

Walter Korpi*

Ekonomische groei en verzorgingsstaat

Strijdig of doelmatig?

Het debat over de gevolgen van de verzorgingsstaat voor economische efficiency en groei vindt plaats tegen de achtergrond van een bredere discussie over de konsekwenties die kollektief optreden en overheidsinterventies hebben voor het samenspel der marktkrachten in kapitalistische democratieën. In dit debat werd vaak als uitgangspunt gehanteerd, dat de staat ten gevolge van het optreden van organisaties of in reaktie op behoeften van de burgers in het maatschappelijk verdelingsproces ingrijpt met een beleid gericht op het verminderen van economische ongelijkheid (en in dat laatste doorgaans ook slaagt). In de discussie ging het dan om de vraag of dergelijke interventies gevolgen hebben voor de efficiency van de allokatie en met name voor de bereidheid tot sparen en tot werken. De hypothese dat zulke interventies, die het funktioneren en de potenties der marktkrachten wijzigen, een belemmering vormen voor economische efficiency en groei, bleef weliswaar niet onweersproken, maar is niettemin inmiddels bijna alom geaccepteerd. Deze hypothese berust in de kern op de veronderstelling dat een zichzelf regulerende markt, ongehinderd door kollektieve of overheidsinterventies, het beste middel voor stimulering van efficiency en groei is. Olson (1982) heeft het thema van dit debat verbreed. Volgens hem wordt de groei van de ekonomie bij gegeven inkomensverhoudingen vertraagd en belemmerd door georganiseerde pogingen van individuele of groepen bedrijven om het funktioneren en de mogelijke resultaten van de markt via wetgeving of gezamenlijk optreden te beïnvloeden respektievelijk te sturen.

In het midden van de jaren zeventig begon de wereldomvattende krisis en in het kielzog daarvan nam de belangstelling voor het debat

* Verbonden aan het Zweeds Instituut voor Sociologisch Onderzoek, Universiteit van Stockholm. Het gaat hier om de vrijwel integrale vertaling van een artikel, geschreven ter gelegenheid van het kongres 'Veranderingen in de ekonomische struktuur van

Europa en de gevolgen daarvan voor de arbeidsverhoudingen', Wenen (25-27 september 1984). Vertaling uit het Duits: Pieter van Driel, met medewerking van Marius van de Westeringh en Sander Kooistra.

over de factoren die een rol spelen bij economische groei sterk toe. Regeringen die in marktprocessen ingrijpen met het oog op bestrijding van werkloosheid en vermindering van ongelijkheid, zijn het mikpunt geworden van kritiek van wetenschappers die het vrije spel der marktkrachten in hoge mate accepteren en betogen dat terughoudendheid bij overheidsinterventies geboden is. In de discussie gaat het steeds om vraagstukken als de relatie tussen inkomensongelijkheid en economische prikkels en de consequenties van interventies in het marktmechanisme door de politiek en door organisaties. Uiteindelijk draait het allemaal om de vraag naar de consequenties van de verzorgingsstaat.

In dit artikel worden enkele theoretische vraagstukken besproken die in dit debat een rol spelen, waarbij ook empirische gegevens in de beschouwing betrokken worden. We zullen daarbij wat dieper ingaan op de argumenten die worden aangevoerd om overheidsinterventies en verzorgingsstaatsprogramma's te problematiseren. De empirische analyse behandelt de economische ontwikkeling op de lange termijn en de veranderingen die na de tweede wereldoorlog zijn opgetreden in achttien landen die sinds 1945 zonder onderbreking democratisch geregeerd zijn.

De verzorgingsstaat: is de bodem in zicht?

Al zeker sinds Adam Smith beweren ekonomen steeds weer dat in vrijheid genomen beslissingen van talloze individuen die hun eigen economische belangen nastreven, uitmonden in een coherente en efficiënte allokatie van produktiefactoren. Afgezien van een paar gebreken is het nog altijd de op het principe van vrije concurrentie berustende markt, die de optimale of meest efficiënte verdeling van produktiefactoren bewerkstelt en iedere faktor beloont overeenkomstig z'n grensprodukt. Wanneer nu de verzorgingsstaat ter discussie wordt gesteld, dan berust dat theoretisch uiteindelijk op dit vermeende resultaat van het 'laissez-faire'-beginsel. Enkele eeuwen van overheidsinterventies en verzorgingsstaatspolitiek zouden tot vermindering van efficiency hebben geleid zowel op het punt van de allokatie van produktiefactoren als wat betreft de spaarneiging en de beschikbaarheid van arbeidskrachten. Het groeipotentieel van de economie zou daardoor ondergraven zijn. Al in 1884 stelde Herbert Spencer een pagina's lange lijst op van wetten die in zijn ogen niet-liberaal en restriktief waren: onder meer wetgeving aangaande het toezicht op gasfabrieken, gedwongen vaccinatie en openbare bibliotheken, of het verbod op mijnbouw met behulp van slechts één schacht (geciteerd bij Polanyi, 1944, 145-6).

De overtuiging dat economische gelijkheid en economische efficiency met elkaar in strijd zijn, is bij neoklassieke ekonomen diep geworteld. Alfred Marshall (1916, 41) bracht het dilemma waar het om gaat als volgt onder woorden: "Wanneer men het als vanzelfsprekend

beschouwt dat een gelijkmatiger verdeling van rijkdom wenselijk is — hoe ver zou men dan mogen gaan met het wijzigen van de eigendomsverhoudingen of met het inperken van de vrijheid van ondernemen, indien daarmee naar alle waarschijnlijkheid de totale rijkdom zou verminderen?” Okun (1975, 48 en 51) trad later in zijn voetsporen toen hij de volgende fraaie samenvatting formuleerde: “Indien men er nu op staat de koek in gelijke stukken te verdelen, dan wordt daardoor de koek onontkoombaar kleiner. Dat roept dan het probleem op dat men economische gelijkheid en economische efficiency tegen elkaar moet afwegen. De prijs die betaald moet worden voor efficiency is een ongelijke inkomens- en vermogensverdeling en daarmee ongelijkheid in macht en sociale positie, die nu eenmaal direkt verbonden zijn met inkomen en vermogen”. De efficiency van de verzorgingsstaat bracht Olson met de volgende beeldspraak treffend onder woorden: “Het geld moet in een lek vat van rijk naar arm getransporteerd worden. Een deel sijpelt weg bij het transport; de armen zullen niet al het geld krijgen dat de rijken ontnomen wordt.”

Bij de afbakening van algemene mechanismen die efficiency en groei bevorderen, onderstreept Scitovsky (1980, 2) de sleutelrol van prijs-signalen en een ongehinderde markt. “De grote verdienste van het kapitalisme en het geheim van z'n succes in het verleden is z'n flexibiliteit dank zij de automatische marktkrachten”. Door de signaalwerking van lonen en prijzen brengt de markt de economische subjekten ertoe zich in te spannen en zich aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden; daardoor ontstaat een flexibel, zichzelf regulerend systeem waarin men beloofd of bestraft wordt al naar gelang men produktief is en bereid zich aan te passen. Scitovsky meent dat deze flexibiliteit tegenwoordig afneemt en langzaam verdwijnt, omdat de economische subjekten geleerd zouden hebben hoe men de verdelingsfuncties van de markt kan manipuleren en zo de inkomensverdeling aan de invloed van de marktkrachten kan onttrekken. Hij meent weliswaar dat de gestaag toenemende omvang en bureaucratisering van partikuliere bedrijven in dat verband ook van belang is, maar hij wijst de regeringen en georganiseerde belangengroepen als de hoofdschuldige aan. “Daar wij de signaalfunctie van de prijzen niet kunnen loskoppelen van hun verdelingsfunctie, verzwakt en vervalst elke modifikatie van de uit de markt resulterende verdeling de marktsignalen, waardoor tegelijkertijd ook de automatische tendens van de economie om zich aan te passen, verzwakt wordt” (Scitovsky, 1980, 5). Aanvankelijk was het effect van dergelijke interventies nog gering, maar de konsekwenties zijn in de loop van de tijd steeds ernstiger geworden en ze bedreigen tegenwoordig de toekomst van het kapitalistisch systeem.

Onlangs heeft Lindbeck (1981, 1982, 1983) de negatieve gevolgen

besproken die welvaartsstaatprogramma's en hun financiering, door een steeds hogere en progressieve belastingheffing, op de prestatie-bereidheid hebben. In het debat over de verzorgingsstaat is dat inmiddels een klassiek thema. Volgens Lindbeck (1983, 286) "zijn steeds hogere marginale belastingtarieven kontraproduktief wat betreft arbeidsintensiteit, de bereidheid om elders of in een andere functie te gaan werken en de aantrekkelijkheid van het investeren in 'human capital' (bij progressieve belastingen). Huishoudingen zowel als bedrijven kunnen op die manier in de verleiding gebracht worden om zich steeds meer te gaan bewegen in de 'schaduw-ekonomie' in plaats van op de officiële markt en op zoek te gaan naar mogelijkheden tot belastingontwijking en rendabele geld-spekulaties waardoor ze zich meer en meer bezig gaan houden met nulsom-spelen." Weliswaar zouden hogere en progressievere belastingen mensen er ook toe kunnen brengen om vanwege een dalend inkomen meer te gaan werken, maar dit inkomenseffect kan meer dan gecompenseerd worden door het substitutie-effect (indien het aantrekkelijker wordt om arbeid te vervangen door vrije tijd). Lindbeck (1981) meent dat — althans in de meest ontwikkelde verzorgingsstaten — dit substitutie-effect al ernstige vormen zou hebben aangenomen.

De meeste ekonomen veronderstellen dat de toename van de publieke sektor schadelijk is voor de economische groei doordat kapitaal en arbeidskrachten onttrokken worden aan de partikuliere sektor. Hogere loonbelasting leidt tot looninflatie, winsterosie en een verslechtering van de internationale concurrentiepositie in de industrie (Bacon en Eltis, 1976, 1978).

