

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning

MAGNUS HENREKSON
LARS HULTKRANTZ
INGEMAR STÅHL
HANS TSON SÖDERSTRÖM
LARS SÖDERSTRÖM

Tillväxt och offentlig sektor – svar till Agell, Lindh och Ohlsson

Sverige har för närvarande den i särklass största offentliga utgiftskvoten i världen – år 1993 översteg de offentliga utgifterna 73 procent av BNP. Sverige tillhör också gruppen av de allra rikaste länderna i världen. Samtidigt torde det numera vara obestritt att svensk ekonomi har tillväxtproblem: från 1970 till 1993 sjönk Sveriges relativa per capita-inkomst (köpkraftsparitetsjusterat) från 3:e till 17:e plats bland OECD-länderna.¹

I 1994 års rapport från SNS Konjunkturråd (Söderström [1994]) ägnas kapitel 3 åt att diskutera om den stora offentliga sektorn i Sverige kan utgöra ett tillväxthinder.

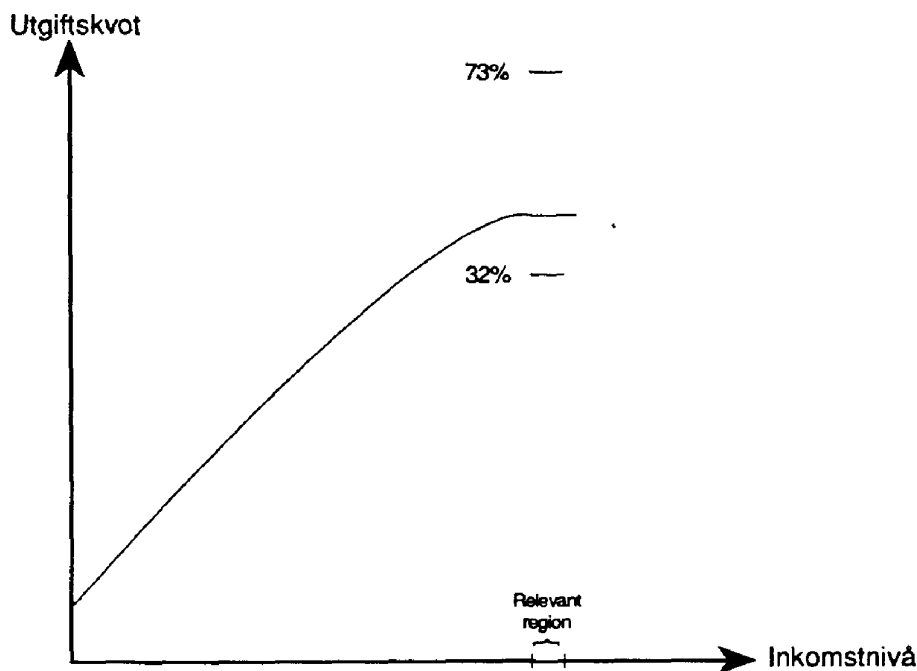
*Docent MAGNUS HENREKSON,
professor LARS HULTKRANTZ,
professor INGEMAR STÅHL,
professor LARS SÖDERSTRÖM
och professor HANS TSON
SÖDERSTRÖM (ordförande)
utgjorde SNS Konjunkturråd 1994.*

Denna fråga kan belysas både från teoretiska och empiriska utgångspunkter. I SNS-rapporten går vi igenom ett antal teoretiska argument avseende varför offentliga utgifter bör påverka tillväxten. Vi konstaterar att dessa argument pekar i olika riktningar. Således är det en *empirisk* fråga huruvida effekten sammantaget är positiv eller negativ. När man går över till att studera aggregerade empiriska samband kommer mikromekanismerna, dvs de kanaler genom vilka de offentliga utgifterna påverkar tillväxten, automatiskt i bakgrunden.

Låt oss till att börja med slå fast, vilket inte minst framgår av kapitel 4 i SNS-rapporten, att det entydigt är så att en ganska omfattande offentlig sektor kan motiveras för att främja såväl effektivitet som ekonomisk tillväxt. Utgifter för nattvaktarstatens funktioner, infrastruktur, risker som ej kan försäkras, stöd till de genuint svaga, subventionering av utbildning med

¹ För ytterligare detaljer hänvisas till Henrekson, Jonung & Stymne [1994].

