skall här pröva denna hypotes genom en jämförande kvantitativ analys av en typ som är vanligare bland sociologer och statsvetare än bland ekonomer. Analysen bygger på statistisk regressionsanalys, dels med tvärsnittsdata, dels med data som beskriver utvecklingen mellan olika tidsperioder. En jämförande analys av det här slaget möjliggörs av att vi på senare år har fått tillgång till kvantitativa data med vars hjälp man tämligen ingående kan beskriva västländernas politiska och ekonomiska förhållanden. Eftersom det är svårt att avgöra vilket empiriskt mått som bäst motsvarar de teoretiska variabler vi är intresserade av, har jag här valt att pröva flera olika men rimliga empiriska indikatorer för varje variabel.<sup>7</sup>

**Kontrollvariabler.** Utvecklingen av bruttonationalprodukten per invånare och av produktiviteten har i betydande utsträckning berott på vilken utgångspunkt länderna vid krigsslutet hade

med avseende på jordsbrukssektorns storlek och möjligheter till teknologisk upphämtning. Länder med en stor jordbruksbefolkning hade mycket att vinna genom att flytta över arbetskraft från den lågproduktiva agrara sektorn till industrin. Teknologiskt mindre utvecklade länder kunde låna och anpassa teknologi från de högutvecklade industriländerna. För att försöka renodla effekterna av de politiska och institutionella faktorer som vi här är intresserade av, för vi i regressionsanalyserna in tre typer av kontrollvariabler, som skall korrigeras för sådana skillnader i ländernas utgångsläge. Dessa *kontrollvariabler* beskriver andelen av den *totala arbetskraften* resp av *den manliga arbetskraften som fanns inom jordbruket* i början av respektive tidsperiod. Som indikator på teknologiska upphämningsmöjligheter tar vi *genomsnittlig köpkraft per invånare 1960—65*.

**Potential för marknadsingripanden.** Eftersom det är svårt att kvantifiera omfattningen av faktiska politiska ingripanden och regleringar skall vi här ta några olika mått på potentialen för ingripanden i marknadskrafterna. Dessa är de *socialistiska partiernas andel av röster i parlamentsvalen*, av *ledamöter i parlamenten* och av *platser i regeringarna* samt deras *politiska inflytande* (andelen taburetter multiplicerad med andelen parlamentsplatser). Ett annat sådant mått är den *fackliga organisationsnivån* i landet.

**Offentlig sektor.** Den offentliga sektorns storlek i förhållande till BNP kan från användningssidan beskrivas av *den offentliga konsumtionen* av varor och tjänster för administration, försvar, hälsovård och utbildning. Om vi till detta adderar sociala inkomstöverfö-

<sup>7</sup> Empiriska data är i allmänhet hämtade från OECD och ILO. Källorna redovisas i den engelska versionen av artikeln.

ringar till hushållen, subsidier till företag och räntor på statskulden får vi ett mått som beskriver *offentliga utlägg*. Lägger vi därtill offentliga bruttoinvesteringar får vi ett mått på *totala offentliga utgifter*. För att få renare mått på välfärdsstatsutgifter kan vi från dessa tre mått dra bort militärutgifternas andel av BNP. Vi får då fram *civil offentlig konsumtion*, *civila offentliga utlägg* och *totala civila offentliga utgifter*. Skillnaden mellan offentliga utlägg och offentlig konsumtion ger ett mått på storleken av *offentliga transfereringar*. Ett annat mått på välfärdsstatens omfång är de *sociala utgifternas* andel av BNP. Den offentliga sektorns storlek i förhållande till BNP kan också beskrivas från inkomstsidan i termer av *totala offentliga inkomster*, vilka främst består av skatter och socialförsäkringsavgifter.

**Skattetrycket.** Från mitten av 1960-talet har vi tillgång till ganska detaljerade uppgifter om skattetrycket i de olika länderna. Skattetrycket i förhållande till BNP kan beskrivas i termer av storleken av *personliga inkomstskatter* samt av *personliga inkomstskatter och socialförsäkringsavgifter*. Sedan 1972 har vi också data om en *genomsnittlig industriarbetares disponibla inkomst* i förhållande till bruttoinkomsten (dvs minus skatter och avgifter plus barnbidrag), hans *marginalskatt* och *förändring i disponibel inkomst* efter en 10-procentlig ökning av bruttoinkomsten. Genom att ta skillnaden mellan skatter och avgifter vid en genomsnittlig industriarbetarinkomst och den dubbla industriarbetarinkomsten kan vi få ett mått i *progressiviteten i inkomstbeskattningen*.

