

Välfärdsstatens framväxt och variationer i välfärdens institutioner

1. Inledning

Föreliggande uppsats har till syfte att belysa fyra frågor om välfärdsstaten. Dessa är: Vad är en välfärdsstat? Vad förklarar framväxten av en sådan stat? Vilka variationer finns i välfärdens institutioner? Vad förklarar dessa skillnader i institutioner?

Förutom en redovisning av faktorer som belyser välfärdsstatens utveckling innehåller uppsatsen en viss diskussion om teoretiska förhållningssätt till variationer i välfärdsstatens institutionella och organisatoriska strukturer. I det sammanhanget berörs tentativa ansatser med utgångspunkt i hypoteser om ekonomisk konstitutionalism m.m.

2. Välfärdsstatens funktioner

Statens allmänna funktioner är att stabilisera, fördela och allokera resurser (Musgrave 1959). Instrumenten för detta är regleringar, produktion och transfereringar (Barro 1992). Med avseende på olika sakområden kan välfärdsstaten ses som en socialstat vilken existerar parallellt med statliga funktioner som kan benämnas nattväktarstat och infrastrukturstat. (Söderström, T H 1994).

Nattväktarstaten omfattar polis, rättsväsende, utrikespolitiska relationer, försvar och miljövård, dvs. insatser som skall skydda medborgarnas rättigheter till liv, lem och egendom mot kränkningar. Definition, implementering och upprätthållande av nämnda rättigheter är grundläggande statsfunktioner och samtidigt basala förutsättningar för ekonomisk utveckling (North 1993). Kostnaden för nattväktarstatens funktioner i Sverige är ca 7 procent av BNP (Söderström, T H 1994).

Infrastrukturstaten omfattar verksamheter som är relaterade till transporter av gods och meddelanden, energiförsörjning, brandförsvar och räddningstjänst samt forskning. I Sverige ombesörjs sådana verksamheter i huvudsak av statliga och kommunala verk samt universitet och högskolor. De samlade utgifterna i Sverige för infrastrukturstaten är 3 procent av BNP (Söderström, T H 1994).

Socialstaten har flera funktioner, varav livscykelomfördelningar för unga respektive gamla och riskförsäkringar är de viktigaste. Livscykelomfördelningar för unga omfattar i Sverige

bl.a. mödravård och förlossningsvård, bidrag till föräldrar genom föräldraförsäkring, subventionerade förskolor inkl. daghem samt kontantstöd genom barnbidrag och studiebidrag. Utgifterna härför är ca 6 procent av BNP. Grundskole- och gymnasieundervisning är ytterligare funktioner under barn- och ungdomsfasen och uppgår till ca 5 procent av BNP. Det totala beloppet för överföringar till unga upp till 20 år är därmed knappt 12 procent av BNP. Till detta kan läggas ca 1 procent av BNP för den skattefinansierade högskoleundervisningen och studiemedlens bidragsdel (Söderström, T H 1994).

Livscykelomfördelningar för gamla, dvs. personer över 64 år, avser i Sverige den allmänna folkpensionen, den inkomstberoende tilläggs pensionen (ATP), särskilt pensionstillskott för pensionärer som saknar eller har låg ATP samt bostadstillägg. Beloppen för dessa förmåner är ca 11 procent av BNP. Gamla har även tillgång till insatser från kommunerna i form service, omvårdnad och vård. Utgifterna härför är 2-3 procent av BNP. Det totala beloppet avseende överföringar till gamla är ca 14 procent av BNP (Söderström, T H 1994).

Risikförsäkringar avser att täcka sådana kostnader som kan uppkomma oförutsett när som helst under livs cykeln. I Sverige utgör subventioneringen av sjukvård och läkemedel den största utgiftsposten med 7-8 procent av BNP. Personer över 64 år svarar för ungefär hälften av vårdutnyttjandet. En annan del är kontantstöd i form av sjukpenning, förtidspension, sjukbidrag och livränta vid sjukdom och långvarig ohälsa. Utgifterna för dessa åtaganden är ca 6 procent av BNP. Ett tredje inslag är insatser för stöd till arbetslösa genom dels beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning m.m., dels inkomstberoende kontantersättning från arbetslöshetskassa eller som statligt minimibidrag (KAS). Utgifterna för insatser relaterade till arbetsmarknaden var 1993 ca 5 procent av BNP. Risikförsäkringar totalt belöper sig alltså på ca 19 procent av BNP (Söderström, T H 1994).

Till socialstaten hör också vissa andra insatser varav en behovsprövad skälig levnadsnivå genom socialbidrag och internationella biståndsinsatser är de viktigaste exemplen. Utifterna för dessa är i Sverige ca 2 procent av BNP (Söderström, T H 1994).

3. Välfärdsstatens framväxt

Välfärdsstaten kan analyseras från två olika utgångspunkter. Den ena är normativ och bygger på dels den ekonomiska välfärdsteorin, vilken ger argument för offentlig verksamhet och sysselsättning, dels grundläggande resonemang inom Public Choice-teorin. Den andra är icke-normativ och försöker förklara förekomsten av och tillväxten i den offentliga sektorn teorier för den offentliga sektorn av samma typ som den ekonomiska teorin för den privata sektorn.

De välfärdsteoretiska argumenten för en offentlig sektor gäller dels effektivitetsskäl, dels fördelningsskäl. Till effektivitetsskäl hör att kollektiva varor som t.ex. försvar och rättsväsende inte kommer till stånd utan offentliga insatser. Även marknadsimperfectioner till följd av skalfördelar i produktionen, externa effekter och konjunkturella sysselsättningsproblem utgör motiv till offentliga insatser. Informationsproblem på efterfråge- och utbudssidorna av ekonomin är andra effektivitetsskäl för sådan produktion (Barro 1992). Fördelningsskäl till offentliga ingripanden har sin grund i att den fördelning av inkomster och välfärd som marknaden ger upphov till, inte kan accepteras politiskt. Antingen offentlig produktion motiveras med effektivitets- eller fördelningsskäl kan regleringar och/eller skatter vara alternativ i fråga om lösningar (Kruse och Wadensjö 1982). I Public Choice-ansatserna tillbakavisas att marknadsimperfectioner är skäl för ett offentligt engagemang. Sådana

imperfektioner upphävs, menar man, om rättigheter specificeras och handel med rättigheter tillåts. Däremot finns enligt Public Choice-ansatserna fördelningskäl för offentliga insatser i form av en riskförsäkring som täcker någon form av minimistandardnivå. (Buchanan och Tullock 1962, Buchanan 1988, Moberg 1994).