Deze argumenten zijn door Olson verder uitgewerkt. Hij fundeert zijn redenering op de veronderstelling dat rationale leden van grote groepen of kollektieven zich bij hun handelen niet laten leiden door het algemeen belang (tenzij dat uitdrukkelijk gezamenlijk is overeengekomen). Immers, zou het individu zich voor de gemeenschap inzetten, dan zou dat slechts geringe zo niet verwaarloosbare effecten opleveren. Het resultaat komt immers aan de hele gemeenschap ten goede en wat het individu er zelf aan overhoudt kan nooit groot genoeg zijn om de kosten die hij door zijn inspanningen moet dragen, goed te maken. Deze logika kan men ook toepassen op groepen, kollektieven respectievelijk bedrijven: dergelijke groepen zullen, teneinde hun doelstellingen te bereiken, over het algemeen proberen om een zo groot mogelijk deel van het nationaal produkt in de wacht te slepen. Georganiseerde belangengroepen gaan zich dan bemoeien met het vrije spel der marktkrachten, waardoor een 'institutionele sklerose' gekreëerd wordt, die economische efficiency en groei vermindert. Immers, belangengroepen tasten in principe het vermogen van een samenleving aan om nieuwe

technologieën toe te passen en beschikbare middelen in reactie op veranderende omstandigheden op een andere manier in te zetten; ze komen slechts traag tot besluitvorming en de hoeveelheid problemen die ze het hoofd moeten bieden is te groot. Ook Olsons theorie berust dus op de veronderstelling dat interventie in het vrije marktmechanisme, vooral door het opwerpen van barrières om tot een markt toe te treden, de economische efficiency en groei verminderen. De negatieve effecten van het optreden van belangengroepen kunnen overigens afnemen wanneer hun organisaties zo groot worden dat ze zich rekenschap moeten geven van de mogelijke gevolgen van hun optreden voor de omvang van het nationaal produkt. Omdat de ontwikkeling van de verzorgingsstaat vaak beschouwd wordt als het resultaat van het optreden van belangengroepen, is het betoog van Olson ook bij het debat over de verzorgingsstaat van aanzienlijke betekenis.

Overheidsinterventies in de markt, afnemende ongelijkheid en de ontwikkeling van specifieke kenmerken van een verzorgingsstaat worden vaak beschouwd als de uitkomst van het optreden van belangengroepen, met name van vakbonden en linkse partijen. Door hun streven naar een monopoliepositie schrijft men aan vakbonden een vermindering van de marktefficiency toe. De hierboven weergegeven discussie leidt mijns inziens tot de volgende algemene hypothesen: *ceteris paribus* neemt de economische efficiency en economische groei evenals de spaar-neiging en bereidheid tot werken af met:

- a. toenemende politieke interventie in alle markten;
- b. afnemende ongelijkheid in de inkomens- en vermogensverdeling;
- c. het toenemen in aantal en kracht van georganiseerde belangengroepen, vooral van vakbonden en links georiënteerde politieke partijen.

10

De verzorgingsstaat: een systeem van doelmatige verdeling?

Van alle sociale wetenschappers is Gunnar Myrdal wel een der meest konsekwente kritici geweest van de liberale gevolgtrekkingen van de aangepaste economische theorie en de op deze gedachtengang gebaseerde politieke aanbevelingen (Myrdal 1929; vgl. ook 1957, deel 2, 1960 deel I, 1968 hfst. 16 en 1970, hfst. 2). Zijn kritiek is gebaseerd op de overweging dat men niet langs objectieve weg tot morele argumenten of politieke aanbevelingen kan komen, omdat het logisch gezien onmogelijk is om op grond van louter feitenmateriaal tot positieve beleidsaanbevelingen te komen. Wil de sociale wetenschapper morele of politieke konklusies kunnen trekken dan moet hij dus ergens in zijn gedachtengang zijn argumenten baseren op waardeoordelen. Die waarden worden dan bij wijze van spreken door de achterdeur naar binnen gesmokkeld; zo wordt bijvoorbeeld

een politiek element in de wetenschapstheorie opgenomen. Het opnemen van politieke elementen in de economische theorie die vervolgens leiden tot laissez-faire-konklusies, was het resultaat van pogingen van de klassieke economen om zich te beschermen tegen de radikale politieke premissen waar hun theorie in feite op gebaseerd was. Hun betoog was verankerd in het natuurrecht, waarbij de enige rechtvaardiging voor eigendomsrechten berustte op verrichte arbeid. De veronderstelling dat arbeid de enige produktiefactor was die waarde zou kreëren, was onder klassieke economen heel gebruikelijk; dat gold ook voor de utilitaristische leerstelling dat het sociaal gedrag gemeten moet worden aan z'n bijdrage tot het 'grootst mogelijk geluk voor een zo groot mogelijk aantal mensen' en dat een gelijker inkomensverdeling het totale welzijn van allen zou doen stijgen.

Zoals Myrdal laat zien bevat de stelling uit het natuurrecht dat alleen arbeid een morele rechtvaardiging biedt voor bezitsaanspraken, op zich al een liberale theorie. Immers slechts bij afwezigheid van dwang en externe inmenging kan de eigendom van een zaak toevallen aan de eigenlijke producent. Maar in de wereld van nu zijn er naast arbeid nog vele andere titels op grond waarvan men aanspraak kan maken op bezit of eigendom. Daarmee gekonfronteerd is het liberalisme uiteengevallen in twee stromingen: een radikale die voor niet-inmenging slechts pleit in het geval van de natuurstaat, en de konservatieve variant die daar ook onder de huidige omstandigheden voorstander van is.

En al is Myrdal van mening dat het debat over de gevolgen van gelijkheid en interventies voor economische efficiency en groei niet louter op grond van argumenten beslecht kan worden, toch formuleerde hij de hypothese dat "economische hervormingen de maatschappij niet op kosten jagen, maar juist het fundament gelegd hebben voor een gestage en snelle economische groei" (Myrdal, 1970, 51). De argumenten die hij aanvoert om deze hypothese te onderbouwen berusten deels op de nauwe relatie tussen economische en sociale ongelijkheid. Sociale ongelijkheid is schadelijk voor economische groei, omdat ze leidt tot een verspilling van menselijk kapitaal als gevolg van de fysieke en psychische effecten van armoede en omdat ze de mogelijkheden beperkt van mensen in de kansarme lagen van de bevolking om hun talenten ten volle te gebruiken.¹ Met andere woorden, de verzorgingsstaat kan een systeem zijn van doelgerichte 'irrigatie' dat de economische groei ondersteunt, in plaats van een lekkend vat dat een aanzienlijk deel

1. De achtergrond van Myrdals bespreking van de verzorgingsstaat wordt gevormd door een institutionalistische economische analyse, waarin economische en niet-

economische factoren (zoals attitudes, instituties en politiek) als gelijkwaardige factoren met elkaar in verband worden gebracht (Myrdal, 1968, appendix 2).

van de totale produktie verspilt tijdens het transport van rijk naar arm. Zo wordt bijvoorbeeld in de verzorgingsstaat in principe de effectieve vraag op een hoog peil gehouden, bijvoorbeeld door overheidsaankopen, door inkomensherverdeling, die vooral van belang is vanwege de hogere konsumptiequote van lagere inkomensgroepen, en door een beleid gericht op een hoog niveau van werkgelegenheid. Een hoog niveau van effectieve vraag kan beschouwd worden als een beslissende faktor voor economische groei en efficiency dank zij de vollediger benutting van produktiefaktoren en met name van arbeidskrachten. Overcapaciteit schrikt investeerders af, een hoge en stabiele vraag nodigt uit tot investeringen in gebouwen, machines en onderzoek en ontwikkeling en vermindert het risico dat aan dergelijke investeringen verbonden is. De hoeveelheid kapitaal per werknemer neemt hierdoor toe. Volledige benutting van kapitaal verhoogt de produktiviteit ook doordat de overheadkosten verdeeld kunnen worden over een hogere totale produktie. Doordat werknemers kunnen kiezen uit een groter skala van mogelijke arbeidsplaatsen, gaan ze sneller akkoord met technologische vernieuwing. Deze argumenten hebben in de reformistisch-socialistische diskussies over de verzorgingsstaat een centrale rol gespeeld (bijv. Heimann, 1929; Jungen, 1931; Kuusi, 1964).

Een nadere uiteenzetting en bespreking van argumenten ten gunste van ongelijkheid en niet-interventie

De hypothese dat de economische efficiency, de arbeidsprestaties en de spaarneiging afnemen naarmate de inkomensongelijkheid minder wordt, zijn vooral gefundeerd op Jevons' visie dat arbeid (althans het grensnut van arbeid) nutteloos is of zelfs een offer betekent en dit slechts gekompenseerd kan worden door economische beloning. Deze hypothese impliceert, dat de prikkel die zou uitgaan van economische beloning steeds sterker wordt naarmate de ongelijkheid groter is. In een breder sociaal-wetenschappelijk perspectief lijkt een dergelijke hypothese echter èn beperkt èn statisch. Ten eerste: vooral zij die profijt hebben van een grotere inkomensongelijkheid, de hogere inkomensklassen dus, ontvangen voor hun arbeid behalve inkomen ook aantrekkelijke vergoedingen zoals macht en status op de werkplek zowel als in de samenleving en intrinsieke waarden zoals de mogelijkheid tot zelfrealisatie, ontplooiing en arbeidssatisfactie. Bij mannen en steeds meer ook bij vrouwen wordt de maatschappelijke positie in hoge mate bepaald door het werk dat men heeft. De beloning is slechts een der factoren die in dat verband van belang zijn.

Ten tweede is de betekenis van inkomensverschillen maatschappelijk gedefinieerd. Vooral wat betreft de positie in de maatschappelijke hiërarchie is de relatieve en niet de absolute omvang van de beloning van belang. Mensen zijn over het algemeen geneigd zich te vergelijken

met groepen die qua inkomen en werk vrij dicht bij hen staan en stemmen daar hun ambities op af (bijv. Runciman, 1966). Of men tevreden is met het inkomen dat men op een gegeven moment heeft, is eerder afhankelijk van het relatieve dan van het absolute inkomen (Easterline, 1973). De maatschappelijke betekenis en de prikkel die uitgaat van een bepaald verschil in inkomen hangt dus niet primair af van de objectieve inkomensongelijkheid, maar is in hoge mate maatschappelijk bepaald. Inkomensverschillen die absoluut gezien gering zijn, kunnen in een maatschappelijke kontekst wel degelijk significant zijn.