Figur 1 Offentlig sektor och inkomstnivå – en principskiss.



positiva externa effekter osv, är tillräckliga skäl för att en dynamisk ekonomi skall behöva en relativt stor offentlig sektor. Vi drar heller inte i tvivelsmål att det är rimligt och rationellt att öka den offentliga sektorns andel av BNP när ett land går från att vara mycket fattigt till att bli rikt. Denna tankegång belyses av Barro [1990]. Hans modell har två huvudkomponenter: dels erhålls en positiv tillväxteffekt av att offentliga utgifter korrigerar marknadsmisslyckanden och minskar transaktionskostnaderna i ekonomin genom utgifter för rättsskipning, uppehållande av stabila äganderätter etc, dels fås en negativ effekt av att skatter och transfereringar minskar incitamenten till kapitalbildning och arbete. I grundmodellen antas alla utgifter vara "produktiva" i meningen att de alltid motiveras av marknadsmisslyckanden och sänkande av transaktionskostnader. När även utgifter som är rent privata (tex sjukvård och transfereringar) inkorporeras blir den positiva tillväxteffekten i modellen alltid lägre. Om den offentliga sektorn byggs

"från grunden" tenderar den positiva effekten att dominera vid lägre utgiftsnivåer, medan den negativa effekten dominerar vid högre nivåer. Detta implicerar att det skulle finnas en nivå på de offentliga utgifterna där den ekonomiska tillväxten maximeras och att utgifter utöver denna nivå leder till att tillväxten sjunker.

Figur 1 är en principskiss över hur den offentliga utgiftskvoten kan förväntas öka när per capita-inkomsten stiger.² När ett land genom tillväxt går mot ökad inkomst stiger också utgiftskvoten, men bland det 20-tal industriländer som idag är allra rikast³ är variationen i utgiftskvot mycket stor: från Japan i botten på ca 32 procent av BNP upp till Sverige på drygt 70. För

² Att detta är en rimlig representation av den faktiska utvecklingen framgår bl a av Easterly & Rebelo [1993, s 438].

³ Vi bortser från vissa OPEC-länder och små ö-riken som har nått en hög genomsnittlig inkomstnivå på andra vägar än de vi traditionellt menar med ekonomisk utveckling.

att söka utröna om den svenska utgiftskvoten från tillväxtpunkt är för stor är det positivt lutade segmentet av kurvan i *Figur 1* inte relevant, utan det är lämpligt att begränsa sig till de allra rikaste länderna. Samtidigt skall sägas att detta ändå inte fullt ut kan ge klarhet om vilka tillväxteffekter dagens svenska utgiftskvot har, eftersom det helt enkelt ännu inte finns några statistiska observationer i övrigt i det intervall där Sverige idag befinner sig.

Den implicita nollhypotesen i SNS-rapporten är att utgiftskvoten från tillväxtpunkt är för stor. Den metod som används för att försöka förkasta denna hypotes är att granska de studier över tvärsnitt på länder där forskare försökt isolera effekten av den offentliga sektorns storlek på tillväxten i industriländer.⁴ Av naturliga skäl skiljer sig studierna åt med avseende på statistisk metod, använt mått på offentlig sektor, tidsperiod, länderval, vilka kontrollvariabler som ingår etc. Av de åtta studier vi fann indikerade alla utom en ett negativt samband mellan storleken på offentlig sektor och ekonomisk tillväxt. Vi menar att detta material *inte* ger stöd för att förkasta vår nollhypotes (att den svenska utgiftskvoten från tillväxtpunkt är för stor). Istället drar vi slutsatsen att "det är hart när omöjligt att få stöd för tanken att en ytterligare ökning av de offentliga utgifterna och därmed, åtminstone på sikt, av skatterna, inte skulle ha negativa effekter på den ekonomiska tillväxten" (s 50). Utöver denna slutsats från en genomgång av de empiriska studierna gör vi också en egen bedömning: "Om tillväxtkraften i svensk ekonomi skall kunna återskapas ligger den långsiktigt hållbara utgiftskvoten knappast över 50 procent av BNP." Vi gör dock inte anspråk på att denna bedömning skulle kunna härledas ur den refererade forskningen.

Invändningarna

Agell, Lindh & Ohlsson [1994], A-L-O, är på två viktiga punkter kritiska till vår behandling av den offentliga sektorn och tillväxten. För det första hävdar de att vi "ger en missvisande bild av forskningsläget".⁵ För det andra visar de med egna regressionser att det är möjligt att erhålla andra empiriska samband än de vi redovisat i vår litteraturöversikt. Vi kommer här i tur och ordning att bemöta dessa invändningar.