Den icke-normativa inriktningen analyserar utvecklingen i den offentliga sektorn analogt med övriga delar av ekonomin. Här kan tre ansatser särskiljas: modeller som söker efter samband mellan den offentliga sektorns utveckling och variabler som inkomst, befolkningsutveckling och industrialisering; modeller som sätter individens efterfrågan i fokus; modeller som tar fasta på sambandet mellan den politiska och den ekonomiska sektorn. Till detta kan läggas att det inte är ovanligt att forskare med empirisk inriktning blandar element från olika ansatser.

Modeller om samband mellan den offentliga sektorns utveckling och andra variabler

Wagners lag: Enligt Wagners lag, som formulerades under slutet av 1800-talet, finns ett generellt mönster i utvecklingen av den offentliga sektorn som visar sig i att de offentliga utgifternas andel av BNP växer under den period som ett land industrialiseras. Wagners argument för detta mönster var att mer offentliga resurser behövs för administration och skydd när samhället blir mer komplext, att kostnaderna för kultur och social välfärd ökar och att stora investeringar som kräver ett statligt engagemang växer i omfattning. Wagners lag förekommer i två tolkningar, en bred och en snäv (Hansson, Ståhl och Söderström 1986). Enligt den breda versionen ses den offentliga verksamheten i huvudsak som ett komplement till den privata. Vid empiriska test av denna ansats har ofta förändringar i den offentliga verksamheten relaterats till ekonomiska, socio-ekonomiska och demografiska variabler, t.ex. BNP, urbaniseringsgrad, industrialiseringsgrad, befolkningens storlek och andelen yngre och äldre "beroende" personer. Enligt Hansson m.fl. är det allmänna intrycket av olika empiriska undersökningar att socioekonomiska och demografiska faktorer inte på ett enkelt sätt kan anses vara avgörande beträffande förklaringar till sektorns tillväxt.

Den snävare varianten av Wagners lag tar tillväxten i BNP som en approximation för samhällsutvecklingen i sin helhet. Vidare antas enligt denna tolkning att samhällets efterfrågan på den offentliga sektorns tjänster är inkomstelastisk. Beträffande denna variant anför Hansson m.fl. att långsiktiga trender med växande BNP och växande offentlig sektor kan observeras i många länder, men att detta samband inte är mekaniskt. I synnerhet finns svårigheter enligt författarna att förklara årliga förändringar i den offentliga sektorns tillväxt och skillnader mellan länder i offentliga utgifter med utgångspunkt från BNP-utvecklingen.

En test av Wagners lag med avseende på utvecklingen av offentlig konsumtion och investeringar i Sverige under perioden 1861-1988 görs av Henrekson (1990). Henrekson menar att det inte finns något långsiktigt positivt samband mellan den offentliga utgiftsandelens av BNP och inkomstutvecklingen mätt som real BNP per capita. Per capita-inkomsten har enligt Henrekson stigit kontinuerligt under hela perioden i motsats till utvecklingen för den offentliga utgiftsandelens. Utgiftsandelens steg kraftigt först från 1950-talet. Dessförinnan var den konstant fram till 1920-talet, men försköts uppåt vid inledningen av nämnda decennium.

North (1982) anger orsaker till statsmaktens växande roll vilka bl.a. ger ett teoretiskt stöd för det övergripande synsätt som Wagners lag omfattar. Enligt North medförde den tekniska och

naturvetenskapliga utvecklingen under 1800-talet radikala förändringar av specialiseringsgraden och arbetsdelningen inom varu- och tjänsteproduktionen. Dessa förändringar innebar relativprisförändringar som sin tur gav upphov till fundamentala förändringar av de traditionella strukturer som var rådande beträffande företag, marknader, familjeförhållanden och statsmakten. North anger explicit att tillväxten av statsmaktens funktioner var ett resultat av dels problemen med att via frivillig organisering tillfredsställa nya behov hos familjeenheter och de ekonomiska organisationerna, dels kraven på statliga insatser från intressegrupper som växte i antal som en effekt av specialiseringsprocesserna i samhället. Ett annat viktigt inslag var enligt North att skatter kunde tas in och kontrolleras mer effektivt än tidigare som ett inslag i den tekniska utvecklingen. Det argument som kan anses ge stöd för det Wagnerska synsättet är i första hand det som gäller svårigheterna att tillfredsställa nya behov genom frivillig organisering. Detta är en aspekt som helt saknas i ekonometriska test av lagen i dess snäva versioner.

Peacocks och Wisemans trappstegshypotes: Peacock och Wiseman (1961) redovisade en mekanism för kostnadsexpansionen i den offentliga sektorn. Enligt P. och W. höjs skattenivån i kristider och tenderar att kvarstå på den högre nivån även efter att krisen är undanröjd. Skälet till detta är att medborgarna har vant sig vid en högre skattenivå och att det finns vissa ackumulerade behov som kan åtgärdas under förutsättning av att finansiering kan ordnas. Hypotesen har föranlett många olika typer av ekonometriska studier. Vissa studier har gett stöd för hypotesen medan andra har medfört skiljaktiga tolkningar, t. ex. att krig eller kris visserligen leder till en höjning av andelen offentliga utgifter, men att andelen istället för att kvarstå på den nya nivån, återgår till en långsiktig trend för offentlig utgiftsexpansion. Enligt Hansson m.fl. (1986) gäller generellt för hypotesen att den inte förmår att hantera denna kontinuerliga tillväxttrend.