**Inkomstfördelningen.** För ett tiotal av dessa länder har vi jämförbara data om inkomstfördelningen efter skatt bland hushållen. Vi tar där två mått, dels det s k *Gini-indexet*, dels *andelen av inkomsterna som går till den bäst ställda tiondelen av hushållen*.

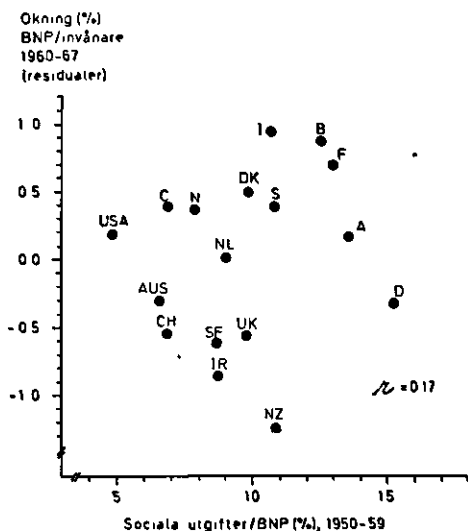
## Tillväxttakter under de gyllene åren

Genom regressionsanalyser kan vi nu studera om de ovan redovisade faktorerna kan antas ha påverkat tillväxttakten i de olika länderna under "de gyllene åren" 1950—73.<sup>8</sup> Med hjälp av kontrollvariablerna har vi då delvis neutraliserat skillnaderna i utgångsläget för respektive land. Varje land beskrivs med ett genomsnittsvärde för tidsperioden. Bristen på data gör dock att vi i vissa fall bara kan få uppgifter om enstaka år mot slutet av perioden. Därför gör vi först en analys för hela perioden 1950—73 och sedan för åren 1960—73. Av utrymmesskäl kan jag här bara kort sammanfatta resultaten.

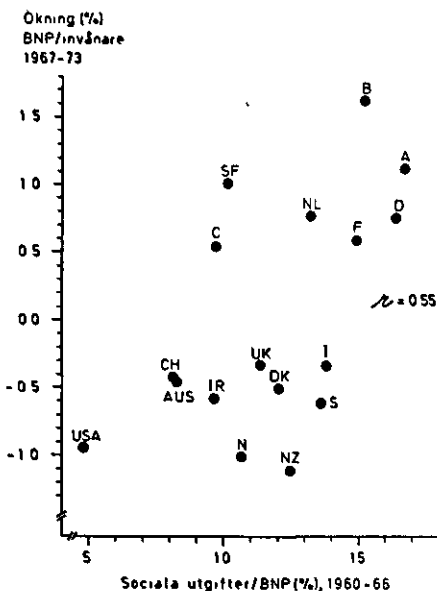
I denna form av statistiska analyser är det dock svårt att behandla Japan, som under efterkrigstiden har haft den i särklass högsta genomsnittliga tillväxten och faller utanför det normala mönstret för de andra länderna. Den statistiska analysen begränsas därför till 17 länder. Det japanska specialfallet diskuteras senare.

<sup>8</sup> Jag har här använt lineära regressioner för att relatera ökningen i BNP/capita respektive produktivitet (GROWTH) till en kontrollvariabel (CONTROL) och en "testvariabel" (WELPOL) i taget, där kontroll- resp testvariablerna utgörs av de ovan beskrivna indikatorerna. Följande regressionsmodell har använts:  $GROWTH = a + b_1 CONTROL + b_2 WELPOL + e$ . I analysen uppstår olika slag av metodologiska problem. En typ av problem har att göra med gemensamma termer eller komponenter i den beroende och i de oberoende variablerna. Detta galler främst för sambandet mellan den offentliga sektorns storlek (y), BNP (z) och befolkningen (x). Sambandet mellan den offentliga sektorns andel av BNP och BNP/capita kan uttryckas som en korrelation mellan två kvoter,  $r_{(y/z)(z/x)}$ . Om nu  $r_{yz} = r_{yx} = r_{xz} = 0$  blir denna korrelation negativ. Men eftersom ökning i offentlig konsumtion också ökar BNP får vi därmed ett visst positivt samband mellan de beroende och de oberoende variablerna. Till viss del kommer dessa felkällor alltså att motverka varandra. Eftersom produktivitetsökningar i den offentliga sektorn av tekniska skäl sätts lika med noll blir produktivitetsökningen mindre känslig för dessa felkällor. De andra testvariablerna som används här har dock inte något definitionsmässigt samband med de beroende variablerna.