Vad gäller den första invändningen är det så att vi inom ramen för den fråga vi avser att belysa enligt vår mening ej ger en missvisande bild av forskningsläget. Vi begränsar ju explicit vår redovisning till *tvärsnittsstudier på rika länder* där man tar med storleken på den offentliga sektorn som en av förklaringsvariablerna till den ekonomiska tillväxten.⁶ Samtidigt går det att argumentera för att urvalet skulle gjorts på ett annat sätt och att det kriterium vi använt kan uppfattas ge ett snedvridet urval.

⁴ Landau [1983] är den studie vi redovisat där även andra länder ingår. Det resultat som redovisas från hans studie avser de 48 rikaste länderna.

⁵ Det faktum att vi i text redovisade punktestimaten i de refererade tillväxtstudierna, skall inte tolkas som att vi ansåg att estimaten bokstavligen var tillämpliga för mycket stora förändringar i offentlig sektors storlek i ett enskilt land. Skattningarna ger en allmän tendens och skall inte användas för att exempelvis dra precisa slutsatser om hur stor tillväxteffekten blir av en viss neddragning av utgiftskvoten i Sverige.

⁶ Vid vår redovisning av resultaten i Barro [1991] och Engen & Skinner [1992], vilka baseras på Summers-Hestons data, kunde vi nämna att dessa resultat inte är robusta och att det finns tvärsnittsstudier där u-länder dominerar där man ej hittar någon negativ tillväxteffekt av höga offentliga utgifter. Men som vi betonat baserar vi överhuvudtaget inte våra slutsatser på dessa studier. Conte & Darrat [1988] studerar rika länder, men är en tidsseriestudie.

Vi är de första att erkänna att valet inte är lätt och tål att diskuteras. Varför vi anser att vårt sätt att göra urvalet, givet frågeställningen, är rimligt, har redan redovisats. De studier som A-L-O redovisar i fotnot 7 och som de menar att vi borde refererat uppfyller inte vårt urvalskriterium. Det enda undantaget är Easterly & Rebelo [1993], vilka har en enda figur (i en 42-sidig artikel) som potentiellt är relevant för vår frågeställning. Denna artikel var dock inte publicerad när SNS-rapporten gick i tryck och tyvärr hade vi inte uppmärksammat working paper-versionen. Å andra sidan skulle vi knappast ändrat våra slutsatser om vi sett artikeln. Easterly & Rebelo [1993] har det begränsade syftet att visa att det starka negativa bivariata samband mellan skattenivå och tillväxt som Plosser [1993] hittar för OECD-länderna under perioden 1960–88 inte överlever om man kontrollerar för inkomstnivån 1960. Nedan utvecklas varför kontroll för initial inkomst enligt vår mening knappast är relevant för att bedöma dagens svenska situation. Kort sagt, A-L-O baserar till stor del sin kritik på studier där effekterna i hög grad uppstår p g a att u-länder ingår i urvalet.

Vad gäller den andra invändningen skall först konstateras att vi medvetet avstått från att göra några egna regressions-skattningar av eventuella tillväxteffekter av offentlig sektors storlek. Istället stöder vi vår slutsats på att alla studier utom en (enligt ovan redovisade urvalskriterium) indikerar att en stor offentlig sektor har en negativ tillväxteffekt. A-L-O bemöter detta med att genom införande av egna kontrollvariabler visa att det negativa sambandet inte är robust i meningen att det är möjligt att lägga till förklarande variabler som gör att det statistiska sambandet försvinner: "Det går alltid att hitta rimliga alternativa förklarande variabler som gör att korrelationen mellan tillväxt och den variabel som vi primärt är intresserade av försvinner".⁷ Vi är också medvetna om att det finns metodmässiga pro-

blem i alla empiriska studier, vilket på ett ovanligt systematiskt sätt visas av Levine & Renelt [1992]. Detta leder i sig till att det är mycket svårt att endast hitta studier som pekar i en riktning. I vårt fall är dock samstämmigheten, trots de metodpro-