En test av Peacock och Wisemanhypotesen görs av Henrekson (1990) med avseende på utvecklingen i Sverige under perioden 1922 - 1990. Det statistiska testet - som på grund av testtekniken inte omfattar förändringen under det första världskriget - visar att både totala offentliga utgifter som andel av BNP och reala offentliga utgifter per capita ökar trendmässigt under den studerade perioden, men att någon bestående nivåförskjutning av utgifterna till följd av kriget inte finns. Enligt Henrekson ger därför inte heller trappstegshypotesen en nöjaktig förklaring till de offentliga utgifternas långsiktiga utveckling i Sverige.

Efterfrågemodeller som förklaring till den offentliga sektorns tillväxt

I denna ansats jämföras den offentliga sektorn med övriga sektorer i ekonomin. Förskjutningar mellan olika sektorer, inklusive den offentliga sektorn, förklaras som orsakad av efterfråge-, utbuds- eller kostnadsförändringar. Individernas preferenser är utgångspunkt och anses som avgörande för fördelningen av produktionsresurserna. Ansatsen innebär att pris- och inkomstelasticiteter blir strategiska förklaringsvariabler.

Den rena efterfrågeanalogin: Den konsumtionsteoretiska analogin vidgas här till att omfatta inte bara inkomstförändringar utan också prisförändringar. Samhällets efterfrågan på den offentliga sektorns tjänster antas bestämd av dels inkomsten i samhället, dels priset på den offentliga produktionen relativt den privata. Om efterfrågan på offentliga tjänster är inkomstelastic (vilket gäller enligt Wagners lag om än inte mekaniskt) och prisoelastisk (vilket framgår av empiriska studier för delar av offentlig produktion enligt t.ex. Borcherting 1977, Ysander 1979), leder detta till en expansion av offentlig verksamhet. Höök (1962) har i

sin avhandling om den offentliga sektorns expansion behandlat de svenska civila offentliga utgifternas tillväxt under perioden 1913 - 1958 från konsumtionsteoretiska utgångspunkter. Höök söker förklaringar till offentlig utgiftsexpansion genom att fokusera på komplementariteter mellan offentlig verksamhet och privat konsumtion, överflyttning från privat till offentlig sektor samt pris- och inkomstförändringar.

Den rena efterfrågeanalogin II, Baumols dilemma: Baumol (1967) belyser problemet med att olika sektorer i ekonomin har skilda förutsättningar i fråga om produktivitetsexpansion. I tjänstesektorerna inklusive den offentliga sektorn är produktivitetsexpansionen låg eller obefintlig. När lönen stiger i sektorer med produktivitetsexpansion, leder konkurrensen om arbetskraften till att lönen stiger även i tjänstesektorerna. För tjänstesektorerna, däribland den offentliga, innebär det att kostnaderna ökar för produktionen. Genom produktivitetsexpansionen mellan sektorerna blir tillväxttakten i ekonomin som helhet lägre ju mer resurser som förs över till tjänstesektor/den offentliga sektorn. Baumols artikel gav upphov till en omfattande diskussion. Det påpekades att Baumol behandlat effekten av höjda priser, men inte effekten av stigande inkomster. Med tillväxt i de privata sektorerna följer både en priseffekt och en inkomsteffekt. Om offentliga tjänster är "normala varor" minskar efterfrågan vid höjda priser, medan efterfrågan ökar när inkomsterna ökar. Hur efterfrågan på offentliga tjänster påverkas beror på vilken effekt som är starkast. Om efterfrågan på offentliga tjänster är inkomstelastisk och prisoelastisk, som har antagits ovan, samt uppvisar ett stigande relativpris i enlighet med Baumols hypotes, som har bekräftats i flera senare empiriska undersökningar (Saunders och Klau 1985), är denna ansats enligt Hansson m.fl. en viktig del av en förklaring till den offentliga sektorns expansion.

Antagandet att efterfrågan på offentliga tjänster är en funktion av inkomst och relativt pris på samma sätt som efterfrågan på privata varor, har emellertid kritiserats som meningslöst av vissa författare eftersom det inte förekommer något individuellt val av offentliga tjänster ifråga om pris och kvantitet (Roslin 1972, Kristensen 1984). Efterfrågeanalogin kan dock enligt Kruse och Wadensjö (1982) ses som mer relevant om inkomsten tolkas särskilt som medianväljarens inkomst och priset på de offentliga tjänsterna som det skattepris medianväljaren möter. Studier med dessa utgångspunkter visar bl.a. att inkomstelasticiteten för offentliga tjänster skiljer sig åt mellan USA och Europa. Elasticiteten i USA är mindre än ett både före och efter andra världskriget (Borcherding 1977, Gramlich 1980) medan den är större än ett i Europa efter kriget (Wagner och Weber 1977, Westergård-Nielsen 1980). En gemensam slutsats av undersökningarna är att de offentliga utgifterna har vuxit betydligt snabbare än vad som framgår av efterfrågemodellerna.

Den politiska processen som förklaring till den offentliga sektorns tillväxt

Gemensamt för studier som har den politiska processen som en förklaringsgrund (Public Choice-ansatser) är att man försöker skapa en integrerad modell över den ekonomiska och politiska strukturen för att kunna förklara fenomen som expansionen av den offentliga sektorn. Produktionens och transfereringarnas inriktning, kvantitet och fördelning bestäms för den offentliga sektorn i en politisk och administrativ process. I denna process har skilda grupper varierande vikt beroende på olika egenintressen i fråga om sektorns utveckling. Hypotesen om att medianväljaren bestämmer utfallen av besluten är ett grundläggande bidrag som dock modifieras och överskrids av andra bidrag. Ansatserna kan belysas inom ramen för dikotomierna väljare-politiker, centrala-decentrala statsorgan, politiker-byråkrater.