**Diagram 1. Samband mellan sociala utgifter i procent av BNP, 1950-59, och ökning av BNP per invånare, 1960-67 (residualer efter kontroll för andel av arbetskraften i jordbruk 1960) i sjutton OECD-länder.**



**Diagram 2. Samband mellan sociala utgifter i procent av BNP, 1960-66, och ökning av BNP per invånare, 1967-73 (residualer efter kontroll för andel av arbetskraften i jordbruk 1967) i sjutton OECD-länder.**



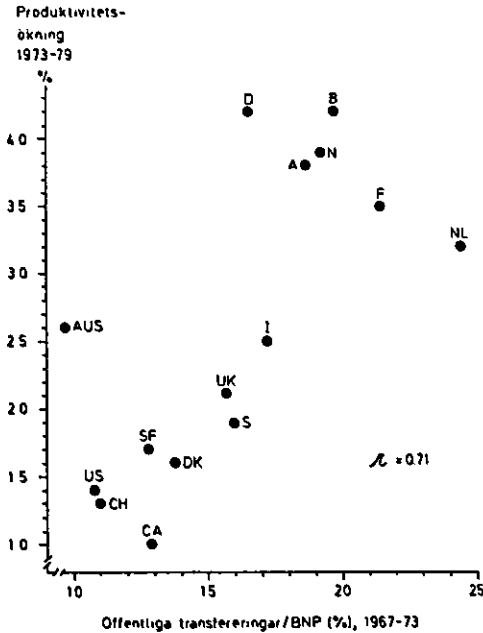
Vi har tillgång till mått på potential för politiska ingripanden, offentlig konsumtion och sociala utgifter fr o m 1950. För perioden 1950-73 visar de statistiska analyserna svaga samband av växlande riktning mellan BNP-tillväxt och våra mått på potential för marknadsingripanden. Den offentliga konsumtionens storlek har svaga, i huvudsak negativa samband med tillväxt. De sociala utgifternas relativa storlek har dock ett starkt och positivt samband med BNP-tillväxt. Produktivitetsökningen under perioden 1950-73 har i stort sett samma sambandsmönster med våra orsaksfaktorer som BNP-ökningen.

Om analysen begränsas till perioden 1960-73 får vi mest positiva men svaga samband mellan BNP-tillväxt och måtten på potential för marknadsingripanden. De olika måtten på den offentliga sektorns storlek, som alla finns tillgäng-

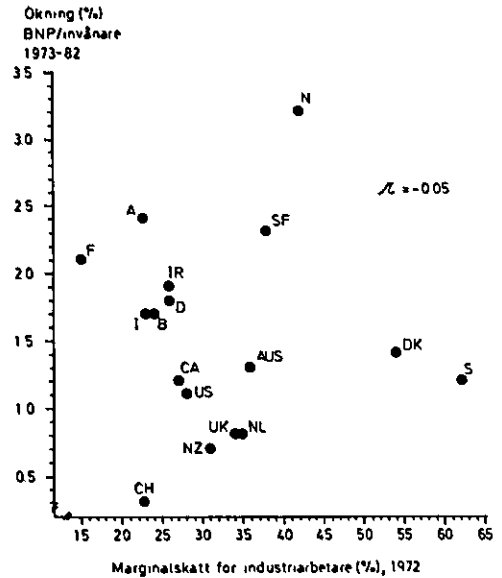
liga fr o m 1960, har positiva effekter på tillväxt, effekter som är ganska starka när det gäller civila offentliga utlägg och totala civila utgifter. De sociala utgifternas storlek har ett starkt och positivt samband med BNP-tillväxt.