⁷ A-L-O utgår från Levine & Renelt [1992], vilka i en omfattande studie skärskådar robustheten i de tillväxtregressioner som gjorts på senare år avseende tvärsnitt av länder. Här bör nämnas att denna studie helt koncentrerar sig på studier där majoriteten av länder är u-länder. Vad gäller tillväxteffekter av offentliga utgifter är det riktigt att de visar att den negativa effekt som flera forskare, tex Barro [1991], funnit ofta blir insignifikant om andra kontrollvariabler introduceras, men samtidigt är det värt att betona att koefficienten inte i något fall byter tecken. Vi är också mycket tveksamma till att använda Summers-Hestons data för att belysa effekten av offentliga utgifter på tillväxten i i-länder. Anledningen är att p g a användningen av sk "internationella priser" blir utgiftskvoterna helt andra än om OECD-data används. Exempelvis framgår ur Dowrick [1993], vilken använder Summers-Hestons data, att offentlig konsumtion som andel av BNP var lägre 1985–88 än 1950–54 i 12 av 24 OECD-länder, att den offentliga konsumtionsandelen i Storbritannien 1950 (25 %) var högre än den svenska 1985–88 (23,5 %) och att konsumtionsandelen i Japan 1950–54 endast understeg den svenska 1985–88 med ca 1,5 procentenheter. Enligt vår mening är det höga nominella kvoter som framförallt via skatte- och bidragskilarna kan förväntas förorsaka den negativa tillväxteffekten, och om då data är så konstruerade att denna effekt i hög grad automatiskt rensas bort blir resultaten av begränsat intresse, exempelvis Dowrick [1993]. Samma skillnader uppstår avseende offentlig konsumtion mellan i- och u-länder. Exempelvis visar Ram [1987] att år 1975 är konsumtionskvoten mätt i löpande priser 30 % högre i Nederländerna än i Pakistan, medan den mätt i internationella priser är dubbelt så hög i Pakistan som i Nederländerna (16 respektive 8 % av BNP). Det skulle vara intressant att närmare undersöka hur denna egenskap hos data påverkar regressionsresultaten. Det ligger dock utanför ramen för denna artikel.

blem A-L-O lyfter fram, osedvanligt god.

Låt oss först betona en avgörande skillnad mellan vår egen och A-L-O:s analys: Vår nollhypotes är att utgiftskvoten från tillväxtskympunkt är för stor, medan A-L-O:s implicita nollhypotes istället är en helt annan, nämligen att offentlig sektors storlek inte har någon effekt på tillväxten. Eftersom de inte anser sig finna entydiga belägg för att den har det kan de heller inte förkasta sin nollhypotes. Valet av nollhypotes (=utgångspunkt) är inte värderingsfritt. I själva verket blir det i hög grad styrande för slutsatsen.

Så över till en diskussion av rimligheten i de kontrollvariabler som används. Den första kontrollvariabel som införs är inkomstnivån 1970. Vi håller helt med om att det är rimligt att införa en sådan kontrollvariabel när man arbetar med ett urval av länder som befinner sig på mycket olikartad inkomstnivå. Mängder av studier visar att det då finns en stark upphinnareffekt. Däremot finns det nu belägg för att denna effekt försvagats eller to m försvunnit sedan början av 1970-talet inom gruppen av rika länder (Abramovitz [1986], Hansson & Henrekson [1994]). Detta försvagar i sig argumentet för att ha med initial inkomst i regressionen, även om det inte är en avgörande invändning mot de skattningar som gjorts.

Det finns däremot en mycket viktigare principiell aspekt att ta ställning till, nämligen huruvida en regression där initial inkomst finns med som förklarande variabel bidrar till att besvara frågan om de offentliga utgifterna i Sverige idag är för höga. Svaret är enligt vår mening nej. Upphinnarhypotesen implicerar ju att länder på en lägre inkomstnivå ska närma sig de rikaste länderna. Däremot implicerar den inte stora omkastningar av rangordningen i inkomstnivå mellan länder, men det är precis vad som har skett.