Väljare-politiker

Enligt Hansson m.fl. (1986) finns två principiella angreppssätt när det gäller explicita antaganden om den politiska sektorn. I det ena fallet bildas hypoteser med bas i teoretiska modeller medan i det andra hypoteser genereras med utgångspunkt från huvudsakligen empiriska överväganden. Som exempel på de båda angreppssätten redovisas hypoteser om , demokrati, majoritetsregel och inkomstgib respektive partiideologi och koalitioner.

Demokrati, majoritetsregel och inkomstgib: Meltzer och Richard (1978, 1981, 1983) framhåller att expansionen av den offentliga sektorn sedd i ett sekulärt tidsperspektiv kan förklaras av dels demokratiseringsprocesserna, dvs. att allt fler människor har erhållit rösträtt, dels att nytillträdande med rösträtt har haft inkomster understigande medianinkomsten i samhället. Enligt M. och R. växer den offentliga sektorn därför att den ekonomiska marknadens inkomstfördelning är mindre jämn än fördelningen av individernas röststyrka. Det lönar sig därför för låginkomsttagare att använda den politiska processen för att uppnå inkomstomfördelningar. M. och R. analyserar den offentliga utgiftsexpansionen med en teoretisk model som har explicita antaganden om den politiska sektorn och som författarna testar empiriskt. Den politiska beslutsmekanismen antas vila på röstmaximerande politiker och på majoritetsregeln. Vidare antas staten ha en omfördelande roll. Slutsatsen är att ju lägre medianinkomsten är i förhållande till medelinkomsten desto högre skatter tas ut och används till omfördelningar. Den empiriska prövningen bygger på data för USA.

Lindert (1996) ifrågasätter medianinkomsthypotesen. Regressionsanalyser av data från 19 OECD-länder under perioden 1960-1981 visar enligt Lindert att kvoten mellan medianinkomst och medelinkomst saknar förklaringskraft. En bättre modell av inkomstgib ges enligt Lindert av den s.k. släktskapshypotesen. Denna hypotes förutsäger att omfördelningen från rika till fattiga är större ju närmare i ekonomiskt hänseende medelinkomstväljarna står de fattiga och ju längre samma medelinkomstväljare står från de rika. Hypotesen får stöd beträffande totala sociala utgifter och i fråga om socialbidrags- och arbetslöshetskompensation, men inte när det gäller pensioner och sjukvårdssubsidier. I stort bekräftas dock hypotesen enligt Lindert.

Partiideologi och koalitioner: Till denna grupp räknas dels hypotesen att den offentliga sektorns expansion har samband med ideologin hos det politiska parti som innehar regeringsmakten, dels hypotesen att expansionen är avhängig av om regeringen är en koalitionsregering eller ej. Av ett vänsterparti förväntas att detta, i högre grad än vad som gäller för ett högerparti, skall ta beslut som expanderar offentliga insatser. Vidare antas att koalitionsregeringar har svårare att hålla tillbaka offentliga utgifter på grund av att särintressen får sina önskemål tillgodosedda vid kohandel. Hansson m.fl. (1986) anger att det empiriska stödet inte är påfallande starkt för dessa hypoteser, men att Cameron (1978) och Sörensen (1985) anser sig ha stöd för ideologi-hypotesen respektive koalitionsypotesen.

Intressegruppers styrka: Starka intressegrupper har resurser att efterfråga offentliga utgifter som gynnar gruppmedlemmarna (Buchanan och Tullock 1962). Politikernas motstånd mot att tillfredsställa en sådan efterfrågan försvagas av att skattekostnaderna kan vara låga med avseende på hela valmanskåren samtidigt som intäkterna i form av röster kan vara betydande. Om emellertid många intressegrupper efterfrågar fördelar för sina respektive medlemmar, kan skattekostnaderna bli avsevärda för den enskilde skattebetalaren.

Intressegruppshypotesen hävdar att detta mönster är allmänt förekommande och en starkt bidragande orsak till den offentliga sektorns expansion. Lybeck (1986) anger att svenska data ger stöd för hypotesen, men utöver detta finns enligt Hansson m.fl. (1986) inte något avgörande empiriskt stöd för synsättet. En annan infallsvinkel på intressegrupperns styrka redovisas av Cameron (1978). Enligt honom har små länder med stor utrikeshandel en kraftigare tillväxt av offentlig sektor än andra länder. Hans hypotes är att öppenhet mot utlandet medför en industriell koncentration och starka fackföreningar samt att fackföreningarna driver fram en offentlig utgiftsexpansion.

Skatteillusion: Medborgarna som efterfrågar offentliga utgifter har en tendens att underskatta den verkliga skattebördan av dessa utgifter. Tendensen till underskattning beror på tre saker enligt Pommerehne och Schneider (1978); indirekta omsättnings- och mervärdesskatter är svåra att beräkna och "märks" mindre än direkta skatter, den totala skattebelastningen är svår att beräkna till följd av komplexiteten i skattesystemet samt medborgarna kan inte bedöma de korrekta skattebelastningen när budgeten är underbalanserad. Enligt ytterligare en fjärde hypotes medför ett icke-indexerat progressivt skattesystem, i kombination med inflation, att den offentliga sektorn expanderar automatiskt utan att riksdagen behöver fatta beslut om skattskärpningar (s.k. fiscal drag). Medan den tredje hypotesen har ansetts ha en viss förklaringskraft i Sverige (Lybeck 1986) har den fjärde en visst empiriskt stöd med avseende på Norge (Sörensen 1985).