Ten derde: wie vreest dat de arbeidsprestatie daalt zodra fundamentele behoeften zijn bevredigd, gaat voorbij aan de mogelijkheid dat men meer wil naarmate het inkomen stijgt. Op de lange termijn gezien wordt het reeds bereikte prestatieniveau normaal gevonden en stelt men op basis van deze hogere positie in de maatschappelijke hiërarchie ook zijn ambities weer hoger. In een breder sociaal-wetenschappelijk perspectief gezien zijn er dus aanwijzingen dat althans tot op zekere hoogte de band tussen de verdelingsfuncties van de prijzen en hun signaal- en allokatiefunctie losser wordt. Zoals gezegd heeft Myrdal erop gewezen dat aanzienlijke inkomensverschillen vaak tot sociale ongelijkheid leiden, met als gevolg een vermindering van gelijke kansen en verspilling van menselijk talent en kapitaal. Anders gezegd: de relatie tussen economische efficiency en inkomensongelijkheid heeft eerder de vorm van een omgekeerde U, dan van een monotoon stijgende functie. Naarmate de inkomensongelijkheid toeneemt, nemen aanvankelijk ook de prikkel tot presteren en de economische efficiency toe, om daarna echter weer af te nemen als de inkomensongelijkheid zeer groot is geworden. Ook moet erop gewezen worden dat de economische theorie geen eenduidige konklusie heeft opgeleverd omtrent de vraag of nu het inkomens- dan wel het substitutie-effekt het sterkste is. Zuiver theoretisch gezien is het dus niet mogelijk om te bepalen welke effecten bijvoorbeeld een belastingverhoging of vermindering van de inkomensongelijkheid heeft op het arbeidsaanbod en de arbeidsprestatie.

Het is weliswaar juist dat een ongelijke inkomensverdeling een belangrijke rol speelt bij het sparen van individuen. Maar dat wordt minder belangrijk zodra men er rekening mee houdt dat het aanbod van kapitaal op een andere manier georganiseerd zou kunnen worden, bijvoorbeeld door vormen van kollektieve vermogensvorming.

Het is kenmerkend dat de kritiek op overheidsinterventies en op de verzorgingsstaat in algemene termen is gegoten. Men stelt dat het geleidelijk aan verdwijnen van vrije concurrentie gelijk opgaat met afnemende efficiency en groei. Uit enkele recente publikaties komt

echter naar voren dat er sprake is van een kritische grens; zolang deze niet is bereikt zijn de negatieve effecten van ondergeschikt belang, terwijl de belemmeringen voor de economische ontwikkeling in hoog tempo groter worden naarmate de verzorgingsstaat uitdijdt. Maar wanneer en op welk niveau van de ontwikkeling die kritische grens wordt overschreden, daarover lijkt men het allerm minst eens te zijn. Was die grens in de VS bereikt in de jaren zestig of in Zweden in de jaren zeventig?

Men doet er overigens goed aan zich te realiseren, dat ook vanuit een niet-interventionistisch standpunt de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat zo georganiseerd kunnen worden dat ze heel andere gevolgen voor efficiency en groei hebben. Volgens Titmuss (1974, 30-31) kan men een onderscheid maken tussen twee duidelijk tegenover elkaar staande modellen van sociale zekerheid. Het 'marginale model' is gebaseerd op de gedachte dat de vrije markt en het gezin van nature de hoekstenen vormen van de samenleving en de behoeftebevrediging van de burgers. Sociale zekerheid speelt alleen in noodgevallen, en dan nog alleen maar tijdelijk, een rol. Het 'institutionele model' berust daarentegen op de opvatting dat sociale zekerheid een integrerend onderdeel uitmaakt van de samenleving — gelijkwaardig aan de markt — en al naar gelang er behoefte aan is, publieke dienst- en hulpverlening aanbiedt buiten de marktsector om. In dit model wordt aan sociale zekerheid een belangrijke rol toegerekend, die in omvang en betekenis even groot zou kunnen worden als de markt; sociale zekerheid grijpt dus in in de allokatie- en verdelingsprocessen.

Beide modellen leiden uiteraard tot zeer verschillende typen verzorgingsstaat. In het marginale model ondersteunen sociale zekerheidsprogramma's in principe de marktkrachten en zijn ze specifiek gericht op armen of lagere inkomensgroepen. Het gaat er vooral om een vangnet te vormen door middel van een gegarandeerd minimuminkomen; inkomensondersteunende programma's, waarbij de steunverlening afhankelijk wordt gesteld van een ambtelijk onderzoek naar de individuele inkomenssituatie, spelen een hoofdrol. De programma's worden gefinancierd uit belastingen en premies. Het institutionele model daarentegen ziet de politiek en de marktsector als gelijkwaardig en gaat uit van de grondgedachte van algemeen geldende volksverzekeringen, die voor alle of het grootste deel der staatsburgers toegankelijk zijn; het is de bedoeling om het eerder bereikte inkomen op peil te houden. De overheid moet zich zo veel mogelijk onthouden van onderzoek naar de inkomens- en vermogenspositie van het individu. Progressieve inkomstenbelasting wordt in dit model als de belangrijkste financieringsbron gebruikt. Preventieve maatregelen zoals een economisch beleid en een arbeidsmarktpolitiek gericht op het handhaven van volledige werkgelegenheid, zijn in dit model waarschijnlijk veel belangrijker (Korpi, 1983, 190-2).

Tegenstanders van overheidsinterventies zien het institutionele model als het meest schadelijk voor economische groei en efficiency. Maar zelfs auteurs zoals Hayek (1959, hfst. 19 en 20) die opkomen voor de vrijheid van het individu, accepteren sociale zekerheid en belastingheffing zolang het de bedoeling is om armoede te verzachten en zolang de gevolgen van de herverdeling niet al te veel gewicht in de schaal leggen. Er wordt echter van uitgegaan dat iedereen die in principe heel goed op eigen benen kan staan, loon naar werken moet krijgen (Hayek, 1959, 285), wat dan in de plaats komt van de vangnetdoktrine ('wie niet op eigen benen kan staan moet worden opgevangen'). Voorstellen om de negatieve gevolgen van een hoogontwikkelde verzorgingsstaat af te zwakken worden dan vaak zo geformuleerd dat ze een ombuiging impliceren van het institutionele naar het marginale model van sociale zekerheid (vgl. bijv. Lindbeck, 1982).

We zien dus dat het in het debat over de konsekwenties van gelijkheid en verzorgingsstaat draait om de verhouding tussen markt en politiek en de rol van beide bij allokatie en verdeling in kapitalistische democratieën. Voorstanders van zichzelf regulerende markten betogen dat we omwille van efficiency en economische groei ons erbij neer moeten leggen dat economische subjecten afhankelijk zijn van marktkrachten. Voorstanders van overheidsinterventies bestrijden niet dat markten een onmisbare en belangrijke rol moeten spelen, maar zij menen dat de mate waarin het individu afhankelijk is van marktkrachten beperkt en duidelijk omschreven moet en kan worden. Polanyi (1944, 177) drukte het ooit als volgt uit: "Wie beweert dat sociale wetgeving, arbeidsrecht, werkloosheidsverzekering en vooral het bestaan van vakbonden de mobiliteit van werknemers en de flexibiliteit van de lonen niet zou hebben beïnvloed, zegt in feite dat deze regelingen en instituties geen enkele zin hebben gehad, want het was nu juist de bedoeling om in te grijpen in de wetten van vraag en aanbod van arbeidskracht en ze uit de sfeer van de markt te halen". Men is overigens van mening dat overheidsinterventies in een zodanige vorm kunnen worden gegoten dat de afhankelijkheid van marktkrachten verminderd wordt, terwijl efficiency en groei op peil blijven of zelfs nog verder kunnen toenemen.

De lange-termijnontwikkeling van de groei van produktie en produktiviteit

We zullen de verschillende opvattingen nu gaan bespreken aan de hand van empirische gegevens over de ontwikkeling van produktie en produktiviteit in de laatste 150 jaar in de achttien lidstaten van de OECD, die sinds het eind van de tweede wereldoorlog democratisch geregeerd worden. Het gaat om de volgende landen: Australië, Oostenrijk, België, Canada, Denemarken, Finland, Frankrijk, de

BRD, Ierland, Italië, Japan, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en de VS. De snelheid waarmee de produktie en produktiviteit groeit wordt vaak verklaard uit veranderingen in de direkt betrokken factoren: de kwaliteit en kwantiteit van de produktiefactoren (arbeidskracht, kapitaal, grond) evenals factoren die de produktieprestatie per eenheid produktiefaktor beïnvloeden, bijvoorbeeld de toename van technische kennis of inzicht in de mogelijkheden van economische politiek, budgettering, vergroting van de markt en dergelijke. Dit soort factoren worden relatief geïsoleerd bestudeerd (bijv. Denison, 1967). In het kader van de hierboven besproken theorieën moeten deze factoren als interveniërende variabelen in de keten van oorzaak en gevolg gezien worden. De institutionele kontekst en de verschillende vormen van beleid zijn daarbij de onafhankelijke variabelen waar het uiteindelijk om gaat.

De hypothese dat een vrije markt het beste instrument voor het bereiken van efficiency en groei is, impliceert dat afwijkingen van dit model leiden tot een tragere economische groei. Zo bezien zouden de politieke en institutionele veranderingen die in de afgelopen honderd jaar, en vooral in de periode na 1945, zijn opgetreden een tamelijk somber perspectief opleveren voor een positieve economische ontwikkeling. Terwijl ooit de markten door politieke subjekten gekoncipieerd en gekreëerd zijn (Polanyi, 1944, 141), is de spanning tussen markt en politiek toegenomen sinds het tot stand komen van het algemeen kiesrecht in de westerse landen. In deze ontwikkeling speelden de politieke en vakbondsorganisaties van de arbeiders een beslissende rol.

In onze achttien westerse landen was voor 1914 slechts ongeveer tien procent van de niet-agrarische beroepsbevolking georganiseerd in vakbonden. In de periode tussen de beide wereldoorlogen steeg de organisatiegraad tot zo'n 25%, en na 1945 tot bijna 40%. Aantal en dichtheid van andere soorten belangenorganisaties zijn vermoedelijk al evenzeer toegenomen. Sociaal-demokratische en andere links georiënteerde partijen – waarvan men doorgaans aanneemt dat ze meer dan andere bereid zijn om in de markt te interveniëren – speelden nauwelijks of geen rol van betekenis in de politieke besluitvorming vóór 1914. In de periode tussen de beide wereldoorlogen bereikten ze gemiddeld in deze achttien landen iets meer dan eenderde van het aantal stemmen, maar ze maakten slechts in enkele gevallen deel uit van de regering. Tussen 1946 en 1976 hadden deze partijen echter bijna eenderde van alle ministersposten in handen, hoewel het aantal stemmen dat op hen werd uitgebracht slechts licht was gestegen. Deze ontwikkeling ging gepaard met een drastische toename van het politiek ingrijpen in de markt, hetgeen blijkt uit de algemene trend tot verhoging van de belastingdruk, een stijgend aandeel van

overheidsuitgaven en sociale uitkeringen en toenemende politieke inspanningen gericht op het handhaven van een hoog niveau van werkgelegenheid. Voor zover gegevens beschikbaar zijn, en dat geldt voor Denemarken, de BRD, Nederland, Noorwegen, Zweden en de VS, is er in deze eeuw een tendens tot afnemende inkomensongelijkheid waarbij de inkomensverschillen na 1945 onmiskenbaar geringer zijn dan in het begin van deze eeuw (Kuznets, 1966, 206-17). In veel landen nam in dezelfde periode ook de ongelijkheid in de vermogensverdeling af. Redenerend vanuit een niet-interventionistisch standpunt mag men aannemen dat deze ontwikkelingen de rol van de vrije markt wel degelijk hebben beperkt en ingekaderd met alle negatieve gevolgen van dien voor de economische vooruitgang. Wat echter tégen een dergelijke veronderstelling pleit is het feit dat de vijftientwintig jaar na 1945 als het 'gouden tijdperk' van de economische ontwikkeling bekend staan (Maddison, 1982, 44 en 98; OECD, 198). Nimmer, noch tijdens de 'industriële revolutie', noch tijdens de beginfasen van economische ontwikkeling, was de groei van produktie en produktiviteit zo groot als in de periode tussen 1950 en 1973 (tabel 1). In de meeste landen waarvoor de betreffende gegevens beschikbaar zijn, zien we dat de economische groei vanaf 1820 tot kort voor de eerste wereldoorlog toenam. De periode 1913-1950 was daarentegen in het algemeen negatief, als gevolg van de beide wereldoorlogen en de wereldomvattende crises. De VS vormt hierop ten dele een uitzondering; daar daalde de toename van de produktiviteit na de eerste wereldoorlog niet. De internationale economische crisis die rond 1973-'74 begon resulteerde in aanzienlijk lagere groeivoeten, althans in vergelijking met het 'gouden tijdperk', niet in vergelijking met de periode 1913-'50.