A-L-O konstaterar att de länder som år 1970 har högst initial inkomst i genomsnitt också har en större offentlig sektor. Kanske var det så att många OECD-län-

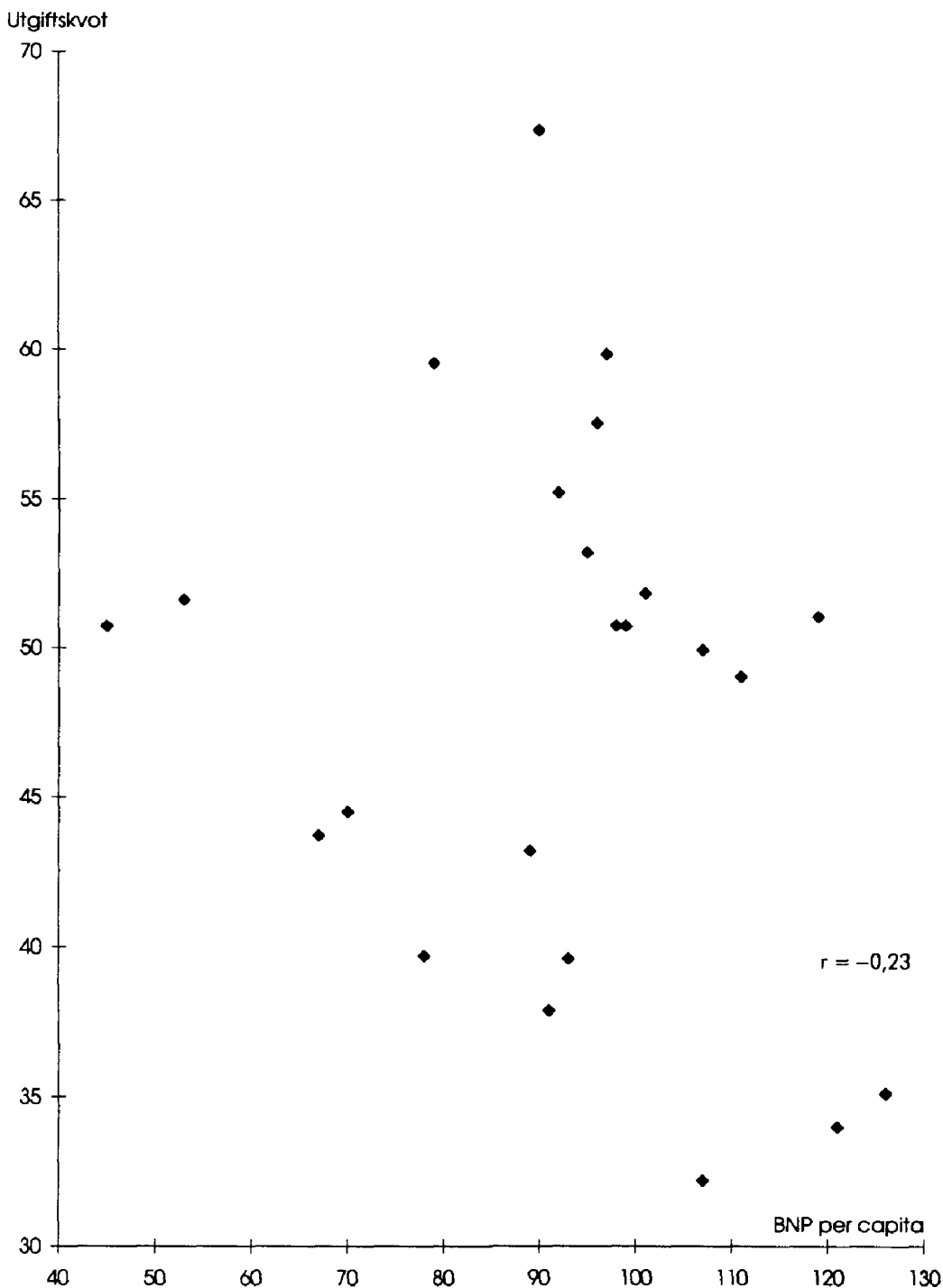
der då fortfarande befann sig på det positivt lutande segmentet i *Figur 1*. I så fall mäter initial inkomst och utgiftskvoten i hög grad samma sak vid detta tillfälle, och en låg tillväxt därefter kommer statistiskt att tillskrivas en hög initial inkomst snarare än en stor offentlig sektor.⁸ Men hur ser då sambandet ut idag? Är det fortfarande så att de länder som har störst offentlig sektor också är rikast? I *Figur 2* har vi plottat offentlig utgiftskvot 1992 mot köpkraftsparitetsjusterad BNP per capita för de 23 OECD-länder som A-L-O använder i sina regressioner. Som vi ser är sambandet nu istället svagt negativt ($r = -0,23$). Om vi skall utläsa någon tendens ur figuren, är det numera således så att de länder som har högst inkomstnivå har en mindre offentlig sektor. Detta sakförhållande ändrar rimligen de policyslutsatser man bör dra om vad Sverige idag bör göra – den som hävdar *status quo* i brist på stöd för en alternativ handlingslinje får det inte lika lätt.