Centrala-decentrala statsorgan

Fiskal federalism: Två hypoteser föreligger om utgiftsexpansion som en funktion av maktfördelningen mellan olika statsnivåer. Den ena menar att en stat som har en utpräglad federal struktur uppvisar en kraftigare utgiftsexpansion än en stat som är mer centraliserad. Tarschys (1975) framhåller t.ex. att kommunerna i Sverige inte tar ansvar för den totala skattebelastningen och att kommunala utgiftsbeslut därför stimulerar utgiftsexpansionen. Den andra hypotesen menar motsatsen, dvs. att en stark centralregering har lättare att ena sig om skattehöjningar (Brennan och Buchanan 1977, 1980) och att därför decentralisering är ett effektivt sätt att kontrollera att offentliga utgifter inte sväller ytterligare. Enligt Hansson m.fl. (1986) finns inga starkare belägg varken åt det ena eller andra hållet beträffande hypoteserna, men "mer syns tala för att graden av centralisering är positivt relaterad till den offentliga sektorns expansion än för det motsatta". Oates (1991) hävdar mot bakgrund av tvärsnittsstudier av ett stort antal länder att stöd saknas för Brennans och Buchanans hypotes att federala stater har en lägre skatteandel av BNP än centraliserade stater. Söderström, L. (1994) menar, med utgångspunkt från svenska data, att Brennans och Buchanans hypotes har varit svår att bekräfta empiriskt bl.a. för att de kan ha underskattat den roll som bidrag från den centrala till den decentrala nivån av statsmakten kan ha spelat. Att t.ex. alla kommuner i Sverige får statliga bidrag till sina kostnader kan förmodas öka deras utgiftsbenägenhet trots att strukturen är decentraliserad.

Politiker-byråkrater

Inflytande från offentligt anställda: De offentligt anställda är en intressegrupp som kan antas vara särskilt viktig. Ju mer den offentliga sektorn byggs ut, desto större andel i valmanskåren blir de offentliganställda. Detta i kombination med att de kan förväntas ha en mer positiv inställning till den offentliga sektorn än personer som inte arbetar i sektorn, kan antas öka trycket på en utgiftsexpansion. När hypotesen har testats har, enligt Kruse och Wadensjö

(1982), inflytandet för de anställda inte visat sig särskilt starkt. De offentligt anställda är ofta överrepresenterade när det gäller aktivitet i politiska partier. Även detta kan antas innebära en press på ökade offentliga utgifter. Även denna hypotes har testats med resultat att det inte är självklart att de offentligt anställdas syn på en expansion är mer positiv än vad som gäller för andra grupper.

De offentligt anställda kan också tänkas påverka utgiftsnivån mer direkt i sin egenskap av anställda. Niskanen (1971) har framlagt hypotesen att anställda är budgetmaximerare i syfte att uppnå högre lön, biinkomster, allmänt anseende, makt och befogenheter m.m. Tendensen blir att både utbudet och priset per enhet ökas så att budgeten kommer att överskrida vad huvudmännen egentligen efterfrågar. Bl.a. Lybeck (1986) menar att andelen offentligt anställda har en signifikant effekt på den offentliga expansionen. Mueller (1991) framhåller att många fallstudier är konsistenta med hypotesen.

Analys av den svenska efterkrigsutvecklingen

Flera av de variabler som har redovisats i detta kapitel har testats av Henrekson (1990) med avseende på efterkrigsutvecklingen (1950-1984). Variablerna delas in i efterfråge- och utbudspåverkande variabler. *Efterfrågepåverkande*: Wagners lag, oelastisk efterfrågan, efterfrågan på inkomstfördelning (medianväljarhypotesen), intressegruppers styrka, skatteillusion. *Utbudspåverkande*: Baumols dilemma, inflytande från offentliganställda, kontracyklisk politik, koalitionsregeringar, maktfördelningen mellan stat och kommun. Henreksons slutsatser skiljer sig åt beträffande den offentliga konsumtionen, transfereringarna och investeringarna.

Konsumtion: Utbudsvariablerna är generellt sett viktigare än efterfrågevariablerna för att förklara konsumtionens utveckling under perioden. Baumols dilemma tillsammans med en prisoelastisk efterfrågan är en viktig förklaring till tillväxten. På utbudssidan är inflytandet från offentliganställda en tydlig förklaringsfaktor. Även ökad kommunal makt över skatteintäkterna och lägre skatteindrivningskostnader har positiva effekter på utgifterna. Ökad kvinnlig förvärvsfrekvens som variabel för minskade skatteindrivningskostnader måste, enligt Henrekson, tolkas med försiktighet eftersom expansionen av kvinnor på arbetsmarknaden sannolikt har haft effekter som påverkat utbudet av och efterfrågan på offentliga utgifter även på annat sätt. På efterfrågesidan är det i första hand en ökning i andelen pensionärer som stimulerar utgiftsutvecklingen. Utgifterna ökar också som en effekt av stigande BNP.

Transfereringar: Utbuds- och efterfrågefaktorerna är likvärdigt viktiga när det gäller att förklara transfereringarnas utveckling. På utbudssidan har variabeln arbetslöshet en positiv och signifikant effekt, vilket kan bero på att många transfereringar är knutna till individens situation på arbetsmarknaden. Vidare har kvinnlig förvärvsfrekvens en positiv och stark effekt. På efterfrågesidan har variabeln "den icke-yrkesaktiva delen av befolkningen" en positiv och kraftig effekt. Dels har andelen äldre ökat under perioden, dels har pensionerna gjorts mer generösa genom olika reformer. Intressegruppernas styrka har också bidragit till ökade transfereringar liksom efterfrågan på inkomstfördelning. Däremot har ökning av BNP ingen signifikant effekt på transfereringarna. Detta indikerar att två motverkande krafter sannolikt tar ut varandra. Den ena gäller utrymme för expansion av transfereringsutgifter vid ökande BNP. Den andra avser expansion av transfereringsutgifter vid ekonomisk tillbakagång, bl.a. eftersom många transfereringar är inkomstberoende och ökar när utvecklingen av inkomsterna stagnerar.