Worden de theorieën die de vrije markt een sleutelrol toedichten nu ondermijnd doordat ongekende groeicijfers samen bleken te gaan met een vergaande institutionalisering in de economie? Nog altijd diskussieert men over de rol van toevalstreffers en de rol van de politiek in dit verband (vgl. bijv. Maddison, 1982, hfst. 6; Lipsey, 1965; Matthews, 1968; Johnson, 1972). Als men beweert dat het 'gouden tijdperk' vooral te danken was aan gunstige omstandigheden en niet zo zeer aan economische of sociale zekerheid, dan zijn kennelijk een toenemend interventionisme en afnemende ongelijkheid nu ook weer niet zó strijdig met efficiency en groei als wel beweerd wordt. Daar zou men dan tegen in kunnen brengen, dat de negatieve gevolgen van de inperking van het marktmechanisme meer dan gecompenseerd worden door positieve ontwikkelingen zoals met name de vooruitgang van wetenschap en technologie. Het is dan ook van belang om na te gaan of in deze theorieën de ontwikkeling van wetenschap en techniek endoogen behandeld wordt dan wel beschouwd

Groei van produktie (BNP in konstante prijzen per hoofd van de bevolking) en produktiviteit (BNP per gewerkt uur) sinds 1820 in 18 OECD-landen

	produktiegroei				produktiviteitsgroei				
	1920-70	1870-1913	1913-50	1950-73	1973-79	1870-1913	1913-50	1950-73	1973-79
Australië	—	0.6	0.7	2.5	1.3	0.6	1.6	2.6	2.6
Oostenrijk	0.7	1.5	0.2	5.0	3.1	1.7	0.9	5.9	3.8
België	1.9	1.0	0.7	3.6	2.1	1.2	1.4	4.4	4.2
Canada	—	2.0	1.3	3.0	2.1	2.0	2.3	3.0	1.0
Denemarken	0.9	1.6	1.5	3.3	1.8	1.9	1.6	4.3	1.6
Finland	—	1.7	1.7	4.2	2.0	2.1	2.0	5.2	1.7
Frankrijk	1.0	1.5	1.0	4.1	2.6	1.8	2.0	5.1	3.5
BRD	1.1	1.6	0.7	5.0	2.6	1.9	1.1	6.0	4.2
Ierland	—	—	—	2.9	2.1	—	—	—	—
Italië	—	0.8	0.7	4.8	2.0	1.2	1.8	5.8	2.5
Japan	0.0	1.5	0.5	8.4	3.0	1.8	1.3	8.0	3.9
Nederland	1.5	0.9	1.1	3.5	1.7	1.2	1.7	4.4	3.3
Nw.-Zeeland	—	—	—	1.7	0.6	—	—	—	—
Noorwegen	1.0	1.3	2.1	3.1	3.9	1.7	2.5	4.2	3.9
Zweden	0.6	2.1	2.2	3.1	1.5	2.3	2.8	4.2	1.9
Zwitserland	1.7	1.2	1.5	3.1	-0.2	1.4	2.1	3.4	1.3
VK	1.5	1.0	0.9	2.5	1.3	1.2	1.6	3.1	2.1
USA	1.4	2.0	1.6	2.2	1.9	2.0	2.6	2.6	1.4
gemiddeld	1.1	1.4	1.2	3.7	2.0	1.6	1.8	4.5	2.7

Bron: Maddison, 1982, 44 en 96; OECD.

wordt als exogeen bepaald.

De vooruitgang in de fundamentele wetenschappen ontsluit nieuwe gebieden en maakt technisch onderzoek mogelijk, gericht op de nieuwe produkten, processen en praktijken (en verbetering van bestaande). Men ziet het vaak zo, dat de resultaten van de technische vooruitgang belichaamd worden in de meest recente investeringen, aangeduid als de *best technical means*. De verschillende landen hebben uiteenlopende sommen geld geïnvesteerd in fundamenteel onderzoek en ontwikkeling. Tot in de jaren zeventig was de VS het land dat op de meeste gebieden de grootste technologische voor-sprong had. De 'navolgers' werden niet met dezelfde risico's en problemen gekonfronteerd, maar moesten niettemin zich zeker zoveel inspanning getroosten om een keuze uit deze technologieën te maken en ze aan hun specifieke behoeften aan te passen. Men moet ook zeker niet vergeten dat een verhoging van de produktiviteit vooral behaald wordt dank zij de ervaringen in de praktijk, dat wil zeggen in een proces van samenwerking waarin bedrijfsleiding en werknemers beide leren hoe men de gegeven technologie het meest efficiënt benut.

Het tempo van technologische ontwikkeling blijkt dus in dit verband het centrale probleem te zijn. Dat tempo komt het beste tot uitdrukking in de ontwikkeling van de *best practical means*. Maddison (1982, 103-4) beweert dat de gemiddelde groeivoet van de produktiviteit in het leidende land — de VS — eigenlijk een redelijk geschikte graadmeter is voor de technische ontwikkeling. Deze gedachtengang is in tegenspraak met de veronderstelling, dat de snelle economische groei in de periode na 1945 het resultaat zou zijn van een uitzonderlijk snelle technologische vooruitgang, die op haar beurt verklaard kan worden uit het toenemend aantal wetenschappers. Immers, het bovenstaande wijst er eerder op dat hierdoor vooral de grenzen van de techniek in deze eeuw steeds verder verlegd zijn. En aangezien de VS minder getroffen was door de beide oorlogen dan de andere westerse landen, hadden deze landen aan het eind van de oorlog een enorme inhaalbehoefte aan technisch potentieel opgebouwd, die ze konden 'verzilveren' in de vorm van snelle produktiviteitsstijgingen, waardoor ze de grenzen van de techniek steeds meer naderden.

Schmookler (1966) beweerde dat technische veranderingen eerder worden opgeroepen door de vraag dan door de autonome ontwikkeling in de fundamentele wetenschappen. Zijns inziens wordt de toename van het technisch kunnen bepaald door de omvang van de investeringen in R&D, die min of meer konstante opbrengsten opleveren. Volgens Maddison (1981, 107-9) zouden in het land dat technologisch het verst is ontwikkeld, investeringen in onderzoek steeds minder opbrengen, terwijl in de minder ontwikkelde landen konstante opbrengsten waarschijnlijk zijn. Na 1945 is buiten de VS

de effectieve vraag op een hoog peil gehouden, en dat heeft bijgedragen aan een snelle groei van de produktiviteit en tegelijkertijd de technische achterstand van deze landen vermindert.

Olson (1982, 222, noot 7) meent dat wetenschappelijke vooruitgang buiten het kader van zijn theorie valt, waardoor deze laatste alleen de relatieve en niet de absolute groeivoeten kan verklaren. Aangezien onderzoek normaal gesproken werkelijk in het algemeen belang is — precies op de manier die Olson in zijn theorie tracht te verklaren — valt niet goed in te zien hoe een dergelijke bewering zou kunnen voortvloeien uit de premissen waarop de theorie van Olson berust.² Wetenschappelijke en technische vooruitgang worden doorgaans beschouwd als sleutelfactoren voor de economische ontwikkeling. Naarmate ze dus als exogeen beschouwd worden in theorieën die berusten op het model van de zichzelf regulerende markt, worden deze theorieën minder veelzeggend. Immers, afwijkingen van het model van de vrije markt in de mate waarin die zijn opgetreden na 1945 hebben kennelijk niet verhinderd, dat wetenschap en techniek zich zo snel en over een zo breed front hebben ontwikkeld dat bijna alle westerse landen een ongekeerde groei van produktie en produktiviteit lieten zien. Beleidsaanbevelingen die berusten op niet-interventionistische veronderstellingen zouden dan ook zeker wat minder nadrukkelijk richtsnoer voor politiek handelen moeten zijn. Het blijft niettemin mogelijk dat de konsekwenties van interventie en verzorgingsstaatpolitiek pas in de loop van de tijd merkbaar zijn en dat de negatieve gevolgen toenemen naarmate ook de verzorgingsstaat in omvang toeneemt. Sinds 1945 hebben zich in de achttien landen zeer uiteenlopende politieke en institutionele veranderingen voorgedaan die voor het proces van economische groei van groot belang zijn. Komen deze verschillen ook tot uitdrukking in de economische ontwikkeling van de afzonderlijke landen sinds 1950? Die vraag staat in de volgende paragraaf centraal.