I ett andra steg introducerar A-L-O ytterligare en kontrollvariabel, nämligen den andel av befolkningen som inte är 15–64 år gamla. När de rensar bort den tillväxteffekt som statistiskt kan tillskrivas initial inkomst och den demografiska strukturen får de istället ett insignifikant positivt samband mellan tillväxt och offentlig sektor.

Vi tvivlar inte på att den demografiska strukturen är en viktig förklaring till skillnader i utgiftskvot mellan länder (A-L-O anger att korrelationen mellan pensionsandel och skattekvot är 0,72 i deras datamaterial). Men det är inte offentlig sektors storlek vi avser att förklara utan offentlig sektors effekt på tillväxten. An-

⁸ Den som ser den endogena tillväxtteorins övergivande av antagandet om avtagande avkastning på sparande och investeringar som rimligt, kan också anföra *a priori*-skäl varför initial inkomst ej bör ingå i en tillväxtregression; det finns helt enkelt ingen grund att tro att rika länder växer långsammare.

Figur 2 Sambandet mellan offentlig utgiftskvot och köpkraftsparitetsjusterad BNP per capita i 23 OECD-länder 1992.



Not: För Schweiz har total current disbursements 1991 använts. Utgiftskvoten för Luxemburg avser 1986 och för Island och Nya Zeeland 1991.

Källa: OECD utom för Nya Zeeland där data för utgiftskvoten hämtats från *International Financial Statistics*.

tag att vi vet vilka variabler som förklarar offentlig utgiftskvot och att utgiftskvoten har en negativ effekt på tillväxttakten. Om vi då försöker förklara ekonomisk tillväxt med utgiftskvoten plus de variabler som i sin tur förklarar utgiftskvoten så är det föga förvånande att det är svårt att identifiera en separat effekt av utgiftskvoten. Vår enkla men centrala poäng är att utgiftskvoten förefaller att ha en negativ effekt på tillväxten, vad sedan det höga utgiftstrycket beror på är nästa fråga. Svaren på den frågan ger sedan anledning att fundera över policyrekommendationer.

Låt oss ytterligare klargöra vad vi menar med ett illustrativt exempel. Antag en ekonomi där alla människor över 45 år enligt lag får sin försörjning genom offentliga transfereringar. Om en stor andel av befolkningen är över 45 år kommer således de offentliga utgifterna att vara höga. I en tvärsnittsstudie finner nu en forskare ett negativt samband mellan tillväxt och offentlig utgiftskvot. Vår slutsats av detta blir att transfereringarna till alla som är äldre än 45 år bör ifrågasättas på de negativa tillväxteffekterna. A-L-O tycks istället mena att den låga tillväxten beror på en stor befolkningsandel äldre än 45 år och på den tillämpade lagen, och när vi justerat för detta försvinner effekten på tillväxten. Eller för att mer konkret anknyta till Sveriges situation: Om vi i Sverige har demografin emot oss blir det, enligt vår mening, än mer angeläget att utforma pensionssystem osv på ett sådant sätt att en ökning av utgiftskvoten kan begränsas.⁹

Slutord

A-L-O:s budskap tycks vara att givet det svenska samhällets struktur bör vi förvänta oss en låg tillväxt. Vad som intresserar oss i SNS-rapporten är istället att försöka komma fram till hur vi kan organisera svensk ekonomi för att få en hög tillväxt. Denna observation föranleder oss att säga ytterligare några ord om valet av

nollhypotes. Det är inte ovanligt att ekonomisk-politiska rekommendationer av akademiska ekonomer på liknande sätt som här måste vila på ett val av vad man väljer att tro på, så länge inte motsatsen har visats. Det innebär emellertid inte att detta val kan göras godtyckligt, eller att akademiska ekonomer alltid bör avstå från att göra sådana bedömningar (dvs överlåta dem åt andra).