Investeringar: Henrekson anser att det är tveksamt att anta att offentliga investeringar har samma bestämningsfaktorer som transfereringar och offentlig konsumtion. Investeringarnas tillväxt avviker i fråga om tidsprofil och takt jämfört med konsumtion och transfereringar. Skattningarna visar att variablerna urbaniseringsgrad och inflytande från offentliganställda har haft en stark positiv effekt på investeringarna, men i övrigt är slutsatsen att de framlagda teorierna inte ensamma kan förklara de offentliga investeringarna. T.ex. finner Henrekson att tillväxt i BNP inte medför ökade offentliga investeringar. Han menar att en korrelation kan finnas men att tidsförskjutningen troligen är avsevärd. Alternativt kan de offentliga investeringarna ha varit kontracykliska. Ytterligare en tänkbar förklaring är att politikerna för att bli omvalda hellre reducerar utgifterna för investeringar än för transfereringar och konsumtion.

Sammanfattande slutsats: Henrekson drar slutsatsen att den offentliga sektorns expansion är en mångfasetterad process som inte kan beskrivas med varken en enkel politisk-ekonomisk modell eller ett enkelt inkomstsamband. Vad gäller det senare går det att identifiera perioder när den offentliga utgiftsandelens varit oförändrad eller minskat, samtidigt som realinkomsterna har ökat. Vidare anser han att den långsiktiga utgiftsökningen inte kan förklaras av att människors preferenser skulle ha förskjutits varaktigt till förmån för ökade offentliga utgifter. Sammanfattningsvis pekar Henrekson istället på Keynsianismens betydelse för den offentliga sektorns tillväxt under efterkrigstiden i Sverige och västvärlden i övrigt. Den keynesianska teoribildningen gav en stabil grund när det gäller att ge den offentliga sektorn en mer aktiv roll i samhällsekonomin. Den snabba expansionen av sektorn har under senare tid lett till en motreaktion till följd av växande incitamentsproblem, skatteklivar och bristande förmåga hos den offentliga sektorn att säkerställa en balanserad ekonomisk utveckling.

4. Variationer i välfärdsstatens institutioner

Sociologers grundläggande infallsvinkel på nivåskillnader i utbudet från olika välfärdsarrangemang är att dessa kan förklaras av skilda institutionella lösningar som i sin tur primärt är effekter av relationerna mellan de sociala klasserna i samhället (Wilensky 1975, Korpi 1978, Esping-Andersen 1993). Förklaringarna skjuter in sig på nivån väljare-politiker och centrala-decentrala statsorgan (se ovan). Avsikten här är att redovisa Wilenskys och Esping-Andersens förklaringar och att diskutera dessa mot bakgrund av ekonomiska förklaringar och ansatser på samma nivåer.

Wilensky (1975) redovisar strukturella förklaringar till variationer i välfärdsutgifter (sjukvård och ekonomiska kontantstöd) i 22 rika länder mellan åren 1949-1966. Enligt Wilensky är välfärdspolitiken mest utvecklad (och de offentliga sociala utgifterna högst) i länder där

- den centrala statsmakten har stor auktoritet visavi regionala och lokala enheter,
- arbetarklassen är omfattande och har högt organisationsdeltagande,
- den yrkes- och utbildningsmässiga sociala rörligheten i samhället är måttlig,
- medelklassgrupper uppfattar skattebördan som rimlig jämfört med skattesituationen för mer välbärgade personer,
- skatterna är indirekta och dolda,
- smaken för småföretagarverksamhet är låg hos löntagargrupperna,
- omfattningen av anställningsförmåner hos privata arbetsgivare är låg.

Esping-Andersen (1993) framhåller att stater med avseende på sociala utgifter och institutioner kan grupperas inom ramen för tre välfärdsregimer. Med begreppet välfärdsregim menar Esping-Andersen

”.. institutionella arrangemang, regler och förståelse som vägleder och skapar samstämmiga social-politiska beslut, utveckling beträffande utgifter, problemdefinitioner, och även medborgarnas och välfärdsconsumenternas svars- och efterfrågestruktur. Existensen av policy-regimer avspeglar det förhållandet att politik i det korta perspektivet, reformer, debatter och beslutsfattande äger rum inom en ram av historisk institutionalisering som skiljer sig kvalitativt mellan länder. Gränserna för rättigheter och anspråk som är kopplade till medborgarskap konstituerar exempel på sådana institutionella parametrar, som är relativt stabila i historisk bemärkelse. Sålunda är omfattningen av mänskliga behov som har givits status av sociala rättigheter en centralt definierande egenskap vad gäller identifieringen av välfärdsstatsregimer.” (Esping- Andersson 1993 s. 80)

En av de tre regimtyperna utgörs enligt Esping-Andersen av ”liberala” välfärdsstater. I dessa är stödinsatserna behovsprövade och socialförsäkringarna modesta. Staten uppmuntrar till marknadslösningar, antingen passivt genom att enbart garantera miniminivåer i fråga om offentliga arrangemang eller aktivt genom att subventionera privata välfärdsanordningar. Medborgarna är därför markant beroende för sin inkomst av att kunna sälja sin arbetskraft, vilket i sin tur betyder att de stratifieras i dels en minoritet av fattig underklass som mottar en minimal offentlig hjälp, dels en majoritet med tillgång till välfärdsanordningar som är differentierade efter arbets- och inkomstsituation. Arketypiska exempel på liberala välfärdsstater är USA, Canada och Australien.

En andra grupp är konservativa välfärdsstater. I dessa, t.ex. Österrike, Frankrike, Tyskland och Italien, har traditionella fördemokratiska korporativa och etatistiska institutioner uppgraderats för att passa nya sociala klassförhållanden. Ett dominerande drag i denna regimtyp är att en statusdifferentiering, med sociala rättigheter kopplade till yrkesposition, har bevarats och getts en offentlig institutionalisering. Marknadslösningar i form av privata försäkringar liksom företagsanknutna förmåner har därmed haft svårt att få fotfäste. En konsekvens av upprätthållandet av statuskillnader i förmåner är att omfördelade åtgärder från statens sida är försumbara. En annan effekt är att traditionella familjemönster bevaras. Kyrkan som är en historisk agent i fråga om korporativa institutioner stöder sådana mönster.