De naoorlogse periode

Wanneer men een vergelijking wil maken tussen verschillende landen, dan zal men logischerwijze moeten onderzoeken of er een verband is tussen een aantal belangrijke institutionele verschillen — de onafhankelijke variabelen — en de afhankelijke variabelen. De hypothese van de suprematie van zichzelf regulerende markten is, veelbetekenend, in algemene termen geformuleerd en de konklusie ervan luidt dat *ceteris paribus* de groeivoet van produktie en produktiviteit zal dalen naarmate een land zijn overheidssektor vergroot, in

2. De inperking is des te verrassender daar Olson beweert dat zijn theorie zulke ongelijksoortige fenomenen zou kunnen verklaren als het Indisch kastensysteem, de Zuidafrikaanse

apartheid, de relatieve produktiviteitsgroei in de Britse en Duitse industrie en de konsekwenties van de Amerikaanse burgeroorlog honderd jaar na dato.

toenemende mate intervenueert in de markt of de inkomensongelijkheid vermindert. We zouden dus mogen verwachten, dat er voor landen met een vergelijkbaar groeipotentieel, een negatief verband (zij het met een zekere vertraging) bestaat tussen economische groei en ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Vergelijkingen tussen landen zijn daarom belangrijk voor het beoordelen van de in algemene termen gehouden hypothese. We zullen nu de relatie analyseren tussen de institutionele kontekst in de achttien landen enerzijds en de kapitaalvorming en de groei van produktie en produktiviteit anderzijds. De naoorlogse periode moet dan in nogal voor de hand liggende fasen onderverdeeld worden: het 'gouden tijdperk' en de periode van de wereldomvattende crisis vanaf 1973. Nu doen ontwikkelingen zich niet in elk land gelijktijdig voor. Daarom maken we hier bij de beschrijving van elk land waar mogelijk gebruik van gemiddelden voor de verschillende perioden. We richten ons nu eerst op de samenhang tussen de variabelen in het gouden tijdperk (1950-'73) en in de periode van crisis. Daarna relateren we de uiteenlopende ervaringen van elk land tijdens de crisis aan hun verschil in uitgangspositie wat betreft het niveau van ontwikkeling van de verzorgingsstaat aan het einde van het gouden tijdperk. Ten slotte zullen we een vergelijking maken tussen landen met een marginaal model van sociale zekerheid en die met het meest uitgesproken institutioneel model.

In de hierboven besproken theorieën gaat men uit van complexe verbanden. Wil men nu een poging ondernemen om deze te verifiëren, van blijkt het verre van gemakkelijk om eenduidige empirische indicatoren te vinden voor de onafhankelijke variabelen, die dikwijls relatief oppervlakkig zijn gedefinieerd. Atkinson e.a. (1984) hebben aangetoond dat indien men verschillende indicatoren, die a priori stuk voor stuk geschikt lijken, kan gebruiken, de resultaten sterk kunnen verschillen afhankelijk van de gekozen indikator. Om nu beter na te kunnen gaan of de relaties werkelijk geldig zijn, leek het verstandig om voor elk van de onafhankelijke variabelen enkele uiteenlopende indicatoren te gebruiken, die stuk voor stuk a priori redelijk geschikt lijken.

Daar de omvang van de feitelijke staatsinterventies in marktprocessen niet eenvoudig te kwantificeren is, moeten we allereerst afgaan op indicatoren voor het potentieel voor politieke interventies. Weliswaar grijpen regeringen van zeer verschillende politieke kleur in het economisch leven in, waarbij er verschil is tussen (in Europese zin) liberale, konservatieve en katholieke partijen, maar men mag in het algemeen aannemen dat linkse partijen meer dan andere geneigd zijn tot interventies. Aan de hand van empirische data is dat ten dele ook geverifieerd (Cowart, 1978; Cameron, 1978, 1982). We zullen dus de relatieve kracht van de gezamenlijke linkse partijen (reformistisch-

socialistische en wat daar weer links van staat), beschouwen als een indikator voor het overheidsinterventiepotentieel. Drie verschillende aspecten worden daarbij als maatstaf gebruikt: a) het aandeel van de *stemmen* dat linkse partijen bij algemene verkiezingen behaalden, b) het aandeel in de *zetels* dat links behaalde in de wetgevende vergadering en c) het aandeel van links in de regering.³ Olson geeft geen operationele definitie van de mate van 'institutionele sklerose' in de verschillende landen.⁴ Men zou kunnen veronderstellen dat vakbonden, naarmate ze sterker zijn, georganiseerde reacties oproepen van de kant van andere belangengroepen in de samenleving. Daarom gebruiken we hier *de verhouding tussen het aantal vakbondsleden en de omvang van de niet-agrarische beroepsbevolking* als indikator van de mate waarin er sprake is van georganiseerd optreden in het economisch leven. Hoe ver de interventies door organisaties gaan, gaan we na met behulp van de indikator voor het 'maatschappelijk korporatisme' (Schmitter, 1981), die gebaseerd is op de centralisatiegraad van vakbonden en de omvang van het 'monopolie' van de bij een vakcentrale aangesloten bonden.⁵ De mate van vakbondsorganisatie en -centralisatie weerspiegelt ook de mate waarin werknemers gemobiliseerd kunnen worden en er over machtsmiddelen beschikt kan worden.

Men mag veronderstellen dat de resultaten van interventies door de overheid en door organisaties ook tot uitdrukking komen in de omvang van de kollektieve sektor in verhouding tot het BNP. Enkele indicatoren zijn dan relevant. De *overheidskonsumptie* bestaat in eerste instantie uit de aankoop van goederen en diensten voor bestuur, defensie, gezondheidszorg en onderwijs, maar omvat niet de overdrachtsinkomens. De *lopende staatsuitgaven* omvatten de overheidskonsumptie, maar ook de betaling van rente op de staats-

3. Bij de berekening van de gemiddelde waarden in de afzonderlijke perioden is rekening gehouden met de tijdstippen waarop veranderingen plaats vonden. De bronnen voor de gegevens worden in latere publikaties besproken. Een lineair regressiemodel is natuurlijk bijzonder dubieus als we te maken hebben met dit soort politieke variabelen.

4. Zijn medewerker Choi (1981) heeft wel zo'n definitie ontwikkeld. Hij gaat uit van de veronderstelling dat in elk land de institutionele sklerose begint vanaf het moment van konsolidatie en modernisering van de leiding en dan verder voortschrijdt, maar dat zij bij elke onderbreking, veroorzaakt door externe of interne factoren (zoals revoluties, oorlogen en bezetting door vreemde

mogendheden), weer afneemt. Omdat de konstruktie van deze indikator van de nodige fantasie getuigt, moet zijn geldigheid eerst gedemonstreerd worden, maar dat is tot nu toe nog niet gebeurd. In dit verband zou de organisatiegraad van centrale betekenissen moeten zijn, maar de Choi-index kan de ontwikkeling van de organisatiegraad in de achttien landen in de periode na 1945 niet voorspellen ($r^2 = 0,02$). Daar in feite ieder bewijs voor de geldigheid ontbreekt, zou elk verband tussen deze indikator en de economische ontwikkeling als hoogst toevallig beschouwd moeten worden.

5. Indexwaarden voor de bij Schmitter (1981) niet behandelde landen werden door de auteur van dit artikel berekend.

schuld en subsidies en sociale uitkeringen aan partikulieren. De *totale staatsuitgaven* omvatten de lopende uitgaven en de bruto-kapitaalvorming.⁶ De *sociale-zekerheidsuitgaven* bestaan hoofdzakelijk uit uitkeringen aan partikulieren.

Een ander aspekt van de omvang van de kollektieve sektor is de verhouding tussen de overheidsinkomsten en het BNP. De *lopende inkomsten van de overheid* bestaan in eerste instantie uit directe en indirecte belastingen en de werkgevers- en werknemerspremies voor de sociale zekerheid. De hoogte van de *inkomstenbelasting* evenals de som van *inkomstenbelasting en sociale premies voor werknemers* (voor 1965 en 1970) zijn in dit verband ook relevant. Voor 1972 zijn ook gegevens beschikbaar over de *progressie in de belastingdruk* voor de gemiddelde werknemer.⁷

De verdeling van de bruto- en netto-inkomens van huishoudingen in het begin van de jaren zeventig is bekend voor tien van de achttien landen (Sawyer, 1976). We maken daarbij zowel gebruik van de *Gini-koëfficiënt* als van het *inkomensaandeel tot aan het bovenste deciel*; in beide gevallen is uitgegaan van huishoudingen van een bepaalde omvang. Als indikator voor het peil van de effectieve vraag in de ekonomie zullen we het moeten doen met relatief onbetrouwbaar cijfermateriaal betreffende het aantal werklozen uitgedrukt als percentage van het totaal aantal arbeidskrachten (Maddison, 1982, 207-8).

De verschillen in groei tijdens het gouden tijdperk

De gevolgen van de omvang van de kollektieve sektor op de ekonomische groei en de rol daarbij van politieke factoren zijn al geruime tijd onderwerp van onderzoek.

Op basis van een vergelijkend onderzoek over de periode 1960-1979 voor negentien landen konkludeerde Cameron (1982) dat de toenemende invloed van linkse partijen in regeringen en de stijgende respektievelijk reeds bestaande kollektieve uitgaven op de ekonomische groei drukten.⁸ Een vergelijkbare analyse voor twaalf landen tussen 1965 en 1980 (Friedlander en Sanders, 1983) wees uit dat de ekonomische groei vertraagd wordt als gevolg van door de overheid beschikbaar gestelde goederen en diensten, uitgaven voor defensie en subsidies aan het bedrijfsleven; maar dit bleek verband te houden met de belastingdruk en niet met de mate van inkomensoverdracht aan huishoudens, noch met de kracht van de georganiseerde vak-

6. De gegevens voor deze en andere indicatoren die de overheidssektor en de rol van de staat beschrijven, komen uit de OECD *Historical Statistics*, en de OECD *Economic Outlook* (verschillende jaren).

7. De belastingprogressie werd ont-

leend aan OECD, *The Tax-Benefit Position of the Average Production Worker*.

8. In vergelijking met de onderhavige studie liet Cameron Nieuw-Zeeland buiten beschouwing, maar hij behandelde wel Griekenland en Spanje.

beweging, noch met de politieke macht van linkse partijen.⁹

Saunders (1984) vond onder de 23 OECD-staten een invers verband tussen de totale staatsuitgaven en de economische groei (1963-'73); een verband dat tussen 1975 en 1981 minder sterk werd. Katz, Mahler en Franz (1983) konden geen verband vaststellen tussen belasting-structuren en economische groei in 22 OECD-landen over de periode 1970-'79.¹⁰

Deze enigszins tegenstrijdige gegevens wijzen erop dat de voor ons relevante verbanden niet alleen een wisselend beeld opleveren al naar gelang de gekozen methode en indicatoren, maar ook dat de keuze van de landen en de onderzochte periode van doorslaggevend belang is. De discussie steunt derhalve op ongewogen regressieanalyses en het startpunt moet liggen bij de eerste 'natuurlijke' periode na 1945, die nog een relatief onproblematische economische groei vertoont, dus de periode 1950-1973. Aangezien er nauwelijks gegevens beschikbaar zijn over de eerste jaren na de oorlog, wordt de periode 1960-'73 apart geanalyseerd. Waar mogelijk worden gemiddelde waarden voor elke periode gebruikt.