Det positiva samband mellan, på den ena sidan, den offentliga sektorns och de sociala utgifternas storlek och, på den andra sidan, ökningen av BNP och produktivitet som vi här noterat, säger givetvis ingenting om riktningen av ev orsakssamband mellan variablerna. Det kan ju t ex vara så att länder med snabbare ekonomisk tillväxt och produktivitetsökning har kunnat kosta på sig en ökande offentlig sektor och större sociala utgifter. För att bättre belysa möjliga orsakssamband skall vi därför dela upp analysen i tre tidsintervaller, 1950-59, 1960-66 och 1967-73. Vi kan på det sättet undersöka om den offentliga sektorns storlek under en tids-

**Diagram 3. Samband mellan offentliga transfereringar i procent av BNP, 1967-73 och produktivetsökning, 1973-79 i femton OECD-länder.**



**Diagram 4. Samband mellan marginalskatt för en genomsnittlig industriarbetare 1972 och ökning av BNP per invånare, 1973-82, i 17 OECD-länder.**



period har något samband med tillväxttakt under den följande tidsperioden. Om de positiva sambanden då försvinner talar detta mot antagandet att offentliga ingripanden har haft en positiv effekt på tillväxttakten.

En sådan analys visar att måtten på potential för politiska ingripanden samt på offentlig konsumtion och sociala utgifter 1950-59 har svaga samband av växlande riktning med tillväxttakten 1960-67 (*diagram 1*). Måtten på den offentliga sektorns storlek 1960-66 har dock positiva och i vissa fall ganska starka samband med tillväxttakten 1967-73. Detta gäller särskilt storleken på de sociala utgifterna (*diagram 2*).

### Krisperioden 1973-82

Det har ofta hävdats att den internationella ekonomiska kris, som började omkring 1973, har försvårats av växande

de offentliga sektorerna, svällande välfärdsprogram, stigande skatter och minskade inkomstskillnader. Vid 70-talets början hade dock västländerna kommit olika långt i denna utveckling, och i dessa avseenden var skillnaderna mellan dem mycket påtagliga. Om orsakerna till den ekonomiska krisen finns att söka i de anförda faktorerna kan vi vänta oss att de länder, som före krisens inbrott hunnit längst åt det här hållet, borde ha klarat sig sämre under krisen än de länder, som inte hunnit så långt. För att belysa denna fråga kan vi med hjälp av våra tidigare variabler beskriva ländernas utgångsläge under perioden 1966-73 och studera deras BNP-tillväxt samt produktivetsutveckling under den ekonomiska krisen. Vi använder här samma typ av regressionsanalyser som tidigare.

Det visar sig då att vi får svaga men positiva samband mellan våra mått på



**Tabell 1** Ekonomisk utveckling i Sverige och i fyra länder med marginell välfärds- politik, 1950—82

	BNP/invånare i US dollar (1970 års priser)		Ökning BNP/invånare (%)		Produktivitets- ökning (%)	
	1950—54	1975—78	1950—73	1973—82	1950—73	1973—79
Sverige	2335	4673	3.1	1.2	4.2	1.9
Schweiz	2335	4436	3.1	0.3	3.4	1.3
Australien	2391	4000	2.5	1.3	2.6	2.6
Canada	2524	4471	3.0	1.2	3.0	1.0
Nya Zeeland	—	—	1.7	0.7	—	—
Skillnad Sverige — medelvärdet av länder med marginell väl- färds politik	-82	371	0.5	0.3	1.2	0.3

potentialen för marknadsingripanden före krisen och den ekonomiska utvecklingen under krisåren. Också måtten på den offentliga sektorns storlek 1966—73 har positiva effekter på den senare ekonomiska utvecklingen. Här visar de offentliga transfereringarnas och de sociala utgifternas storlek 1966—73 ett påtagligt positivt samband med produktivitetsökningen 1973—79 (*diagram 3*). Måtten på skattetrycket och skatteprogressiviteten före krisen har svaga samband av olika riktning med tillväxttakten 1973—82 (*diagram 4*). Jämnheten i hushållens inkomstfördelning bland ett tiotal länder vid 70-talets början har svaga negativa samband med den senare tillväxten.

### Institutionella och marginella välfärdsstater

Som ovan nämnts har kritiken mot välfärdsstaten särskilt skjutit in sig mot den institutionella typen av socialpolitik. Under efterkrigstiden har de nordiska länderna och särskilt Sverige hunnit längst när det gäller utvecklingen mot en institutionell typ av socialpolitik. Andra små eller medelstora väst-

länder, särskilt då Schweiz, Kanada, Australien och Nya Zeeland, har dock under efterkrigstiden bevarat den marginella socialpolitikens grunddrag med en omfattande behovs- och inkomstprövning samt en stor privat socialförsäkringssektor. Utifrån den marknadsliberala hypotesen kan vi därför vänta oss att den ekonomiska utvecklingen i Sverige mer och mer kommer att släpa efter utvecklingen i de marginella välfärdsstaterna.