En tredje grupp omfattar socialdemokratiska välfärdsstater av vilka de nordiska länderna är arketyper. Lösningarna här innebär universalism i fråga om sociala rättigheter och frikoppling av individen från marknadstvång beträffande försäljning av arbetskraft. Modellen innefattar en hög standard för alla medborgare i fråga om välfärdstjänster och ett socialt försäkringssystem med förmåner relaterade till inkomst som likaledes omfattar alla. Systemet är konstruerat för att tränga ut marknadslösningar och opererar genom att alla dels bidrar till det, dels är beroende av det. Systemet har vidare effekten att socialisera kostnader som gäller familjen. Genom transfereringar och service/vård avseende barn och gamla har kvinnor fått ökade valmöjligheter och kunnat gå ut på arbetsmarknaden i en utsträckning saknades tidigare.

Esping-Andersens förklaring till framväxten av de tre regimtyperna av välfärdsstater är trefaldig. En första faktor är mönstret för arbetarklassens politiska formering i respektive land. En andra, och avgörande faktor, är den politiska koalitionsbildningen vid övergången från en ekonomi präglad av jordbrukssektorns dominans till ett industrialiserat modernt

medelklassamhälle. En tredje faktor gäller kopplingen mellan klasspreferenser och politiskt beteende å ena sidan och historiskt framvuxna institutionella strukturer å den andra. I den korporativa lösningen cementerades medelklassens lojalitet visavi en hierarkisk statusrelaterad social försäkring. I den liberala modellen blev medelklassen institutionellt förenad med marknadslösningar. I det socialdemokratiska systemet var marknadslösningarna underutvecklade och korporatismen annorlunda än i de konservativa regimländerna, vilket gav utrymme för välfärdsstatliga lösningar av hög kvalitet för alla, inklusive medelklassen.

Som framgår av redovisningen betonas inte bara arbetarklassens storlek och organisering i de redovisade förklaringarna utan också medelklassens stratifiering och preferenser i samhället och därmed relationer till arbetarklassen. Dessa tankegångar har stöd även hos ekonomer som t.ex. Lindert (1994, 1996), även om denne inte talar i klasstermer. Lindert betonar även bl.a. kyrkans roll för välfärdsarrangemangens institutionella utveckling i ett historiskt perspektiv.

Lindert anför i den tidigare nämnda studien (1996) avseende perioden 1960-1981 och i en annan studie (1994) som behandlar tiden 1880-1930 att det finns stora skillnader mellan länder i fråga om nivåerna på sociala transfereringar, dvs. kontanta socialbidrag och utgifter för arbetslöshetskompensation, pensioner och sjukvårdssubsidier. Viktiga förklaringsfaktorer till skillnader under den första perioden mellan 21 länder, som i allt väsentligt sammanfaller med de som redovisas i studien 1996, är demokrati, demografi och religion. Länder där kvinnor har rösträtt och där röstandelen vuxna är hög samt där skiften på regeringstabetterna är vanliga, har högre sociala transfereringar än länder där dessa kännetecken saknas. Länder med protestantism har större sociala transfereringar än katolska länder. Länder där andelen personer över 64 år är hög, har större utgifter än motsvarande länder där denna andel är låg. Under undersökningsperioden 1960-81 är orsakerna framförallt åldersgruppernas relativa storlek, inkomstfördelningen, vissa demokratiska förutsättningar såsom andelen vuxna som röstar samt inkomstnivån. Medan åldersfaktorn, enligt Lindert, har störst betydelse för sociala transfereringars och utbildningskostnaders *tillväxt* i respektive land, kan *nivåskillnader* mellan länder för nämnda kostnadsposter bäst förklaras av inkomstfördelningsvariabeln enligt släktskapshypotesen.

En ekonomik-teoretisk ingång till frågan om välfärdsregimer kan vara den konstitutionellt ekonomiska, dvs. den gren av Public Choice-ansatserna som särskilt Buchanan har ägnat sig åt (Buchanan och Tullock 1962, Brennan och Buchanan 1985, Buchanan 1988). I fokus här finns en distinktion mellan sådana processer där regler bestäms och sådana där särskilda handlingar beslutas inom ramen för fastlagda regler. Toft (1996) menar med utgångspunkt i Buchanans resonemang, och med koppling till välfärdsfrågor, att en konstitution kan definieras som en konfiguration av beslutsrättigheter. Konstitutionen definierar den relativa vikten och autonomi hos de viktigaste beslutsfattarna vad gäller välfärdssystemen. Därmed anges också att välfärdsutgifterna och variationerna i dessa förutom en institutionell grund också har en organisatorisk koppling, dvs. att välfärdsregimerna är knutna till olika organisatoriska lösningar.

De organisatoriska lösningarna har i allt väsentligt en triangulär form där den centrala statsapparaten, decentrala statsapparater och korporativa eller privata organ har olika stor vikt beträffande de beslutsrättigheter som gäller finansiering, ansvar, produktion och kontroll. T.ex. betonar Wilensky att auktoriteten hos den centrala statsmakten visavi decentrala nivåer har betydelse för variationer i välfärdsutgifter. Motsvarande synpunkter från ekonomer redovisas inom ramen för diskussioner om fiskal federalism (se ovan) och huvudman-agent-

teorier (Helm och Smith 1989, Rehnberg 1990, Toft 1996). I den senare teoribildningen fokuseras särskilt de möjligheter som agenten har att kringgå beslut hos huvudmannen.

Där Esping-Andersens definition av välfärdsregimer gäller de sociala rättigheter som *medborgarna* har, betonar ett ekonomiskt konstitutionellt perspektiv även de beslutsrättigheter som de viktigaste *beslutsfattarna* har inom välfärdsstaterna och välfärdsprogrammen och hur dessa beslutsrättigheter och organisatoriska lösningar har uppkommit och utvecklats. Med en sådan inriktning kan också de formativa moment i utvecklingen och den spårbundenhet undersökas som Rothstein (1988, 1992) respektive David (1985) och North (1993) talar om.