Starka mikroekonomiska skäl talar för att den "tillväxtens Barrokurva" som vi nämnde tidigare vid någon nivå på den offentliga utgiftskvoten får en negativ lutning. Om avtagande avkastning och fallande gränsnytta gäller för offentlig verksamhet, sjunker värdet av tillkommande offentliga insatser. Omvänt innebär samma principer att kostnaden för den undanträngda privata sektorn och de snedvridningar i allokeringen som bl.a. skatterna förorsakar bör öka. Public choice-mekanismer (se kapitel 9 i SNS-rapporten) kan urskiljas som kan driva fram en expansion av den offentliga sektorn långt utöver vad som är kollektivt rationellt ur ekonomisk synvinkel. När vi analyserar Sveriges långsiktiga tillväxtproblem har vi som vår nollhypotes att dessa åtminstone delvis beror på landets extremt höga utgiftskvot. Denna vår utgångspunkt har ännu inte vederlagts. Den har heller inte, som vi alltså konstaterar i rapporten, vederlagts för OECD-länderna som grupp. Detta är grunden för vår rekommendation att Sverige på sikt bör undvika en utgiftskvot som avviker uppåt från den europeiska genomsnittsnivån.

A-L-O väljer istället som sin utgångspunkt att vi inget vet. Detta val reser en fråga av stort principiellt intresse, vilken också debatteras i den internationella litteraturen. Jeffrey Frankel [1993] har gått så långt att han karakteriserar detta val

⁹ En strategi för detta, högkostnadsskyddet, lanseras i kapitel 6 av årets SNS-rapport.

som nationalekonomisk "zenbuddism", dvs sökande efter den perfekta intiggheten. I medvetande om att den ekonom som påstår sig ha god vetenskap alltid kan kritiseras, ligger det nära till hands att istället själv ödmjukt deklarerera att ekonomisk teori inte kan ge politiska beslutsfattare något bestämt underlag. Risker med denna attityd är, för att åter tala med Frankel, att svaret "jag kan inte rekommendera något" blir till "jag rekommenderar att ingenting görs". Vi gör Frankels avslutning till vår egen:

"But at some stage economists have to come down from their towers of fantasy and decide what they really think. The alternative may be to leave the decision making to those who may be still more ignorant". ("Men i något skede är ekonomerna tvungna att kliva ned från sina elfenbenstorn och ta ställning till vad de verkligen anser. Alternativet kan vara att man överlämnar beslutsfattandet till dem som är än mer okunniga".)

Referenser

- Abramovitz, M, [1986], "Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind". *Journal of Economic History*, vol 66, s 385–406.
- Agell, J, Lindh, T & Ohlsson, H, [1994], "Tillväxt och offentlig sektor". *Ekonomisk Debatt*, vol 22, nr 4, s 373–385.
- Barro, R J, [1990], "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth". *Journal of Political Economy*, vol 98, s S103–S125.
- Barro, R J, [1991], "Economic Growth in a Cross Section of Countries". *Quarterly Journal of Economics*, vol 106, s 407–443.
- Conte, M A & Darrat, A F, [1988], "Economic Growth and the Expanding Public Sector: A Reexamination". *Review of Economics and Statistics*, vol 70, s 322–330.
- Dowrick, S, [1993], "Government Consumption: Its Effects on Productivity, Growth and Investment". I Gemmel, N (red), *Public Sector Growth: Theories and International Evidence*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Easterly, W & Rebelo, S, [1993], "Fiscal Policy and Economic Growth". *Journal of Monetary Economics*, vol 32, s 417–458.
- Frankel, J A, [1993], "Zen and the Art of Modern Macroeconomics: The Search for Perfect Nothingness". Kapitel 7 i *On Exchange Rates*. MIT Press. Cambridge, MA.
- Hansson, P & Henrekson, M, [1994], "Catching Up in Industrialized Countries: A Disaggregated Study". *Journal of International Trade and Economic Development*, under utgivning.
- Henrekson, M, Jonung, L & Stymne, S, [1994], "Economic Growth and the Swedish Model". Under utgivning i Crafts, N F R & Tonniolo, G (red), *Comparative Experience of Economic Growth in Postwar Europe*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Levine, R & Renelt, D, [1992], "A Sensitivity Analysis of Cross-country Growth Regressions". *American Economic Review*, vol 88, s 942–961.
- Plosser, C, [1993], "The Search for Growth". I *Policies for Long-run Economic Growth*. The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City.
- Ram, R, [1987], "Wagner's Hypothesis in Time-Series and Cross-Section Perspectives: Evidence from 'Real' Data for 115 Countries". *Review of Economics and Statistics*, vol 69, s 194–204.
- Söderström, H T (red), [1994], *Välfärdsland i ofärdstid*. Konjunkturrådets rapport 1994. SNS Förlag, Stockholm.