Om vi jämför den ekonomiska utvecklingen i Sverige under efterkrigstiden med den i de fyra länderna med den mest utpräglade marginella välfärdspolitiken finner vi dock inte den väntade eftersläpningen (*Tabell 1*). I fråga om BNP per invånare låg Sverige något under genomsnittet för de marginella länderna i början av 50-talet men har fram till 70-talet gått om samtliga dessa fyra länder. BNP-ökningen per invånare har i Sverige under efterkrigstiden varit något snabbare än deras genomsnitt. Produktivitetsökningen var snabbare i Sverige än i något av dessa länder under perioden 1950—73 och näst snabbast under perioden 1973—79.

## Fallet Japan

Med sin extremt höga tillväxttakt 1950—73 i kombination med en liten offentlig sektor, svaga vänsterpartier och fackföreningar samt relativt underutvecklade socialpolitiska program hamnar Japan utanför det normala mönstret av västländer. Det förefaller dock inte att fallet Japan stöder den marknadsliberala hypotesen. Den japanska staten har under efterkrigstiden haft ett nära samarbete med näringslivsintressena. Inte heller har inkomstfördelningen i Japan varit extremt ojämn. År 1950 var Japan det mest agrara och fattiga av de 18 här studerade länderna. Man hade alltså mycket stora vinster att göra genom arbetskraftsflyttning och teknologilån. Andra faktorer som här kan ha haft betydelse är att Japans militära utgifter har varit mycket små, andelen pensionärer i befolkningen liten, bostadsinvesteringarna små och arbetstiderna förhållandevis långa. Därtill kan komma också andra faktorer som många iakttagare i väst nu intresserar sig för.

## Sammanfattning och diskussion

Våra empiriska analyser av ekonomisk tillväxt och produktivtetsutveckling i västländerna ger alltså inget stöd för antagandet att den marknadsliberala hypotesen är allmänt giltig. Tvärtom talar våra resultat entydigt *mot* denna hypotes. Den långsiktiga ekonomiska utvecklingen i de här länderna har således gått emot den marknadsliberala hypotesens förutsägelser. Skillnaderna mellan länderna i ekonomisk utvecklingstakt under de gyllene åren 1950—73 följer inte hypotesens förväntningar. Den marknadsliberala hypotesen kan inte heller förutsäga den ekonomiska utvecklingen under den nuvarande internationella krisen. Måtten på den offentliga sektorns storlek inklusive inkomstöverföringar och särskilt de sociala ut-

gifternas storlek visar positiva snarare än negativa samband med ekonomisk tillväxttakt. Länder med den mest utpräglad institutionella socialpolitiken har haft en något snabbare ekonomisk utveckling än länder med en marginell socialpolitik.

I likhet med tidigare studier av beskattningens och socialförsäkringarnas effekter på arbetskraftsutbud och sparande pekar alltså också den här gjorda jämförelsen av tillväxt och produktivtetsutveckling i västländerna på, att de påtagliga negativa effekter på ekonomisk effektivitet, som den marknadsliberala hypotesen antar att välfärdsstaten har, åtminstone ännu inte har kunnat empiriskt beläggas. Jag tolkar dessa resultat så att de negativa effekterna i varje fall inte har varit så starka eller allmänna som hypotesens förespråkare har antagit. Man kan givetvis hävda att de negativa verkningarna skall visa sig först om något årtionde. Trendbrott är alltid möjliga och vi måste hela tiden vara vaksamma för den risken. Men mot bakgrund av att marknadsliberalerna i över hundra år har hävdat att vargen väntar bakom nästa vägkrön, finns det också anledning att ifrågasätta den teori som den marknadsliberala hypotesen härleds ifrån.