Referenser

- Barr, N (1992), Economic theory and the welfare state: A survey and interpretation, *Journal of Economic Literature* Vol. 30, No. 2, pp. 741-803.
- Baumol, W J (1967), Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 3, pp. 415-426.
- Borcherding, T E (1977), The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States 1902-1970, i Borcherding, T E (red) (1977) *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Brennan, G & Buchanan, J M (1977), Towards a Tax Constitution for Leviathan, *Journal of Public Economics* 8(3).
- Brennan, G & Buchanan, J M (1980), *The power to tax, Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge Univ. Press.
- Brennan, G & Buchanan, J M (1985), *The reason for rules: Constitutional political economy*, Cambridge Univ. Press.
- Buchanan, J M (1988), *The political economy of the welfare state*; IUI, Stockholm
- Buchanan, J M & Tullock, G (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cameron, D R (1978), The Expansion of the Public Economy: A comparative Analysis, *The American Political Science Review* Vol. 72, No. 4, pp. 1243-1261.
- David, P (1985), Clio and the Economics of QWERTY, *The American Economic Review*, 75: 332-337.
- Esping-Andersen G (1990), *The three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Gramlich, E M (1980), Models of Excessive Government Spending: Do the Facts Support the Theories?. Presenterad vid IIPF:s konferens i Jerusalem, augusti 1980.
- Hansson, I, Ståhl, I och Söderström, L (1986), *Finansteoretiska undersökningar*, Riksbankens jubileumsfond 1986:2, Stockholm.
- Helm, D & Smith, S (1989), The decentralised state. The borders of local government, Helm, D (ed), *The Economic borders of the state*, Oxford Univ. Press.
- Henrekson, M (1990), *An Economic Analysis of Swedish Governmen Expenditure*, Ekonomiska studier utgivna av Nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet 30, Göteborg.
- Höök, E (1962), *Den offentliga sektorns expansion. En studie av de civila offentliga utgifternas utveckling 1913-1958*, Uppsala.
- Kau, J B & Rubin, P H (1981), The Size of Government, *Public Choice* 37(2).

- Korpi, W (1978), *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen*, Kristianstad: Prisma och Institutet för social forskning.
- Kristensen, O P (1984) On the Futility of the Demand Approach to Public Sector Growth, *European Journal of Political Research* 12.
- Kruse, A och Wadensjö, E (1982), Den offentliga sektorn och sysselsättningen. En problemorientering, *Meddelande 5/1982*, Institutet för social forskning, Stockholm.
- Lindert, P H (1994), The rise of social spending, 1880-1930, *Explorations in economic history* 31, 1-37.
- Lindert, P H (1996), What limits social spending? *Explorations in economic history* 33, 1-34.
- Lybeck, J A (1986), *The Growth of Government in Developed Economies*, London: Gower Press.
- Meltzer, A H och Richard, S F (1978), Why government grows (and grows) in a democracy, *Public Interest*, summer 1978, 52.
- Meltzer, A H & Richard, S F (1981), A Rational Theory of the Size of the Government, *Journal of Political Economy* 89(5).
- Meltzer, A H & Richard, S F (1983), Tests of a Rational Theory of the Size of the Government, *Public Choice* 41.
- Moberg, E (1994), *Offentliga beslut. En introduktion till den ekonomiska teoribildningen inom statsvetenskapen*, Kungsbacka: Mobergs publikationer AB.
- Mueller, D C (1991), *Public choice II. A revised edition of public choice*, Cambridge Univ. Press.
- Musgrave, R A (1959), *The theory of public finance. A study in public economy*, McGraw-Hill.
- Niskanen, W A (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- North, D C (1993), *Institutionerna, tillväxten och välståndet*, SNS
- Oates, W E (1990), Fiscal federalism: An overview, Prud'homme, R., ed.: *Public finance with several levels of government*, IIPF.
- Peacock, A T & Wiseman, J (1961), *The growth of public expenditures in the United Kingdom*, Princeton, N.J.
- Pommerehne, W W & Schneider, F (1978), Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending, *Kyklos* 31.
- Rehnberg, C (1990), *The organisation of the public health care. An economic analysis of the Swedish health care system*, Linköping Studies in Arts and Science 58, Linköping University.
- Roslin, B (1972), Teoribildningar kring den offentliga sektorns expansion, *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 25.
- Rothstein, B (1988), Aktör-strukturansatsen. Ett metodiskt dilemma, *Statsvetenskaplig Tidskrift vol. 91*.
- Rothstein, B, (1992), *Den korporativa staten*, Stockholm: Norstedts förlag.
- Saunders, P & Klau, F (1985), *The role of the public sector: Causes and consequences of the growth of government*, Paris: OECD.
- Söderström, L (1994), Utjämning och kommunala incitament, *bilaga 8 till SOU 1994:144*.
- Söderström, T H, red. (1994), Välfärdsland i ofärdstid, *Konjunkturrådets rapport 1994*. SNS.

- Sörensen, R J (1985), *Modeller i studiet av offentlig ökonomi*, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Tarschys, D (1975), The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation, *Scandinavian Political Studies* 10.
- Toft, C P (1996), Constitutional choice, multi-level government and social security systems in Great Britain, Germany and Denmark, *Policy and Politics*, 3: 247–61.
- Wagner, R E & Weber, W E (1977), Wagners Law, Fiscal Institutions, and the Growth of Government, *National Tax Journal* 30.
- Westergård-Nielsen, N (1980), Trends in Public Employment in Denmark 1921-1977 - and its Determinants. Presenterad vid IIPF:s konferens i Jerusalem, augusti 1980.
- Wilensky, H L (1975), *The welfare state and equality. Structural and ideological roots of public expenditures*, Univ. of California Press.
- Ysander, B C (1979), Offentlig ekonomi i tillväxt, i Eliasson, G m.fl., *Att välja 80-tal*, IUI, Stockholm.