Onder de 18 OECD-staten met een ononderbroken democratie is *Japan* in veel opzichten een uitzondering. Het had een extreem hoge groei en institutionele en politieke eigenschappen die wezenlijk verschillen van die in de andere kapitalistische democratieën. Uit onze analyses blijkt dat als Japan buiten beschouwing gelaten wordt, dit vaak tot een heel ander beeld leidt. Om redenen van aanschouwelijkheid verschaffen we slechts de gegevens voor zeventien landen en wijzen in elk afzonderlijk geval op de konsekwenties die toevoeging van Japan voor het totaalbeeld zou hebben. De reden voor de uitsluiting van Japan is de volgende.

Zoals bekend hing de economische groei in de naoorlogse periode sterk af van het vermogen van de verschillende landen om arbeidskrachten uit de minder produktieve agrarische sektor naar de produktieve industriële sektor over te brengen. De groei hing ook af van de stand van de technische ontwikkeling en daarmee van het technisch 'inhaalpotentieel' dat elk land ten opzichte van het technisch leidende land had. Deze factoren proberen we te scheiden van de institutioneel-politieke variabelen die ons hier het meest interesseren. Daartoe worden drie controlevariabelen ingevoerd: het aandeel in de beroepsbevolking van alle, respectievelijk van alleen de mannelijke arbeidskrachten in de landbouw aan het begin van de

9. Van de achttien landen die in deze studie behandeld worden, lieten Friedland en Saunders Nieuw-Zeeland, Australië, Noorwegen, Denemarken, Ierland en Japan buiten beschouwing.

10. Naast onze achttien landen be-

handelde Saunders ook Griekenland, Ierland, Luxemburg, Portugal, Spanje en Turkije, terwijl Katz e.a. eveneens Griekenland, Spanje, Luxemburg en Portugal bij hun analyse betrokken.

onderzochte periode (ILO, verschillende jaren); en als indikator voor het technisch 'inhaalpotentieel' gebruiken we het BNP per hoofd van de bevolking (gemeten in 'internationale dollars' met de gemiddelde waarde van de periode 1960-'65), uitgedrukt als percentage van het BNP per hoofd in de VS in 1970 (Pryor, 1983).¹¹

De afhankelijke variabelen die de groei beschrijven (GROEI), werden gerelateerd aan de controlevariabelen (KONTROLE) en de verzorgingsstaat en de politieke variabelen (VERZORGPOL) door middel van regressievergelijkingen die de volgende vorm hadden:

$$\text{GROEI} = a + b_1 \text{KONTROLE} + b_2 \text{VERZORGPOL} + e$$

Weliswaar zouden hierna zowel significante als minder significante gegevens bediscussieerd moeten worden, maar wegens ruimtegebrek worden alleen significante koëfficiënten voor de verzorgingsstaat en de politieke variabelen weergegeven.

De regressievergelijkingen wijzen uit dat voor zeventien landen de doorsneegroei van het BNP per hoofd in de periode 1950-'73 geen samenhang vertoont met de indicatoren voor de gemiddelde relatieve sterkte van de linkse partijen. Ook is geen verband aan te wijzen met de aard van georganiseerde belangenkonflikten, die door de hoogte van de organisatiegraad van de vakbeweging en het 'maatschappelijk korporatisme' gerepresenteerd worden. Wordt Japan meegerekend, dan ontstaat geen wezenlijk ander beeld.

Verskillende vergelijkingen voor de groei van het BNP 1950-1973 in 17 OECD-landen (standaardafwijking tussen haakjes)

tabel 2

	vergelijkingen					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
intercept	0.19	-0.05	3.09	-0.04	-0.23	2.10
% van alle arbeidskrachten in de landbouw, 1950	0.04 (0.02)			0.04 (0.01)		
% van de mannelijke arbeidskrachten in de landbouw, 1950		0.03 (0.02)			0.03 (0.01)	
relatief BNP per hoofd, 1960-'65			-0.03 (0.02)			-0.02 (0.02)
totale overheidsuitgaven/BNP, 1960-'66	0.07* (0.04)	0.09* (0.05)	0.07 (0.05)			
uitgaven voor sociale zekerheid/BNP, 1950-'73				0.19** (0.05)	0.22** (0.06)	0.19** (0.06)
R ²	0.48	0.30	0.39	0.68	0.58	0.55

**signifikant 5-%; *signifikant 10-%. Voor controlevariabelen niet aangegeven.

11. De toename van het BNP per hoofd (1950-1973) korreleert 0.67 met het percentage van het totaal aantal arbeidskrachten in de landbouw in 1950, 0.41 met het percen-

tage mannelijke arbeidskrachten in de landbouw 1950 en -0.60 met onze 'plaatsvervangers' voor het 'technisch inhaalpotentieel'.

De meeste gegevens over de relatieve grootte van de kollektieve sektor gaan niet verder terug dan 1960, waardoor we als ontoereikende beschrijving van de periode 1950-'73 de gemiddelde waarden van 1960 tot 1966 moeten nemen. Terwijl de overheidskonsumptie geen enkel verband vertoont met de economische groei, is het verband voor de lopende staatsuitgaven positief, maar nauwelijks significant. De totale staatsuitgaven bereiken positieve en (nagenoeg) significante verbanden bij de 10-procentsgrens voor alle drie de controlevariabelen (tabel 2). De relatieve omvang van de sociale-zekerheidsuitgaven over dezelfde periode geeft eveneens een positief en significant verband met de economische groei te zien. Wanneer Japan in de analyses wordt betrokken worden sommige van de bovengenoemde koëfficiënten niet-significant en veranderen ze dikwijls van teken.

De hierboven besproken indicatoren, die zowel de inkomstenbelastingen en het werknemersaandeel in de sociale verzekeringspremies alsmede de progressie in de inkomstenbelastingen aangeven, zijn nu eens positief, dan weer negatief, maar benaderen het significantieniveau niet. Door Japan mee te rekenen ontstaan dikwijls negatieve koëfficiënten; deze worden echter niet significant. Voor de Gini-koëfficiënt van de netto-inkomensverdeling over huishoudens (die van tien landen bekend is) geldt hetzelfde. Het inkomensaandeel van de bovenste tien procent levert positieve doch niet-significante koëfficiënten op, wederom met en zonder Japan. Een indikator voor de effectieve vraag — het werkloosheidscijfer tussen 1950 en 1973 — levert kleine koëfficiënten op (met wisselend teken) in relatie tot de verschillende controlevariabelen (met of zonder Japan).

Wanneer we de periode tot 1960-'73 beperken en we voorts van de veronderstelling uitgaan dat de samenstelling van de beroepsbevolking en het relatieve BNP per hoofd van de bevolking aan het begin van de periode gecontroleerd is, dan kunnen we daaruit slechts opmaken dat alleen de kosten van de sociale zekerheid een significant en positief verband met de economische groei vertonen (zie tabel 2). De lopende uitgaven en de totale overheidsuitgaven leveren positieve koëfficiënten op, die evenwel niet eens het onderste significantiegebied bereiken. Hier wordt het beeld volledig anders wanneer Japan in de analyse betrokken wordt. Alle koëfficiënten voor de relatieve omvang van de kollektieve sektor worden negatief en bereiken voor de lopende uitgaven bij de 6-8-procentsgrens voor alle controlevariabelen significante waarden.

De produktiviteitsgroei (BNP in verhouding tot de gewerkte mensen) tussen 1950 en 1973 laat geen significante verbanden met de verdeling van de politieke invloed zien — ook niet wanneer georganiseerde belangenkonflikten erin betrokken worden. De lopende staatsuitgaven, de totale staatsuitgaven en de sociale-verzekeringskosten daarentegen hebben alle een positief en significant verband met de produktiviteitsgroei. Wordt Japan meegerekend, dan

worden alle verbanden weer insignifikant, maar het teken verandert slechts in één geval. Het meerekenen van Japan levert voor de hierboven besproken indicatoren nergens verbanden op met de produktiviteitsgroei die significant worden.

Het gouden tijdperk: kapitaalvorming

Van alle factoren die voor economische groei van belang zijn, spelen van oudsher de kapitaalvorming en de hoeveelheid beschikbare arbeidskrachten een sleutelrol. Een onlangs verrichte analyse van de talrijke empirische studies over de gevolgen van pensioenen, werkloosheidsverzekeringen en sociale hulp voor de beschikbaarheid van arbeidskrachten kwam tot de konklusie dat sociale verzekeringen een beperkende werking op die beschikbaarheid hebben (Danziger, Haveman en Plotnick, 1981). De houdbaarheid van dergelijke inzichten blijft echter twijfelachtig (Atkinson e.a., 1984). Het is namelijk nogal een probleem hoe te onderscheiden naar bedoelde en onbedoelde gevolgen van sociale-verzekeringsprogramma's. Zo is bijvoorbeeld het verklaarde doel van pensioenen en ziekte-verzekeringen, mensen de mogelijkheid te geven niet te hoeven werken als ze dat om redenen van ouderdom of ziekte niet kunnen. Dergelijke programma's zouden te kort schieten wanneer ze niet de beschikbare hoeveelheid arbeidskrachten tot op zekere hoogte zouden doen dalen. De vraag waar het wél om gaat is of de vermindering van het arbeidsaanbod overeenkomt met de bedoelingen. En ten slotte laten veel van de hierboven besproken argumenten de konklusie toe dat politieke interventies en de verzorgingsstaatpolitiek niet alleen het arbeidsaanbod verminderen, maar ook de *vraag* naar arbeid. In het kader van deze bijdrage zal evenwel alleen de ontwikkeling van de kapitaalvorming in de achttien landen behandeld worden.

De rol van de verzorgingsstaat in de kapitaalvorming wordt meestal in het licht van de levenscyklustheorie van het sparen beschouwd. Die komt erop neer dat mensen minder sparen naarmate ze verwachten pensioenbetalingen uit kollektieve gelden te zullen ontvangen. Deze theorie is echter in zoverre beperkt en statisch, dat ervan wordt uitgegaan dat er slechts één hoofddoel voor het sparen geldt en daaruit wordt gekonkludeerd dat zodra één behoefte gedekt is er geen andere eisen meer gesteld zullen worden. Spaargelden en inkomens-overdrachten tussen verschillende generaties kunnen echter veel functies vervullen (bijv. Barro, 1974). Op basis van tijdreeksanalyses en internationale *cross-section analysis* heeft bijvoorbeeld Feldstein (1977, 1980) beargumenteerd dat pensioenaanspraken de partikuliere besparingen aanzienlijk doen dalen. Samenvatting van globale empirische gegevens toont aan dat de negatieve effecten onzeker en in ieder geval relatief beperkt zijn (Danziger, Haveman en Plotnick, 1981). In een vergelijkende studie voor 22 landen konden Katz,

Mahler en Franz (1983) geen negatieve effecten van de belasting-structuren op de gemiddelde reële jaarlijkse groei van de bruto binnenlandse investeringen in de jaren zeventig vaststellen.