Den marknadsliberala teorin tar troligen alltför liten hänsyn till andra belöningar än de ekonomiska, som är av betydelse för medborgarnas produktiva insatser och då särskilt för de ekonomiskt bättre lottade. De ekonomiska belöningarnas effektivitet behöver inte heller minska med minskande ojämlikhet. Resultaten från sociologiska studier talar för att det är förekomsten snarare än storleken av belöningar som här är av betydelse. Det kanske räcker med måttliga eller ganska små lönedifferenser. Stora löneskillnader skapar teknologiska och yrkesmässiga bastioner, som de högvärlönde har starka intressen att försvara mot förändring och in-

trång utifrån. Måttliga lönedifferenser och minskade risker för arbetslöshet kan däremot minska motståndet mot teknisk förnyelse.

Man måste vidare inse att den institutionella välfärdsstaten minimerar de "fattigdomsfällor" i form av skarpa marginaleffekter som den marginella socialpolitiken bygger upp och befäster genom sin inkomstprövade socialpolitik. Förutom att undvika en stigmatiserande kontroll av stora medborgargrupper och minska administrationskostnaderna medför den institutionella socialpolitiken i det här avseendet alltså färre begränsningar i de ekonomiska incitamenten än vad den marginella socialpolitiken gör.

Vi måste också komma ihåg att välfärdsstaten och politiska ingripanden inte har avskaffat marknadsmekanismerna. I stället har de begränsat marknadernas verkningssområde och modifierat de resurser och villkor som medborgarna har på marknaderna. Politikens "protest" kan kanske komplettera marknadens "sorti" när det gäller att ge signaler och styrimpulser i ekonomin. Politiska ingripanden i marknaderna behöver inte bara vara negativa utan kan också vara positiva eller neutrala i förhållande till ekonomisk effektivitet. Det verkliga problemet är troligen att avgöra under vilka omständigheter de olika typerna av effekter uppkommer.

Självklart behövs det mera teoretisk och empirisk forskning både på mikro- och makronivå innan vi kan säga något mera bestämt om vilka effekter olika typer av ingripanden kommer att ha för ekonomisk effektivitet och om vilka löne- och inkomstskillnader som är nödvändiga eller optimala. Men ett huvudproblem när det gäller forskning och vetenskaplig debatt kring ojämlikhet, fördelningsfrågor och välfärdspolitik är forskarnas nära anknytning till de pågående politiska fördelningskonflikterna. Gunnar Myrdal har belyst hur

svåra samhällsforskningens objektivitetsproblem på dessa områden kan bli. Fördelningspolitiken torde vara ett av de få områden där framträdande samhällsforskare som stöd för sin argumentation om politiska åtgärder inte upplever sig behöva söka belägg i empiriska studier utan i stället t ex kan hänvisa till åsiktsöverensstämmelsen mellan "väl-informerade" kollegor och ett urval av vardagliga iakttagelser eller mena att det inte behövs empirisk forskning eftersom alla självklart kan se vad som behöver göras.

Som Myrdal visat har det politiska elementet alltid varit starkt i teoribildningen och forskningen kring fördelningsfrågorna. Det finns ingen anledning att tro att några av oss skulle vara immuna mot dessa risker. Här om någonsin behöver forskarna därför systematisk empiri som ledstäng. Eller är detta kanske ett område där fakta inte sparkar?

#### Referenser

- Brown, C.V., [1983], *Taxation and the Incentive to Work*, Oxford University Press, Oxford.
- Burenstam-Linder, S., [1983], *Den hjärtlösa välfärdsstaten*, Timbro, Stockholm.
- Danzinger, S., Haveman, R. och Plotnic, R., [1981], "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, Vol. 19 September.
- Killingsworth, M.R., [1983], *Labor Supply*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Korpi, W., [1981], *Den demokratiska klasskampen. Svensk politik i jämförande perspektiv*, Tiden, Stockholm.
- Lindbeck, A., [1981], "Work Disincentives in the Welfare State", *Nationalökonomische Gesellschaft Lectures 79-80*, Manz, Wien.
- Maddison, A., [1979], "Per Capita Output in the Long Run", *Kyklos*, Vol. 32 Fasc. 1/2.
- Maddison, A., [1982], *Phases of Capitalist Development*, Oxford University Press, Oxford.
- Myrdal, G., [1929, 1972], *Vetenskap och politik i nationalekonomin*. Stockholm, Rabén och Sjögren.
- Okun, A., [1975], *Equality and Efficiency: The Big Trade-Off*. The Brookings Institution, Washington D.C.
- Scitovsky, T., [1980], "Can Capitalism Survive? An Old Question in a New Setting", *American Economic Review*, Vol 70 May.