Zoals gezegd is kapitaalvorming niet alleen afhankelijk van het sparen door personen. We zullen nu de met de staat en huishoudingen verbonden kapitaalvorming nader bekijken. Bruto-investeringen betekenen een toevoeging van nieuwe kapitaalgoederen aan het vermogen van de industrie of aan het vermogen van de staat en de particuliere dienstensektor (exklusief militaire uitgaven). Bij de analyse van de rol van verzorgingsstaat en politieke variabelen in de vorming van kapitaal gebruiken we het relatieve BNP per hoofd voor de periode 1960-'65, uitgedrukt in dollars van 1970 (RIJK), wat staat voor de stand van de technische ontwikkeling van het land, en voor de controle van de bevolkingsomvang kijken we naar de omvang van de groep tussen 0 en 15 jaar (JONG) en de 65-plussers (OUD) in verhouding tot de bevolking tussen 15 en 65. De algemene formule van de regressievergelijking is als volgt:

$$\text{kapitaalvorming} = a + b_1 \text{RIJK} + b_2 \text{JONG} + b_3 \text{OUD} + b_4 \text{VERZORG-POL}$$

De resultaten van de regressieanalyse wijzen uit, dat – met of zonder Japan – de relatieve sterkte van politiek links in dit verband niet van belang is. Hetzelfde geldt voor de organisatiegraad en voor het 'maatschappelijk korporatisme'. Indikatoren voor de omvang van de kollektieve uitgaven, de belastingstructuren en de inkomensverdeling lijken net zo weinig relevant te zijn. Dit laatste wellicht met uitzondering van de totale staatsuitgaven (met negatieve koëfficiënt), welke het significantieniveau naderen en het bereiken wanneer Japan wordt meegerekend. Het werkloosheidscijfer heeft een negatief en significant verband met de kapitaalvorming.¹² Het significante verband blijft ook bestaan wanneer Japan wordt meegerekend.

De groei na 1973

Was er een verband tussen enerzijds de economische groei in de door ons onderzochte landen tijdens de crisisjaren na 1973 en anderzijds de relatieve en absolute omvang van de overheidsuitgaven in die landen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen we de korrelatie onderzoeken tussen de groei van produktie en produktiviteit na 1973 en de voornaamste kenmerken van de verzorgingsstaten in twee

12. En wel volgens deze vergelijking: $-0,9^* \text{WERKLOOSHEID}$
(0,4)
Kapitaalvorming = $41,2 - 0,08 \text{ RIJK}$
(0,06) * sigfinikantieniveau: 5%
– $32,9 \text{ OUD} - 13,9 \text{ JONG}$
(28,3) (12,2)

periodes: de jaren vóór de crisis (1963-1973) en de tijd van de crisis zelf (1973-1981). We bekijken ook of er een verband bestaat tussen de *veranderingen* in de groei van produktie en produktiviteit en *veranderingen* in de kenmerken van de verzorgingsstaat in deze periodes.

Wat betreft de zeventien voornaamste landen is er geen significante relatie te vinden tussen de groei van het BNP per hoofd van de bevolking in de periode 1973-1982 en:

- de totale overheidsuitgaven (1974-1981)
 - de lopende overheidsuitgaven (1974-1981)
 - de overdrachtsuitgaven (1974-1981)
 - de rangschikking naar grootte van de lopende overheidsinkomsten (1974-1981)
 - de gemiddelde belastingprogressie voor industriearbeiders in 1976¹³
 - de gemiddelde belastingprogressie in het algemeen (1974 en 1975).
- Er is daarentegen wel sprake van een positieve wisselwerking tussen de produktiviteitsgroei in de periode 1973-1979 en de totale overheidsuitgaven (.45), zowel als de overdrachtsuitgaven (.59). Wanneer Japan wordt meegerekend blijft alleen de positieve relatie tussen produktiviteitsgroei en overdrachtsuitgaven significant.

Er is geen relatie tussen de produktiegroei 1973-1982 en de bovengenoemde maatstaven voor de omvang van de kollektieve sektor, terwijl de produktiviteitsgroei 1973-1979 weer positief korreleert met de totale overheidsuitgaven (.46) en de overdrachtsuitgaven (.68).

Wordt Japan wel meegeteld, dan wordt alleen de korrelatie met de uitgaven voor sociale zekerheid aanzienlijk geringer.

Veranderingen in de relatieve omvang van de overheidsuitgaven tussen de periodes 1963-1973 en 1973-1981 vertonen geen samenhang met veranderingen in de produktiegroei en de produktiviteitsgroei tussen dezelfde periodes. Dat blijft gelden wanneer Japan wordt meegerekend.

De relatieve omvang van de bruto-investeringen (de kapitaalvorming) in de periode 1974-1982 staat niet in verband met de al genoemde relatieve omvang van de overheidssektor in de periode 1973-1981 en evenmin met de betreffende gegevens voor de periode 1967-1973. Van de verschillende grootheden die over beide periodes werden bestudeerd korreleert alleen de toename van de overdrachtsuitgaven met de verandering in de omvang van de bruto-investeringen (— .43). Wanneer Japan wordt meegerekend worden verscheidene korrelaties negatief en significant.

13. Gemeten als het verschil in belastingdruk (uitgedrukt in procenten) voor de doorsnee werknemer in de in-

dustrie en voor degenen die tweemaal zoveel verdienen.

tabel 3

*Verskillende vergelijkingen voor de groei van het BNP in 17 landen
(standaardafwijkingen tussen haakjes)*

	vergelijkingen					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
intercept	1.34	1.16	3.41	2.33	2.25	2.50
% van alle arbeidskrachten in de landbouw, 1960	0.04 (0.01)			0.04 (0.02)		
% van de mannelijke arbeids- krachten in de landbouw, 1950		0.03 (0.01)			0.03 (0.02)	
relatief BNP per hoofd, 1960-'65			-0.02 (0.02)			-0.04 (0.02)
uitgaven voor sociale zekerheid/BNP, 1960-'73	0.11* (0.04)	0.13* (0.04)	0.10* (0.04)			
bruto-investeringen/BNP, 1960-'73				0.02 (0.05)	0.04 (0.06)	0.16* (0.07)
R ²	0.60	0.54	0.46	0.35	0.21	0.51

* 5% signifikantie.

tabel 4

*Verskillende vergelijkingen voor de produktiviteitsstijging 1950-'73 in 17 OECD-landen
(standaardafwijking tussen haakjes)*

	vergelijkingen								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
intercept	-0.69	-1.27	4.98	0.84	-1.66	4.26	-0.20	-0.69	3.30
% van alle arbeidskrachten in de landbouw, 1950	0.07 (0.02)			0.07 (0.02)			0.05 (0.01)		
% van mannelijke arbeids- krachten in de landbouw, 1950		0.06 (0.02)			0.06 (0.02)			0.05 (0.01)	
relatief BNP per hoofd, 1960-'65			-0.06 (0.02)			-0.06 (0.02)			-0.04 (0.02)
lopende overheidsuitgaven, 1960-'65	0.12** (0.05)	0.15** (0.06)	0.10 (0.06)						
totale overheidsuitgaven/ BNP, 1960-'65				0.11** (0.04)	0.15** (0.05)	0.10* (0.05)			
uitgaven voor sociale zekerheid/BNP, 1950-'73							0.24** (0.03)	0.29** (0.04)	0.23** (0.06)
R ²	0.68	0.49	0.57	0.70	0.56	0.61	0.91	0.84	0.77

**signifikant 5-%; *signifikant 10-%. Voor controlevariabelen niet aangegeven.

De groeipercenages in twee soorten verzorgingsstaat

Zoals we reeds vaststelden, zijn ook de critici die opkomen voor 'de vrijheid van het individu' geneigd een gematigde variant van de verzorgingsstaat te accepteren, gericht op het bieden van een minimale zekerheid voor de armen op basis van een verzekeringsstelsel. De heftigste kritiek is steeds gericht geweest op de 'institutionele variant' van de verzorgingsstaat, die ook diegenen 'die heel goed op eigen benen kunnen staan' aan de leiband laat lopen en op allerlei manieren de inkomens probeert te herverdelen. Hoewel de sociale-zekerheidsstelsels in de meeste landen historisch gegroeide mengvormen zijn,

hebben enige landen sinds de tweede wereldoorlog een vrij snelle ontwikkeling doorgemaakt in de richting van een institutionele verzorgingsstaat, terwijl andere het bij een minimaal stelsel gehouden hebben.

De Skandinavische landen — Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden — hebben zich duidelijk het verst ontwikkeld in de institutionele richting (met Finland als achterblijver), een ontwikkeling die blijkt uit het zeer grote aandeel van volksverzekeringen, geldend voor alle burgers (en niet alleen voor deelnemers aan het arbeidsproces); uit de relatief geringe rol die partikuliere verzekeringen spelen; uit de relatief royale uitkeringsniveaus bij een naar verhouding lage eigen bijdrage aan de financiering van de uitkeringen en hoge direkte (en progressieve) belastingen.

In al deze staten is de rol van de bijstand, inkomensondersteuning gebaseerd op onderzoek naar de inkomenssituatie, sterk teruggelopen en bijna onbelangrijk geworden.

Anderzijds zijn er andere (kleine of middelgrote) welvarende landen die duidelijk gekozen hebben voor de minimale variant van de verzorgingsstaat, zoals bijvoorbeeld Nieuw-Zeeland en Zwitserland. Dat komt tot uitdrukking in veel minder omvattende sociale-verzekeringswetten, de belangrijke rol van partikuliere verzekeringen en het blijven bestaan van vaak zeer belangrijke, precies afgestemde bijstandswetten. Het blijkt ook uit een relatief laag uitkeringsniveau.¹⁴

Wanneer we de normale formulering volgen zou men op grond van de algemene hypothese dat de zichzelf regulerende markt een superieur instrument is om groei te bereiken verwachten, dat de institutionele verzorgingsstaten qua economische groei steeds verder achter zullen blijven bij de gematigder verzorgingsstaten, en dat de groeipaden van beide varianten steeds verder uit elkaar zullen lopen. In tabel 5 wordt de ontwikkeling van het Bruto Nationaal Produkt per hoofd van de bevolking sinds 1950 weergegeven voor zeven van deze landen (zie ook Maddison, 1978).

Terwijl hun uitgangssituatie wat betreft Nationaal Inkomen ongeveer hetzelfde was, zijn de drie landen met een institutionele structuur gelijk opgegaan met de marginale verzorgingsstaten en vertoonden ze zelfs een wat snellere economische groei. Hoewel hierbij een aantal factoren een rol heeft gespeeld, zoals de verschillen in economische structuur, in positie in de internationale arbeidsdeling en in het loonbeleid sinds de tweede wereldoorlog, ondersteunt deze tabel dus niet de stelling dat de institutionele vorm van de sociale zekerheid een sterk negatieve uitwerking heeft gehad.

14. De verschillen in stelsels van sociale zekerheid tussen deze landen zullen nauwkeuriger worden uiteen-

gezet in latere publikaties op basis van dit onderzoeksproject.

tabel 5

BNP per hoofd in prijzen van 1970 (VS) en groeivoeten in landen met een typisch institutioneel dan wel marginaal verzorgingsstaatmodel, 1950-'79

	1950-'54	1955-'59	1960-'64	1965-'69	1970-'74	1975-'79	groeivoet 1950-'79
<i>Institutioneel</i>							
Finland	1503	1761	2222	2680	3521	3850	3.8
Noorwegen	1993	2247	2622	3219	3883	4629	3.3
Denemarken	1960	2149	2675	3245	3841	4082	3.0
Zweden	2335	2669	3212	3838	4414	4673	2.8
<i>Marginaal</i>							
Canada	2524	2825	3071	3735	4471	5028	2.8
Zwitserland	2335	2854	3335	3777	4436	4360	2.4
Australië	2391	2612	2916	3418	4000	4327	2.3
Nw.-Zeeland	—	—	—	—	—	—	1.5

Bespreking en konklusies

De meeste verdedigers van de verzorgingsstaat zien het marktmechanisme als onmisbaar en gewenst bestanddeel van de ontwikkelde industriële democratieën. Hoewel ze van mening zijn, dat politieke interventies in het vrije spel der marktkrachten en bijsturing van de uitkomsten daarvan een even natuurlijk en noodzakelijk bestanddeel zijn van zulke maatschappelijke organisaties als de markt zelf, zien ze in de afweging tussen markt en politiek toch veel problemen rijzen.

Veel van deze verdedigers van de verzorgingsstaat zijn dan ook nauwelijks te onderscheiden van de critici ervan. Toch is er een groeiende en steeds luidruchtiger groep critici van de verzorgingsstaat die alles wat volgens hen ingrepen in de marktontwikkeling zijn willen terugdringen; zo willen ze de invloed van de verzorgingsstaat marginaal maken om zich meer en meer, ja praktisch uitsluitend, te verlaten op het vrije spel der marktkrachten. Hun kritiek op overheidsinterventies en op de verzorgingsstaat gaat uit van de superieure prestaties van de zelfregulerende markt. In hun kritiek generaliseren zij sterk en ze doen het voorkomen alsof er onvermijdelijk een keus moet worden gemaakt tussen efficiency en groei, of interventie en gelijkheid.

Een studie op makroniveau zoals hier gepresenteerd kan natuurlijk niet de complexiteit weergeven van de wisselwerking tussen de politiek van de verzorgingsstaat en de economische ontwikkeling.

Toch zouden de hier gepresenteerde resultaten van belang kunnen zijn voor de algemenere formulering van zo'n stelsel.

Zoals we hebben gezien, valt in onze eeuw het gouden tijdperk van economische groei samen met de uitbouw van de verzorgingsstaat en met de toenemende politieke en institutionele interventies in markt-

processen. We mogen niet vergeten dat de hier gebruikte statistische testen vrij weinig bewijskracht hebben; toch vonden we geen aanwijzingen dat er in deze periode een negatieve relatie was tussen de economische ontwikkeling in de diverse kernlanden en de mate waarin de verzorgingsstaat in die landen is uitgebouwd. En evenmin tussen de economische ontwikkeling en de mate van politieke en institutionele interventie in die zeventien kapitalistische democratieën. De feitelijk vastgestelde significante relaties wijzen eerder op het tegengestelde verband. Er is geen werkelijk overtuigend bewijs voor de stelling dat de aanmerkelijke verschillen die er tussen deze landen rond 1970 bestonden in de mate van politieke interventie en ontwikkeling van de verzorgingsstaat, een belangrijke uitwerking hebben gehad op de mate waarin de economische ontwikkeling door de crisis van 1973/1974 vertraagde. Vaak wordt door critici gesteld dat de institutionele variant van de verzorgingsstaat negatieve gevolgen zou hebben voor de economische groei, maar dat bleek niet uit ons materiaal. Er kon ook geen systematisch bewijs worden gevonden voor Olsons hypothese van de voortdurende 'institutionele sklerose'.

De rekordgroei van Japan sinds de tweede wereldoorlog lijkt overigens niet het resultaat te zijn van een laissez-faire-politiek, maar eerder te zijn begunstigd door een succesvolle penetratie van de staat door economische belangengroepen en door een nauwe samenwerking tussen politiek en economie. Een belangrijke faktor achter de Japanse groeicijfers was natuurlijk ook het feit, dat Japan in 1950 het armste land was van de hier besproken achttien landen en ook het land met de grootste landbouwsector, waardoor er in veel sectoren en wat betreft technologie sprake was van een grote inhaalvraag. Het is waarschijnlijk ook het land met de laagste militaire uitgaven. Het feit dat de verzorgingsstaat en de kollektieve sektor in Japan relatief onderontwikkeld zijn lijkt dus niet zonder meer als argument te kunnen gelden voor een 'laissez-faire'-beleid.

33

Het meerekenen van OECD-staten die gedurende langere perioden na de tweede wereldoorlog geen democratisch regime kenden, zoals Spanje, Portugal, Griekenland en Turkije, zou de resultaten van de hier uitgevoerde regressieanalyses kunnen veranderen. Maar het lijkt erop dat de economische ontwikkeling van deze landen nog door zoveel andere factoren is beïnvloed, dat hun ervaringen geen grote betekenis hebben voor het debat over de gevolgen van verzorgingsstaat, overheidsinterventie en democratische sturing van marktprocessen. In elk geval zijn de negatieve konsekventies van deze ingrepen in de zeventien democratieën die we hier onderzochten wel het grootst geweest. Een theorie over de konsekventies van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat die niet opgaat voor deze landen is niet erg houdbaar.

Het is al met al niet eenvoudig empirisch de mening te onderbouwen,

dat de verzorgingsstaat de bronnen van de economische groei doet opdrogen. De resultaten van deze studie wijzen er eerder op, dat de theorieën over ernstig negatieve invloeden van de verzorgingsstaat op de economische groei in hun algemene vorm moeilijk overeind gehouden kunnen worden. Anderzijds leveren de hier gepresenteerde resultaten geen overtuigend bewijs voor de tegengestelde theorie, namelijk dat de verzorgingsstaat de economische groei bevordert. Hoewel een groot deel van de wisselwerkingen in de richting van die laatste stelling wezen, kan de richting van de kausaliteit niet worden vastgesteld. De konklusie van deze bijdrage is, dat er veel meer empirische gegevens nodig zijn – zowel op mikro- als op makro-niveau – voor we een oordeel kunnen vellen over de concurrerende hypothesen. Dat impliceert, dat ook de critici van de verzorgingsstaat, die tot dusver hun aanvallen gefundeerd hebben op algemene theorieën, in hun veronderstellingen veel preciezer moeten worden en dat ze naar harde feiten zouden moeten zoeken die hun hypothesen ondersteunen.

Literatuur

- Atkinson, A.B., Gomulka, J., Micklewright, J. en Rau, N., 1984, Unemployment Benefit, Duration and Incentives in Britain, *Journal of Public Economics* vol. 23, 3-26
- Bacon, R. en Eltis, W., 1976, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, Londen
- Barro, Robert J. en MacDonald, Glenn M., 1979, Social Security and Consumer Spending in an International Cross Section, *Journal of Public Economics*, vol. 11, 275-289
- Cameron, David R., 1981, On the Limits of the Public Economy, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 459 (January), 46-62
- Idem, 1978, The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, *American Political Science Review*, vol. 72, 1243-1261
- Choi, Kwang, 1983, A Statistical Test of Olson's Model, in Dennis C. Mueller (red.), *The Political Economy of Growth*, New Haven, Yale University Press, 57-78
- Cowart, A.T., 1978, The economic policies of European governments. Part II: Fiscal policy, *British Journal of Political Science* vol. 8, 425-439
- Danziger, Sheldon, Haveman, Robert en Plotnick, Robert, 1981, How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review, *Journal of Economic Literature* vol. XIX (September), 975-1028
- Denison, Edward F., 1967, *Why Growth Rates Differ*. Washington D.C., Brookings Institution
- Easterline, Richard E., 1973, Does Money buy Happiness? *The Public Interest*, nr 30 (Winter), 3-10

- Feldstein, Martin, 1980, International Differences in Social Security and Saving, *Journal of Public Economics* vol. 14, 225-244
- Friedland, Roger en Sanders, Jimmy, 1983, The Politics of Economic Growth in Market Economies?, ongepubliceerd manuscript, Department of Sociology, University of California, Santa Barbara
- Hayek, Friedrich A., 1960, *The Constitution of Liberty*, Londen, Routledge
- Heimann, Eduard, 1929, 1980, *Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt, Suhrkamp
- Johnson, Harry G., 1972, *Inflation and the Monetarist Controversy*, Amsterdam, North Holland
- Katz, Claudio J., Mahler, Vincent A. en Franz, Michael G., 1983, The Impact of Taxes on Growth and Distribution in Developed Capitalist Countries: A Cross-National Study, *American Political Science Review*, vol. 77 (December), 871-886
- Korpi, Walter, 1983, *The Democratic Class Struggle*, Londen, Routledge
- Kuusi, Pekka, 1964, *Social Policy for the Sixties*, Kuopio
- Kuznets, S., 1979, *Growth, Population and Income Distribution*, New York, Norton
- Lindbeck, Assar, 1983, Budget Expansion and Cost Inflation, *American Economic Review. Papers and Proceedings*, vol. 73 (May), 285-296
- Idem, 1981, Work Disincentives in the Welfare State, *National-ökonomische Gesellschaft Lectures 79-80*, Wenen, Manz
- Idem, 1981, Disincentive Problems in Developed Countries. Lecture on conference on *Growth and Entrepreneurship*, International Chamber of Commerce, Manilla
- Lipsey, R.G., 1965, Statistical and Demand Deficient Unemployment Reconsidered, in A.M. Ross (red.), *Employment Policy and the Labor Market*, Berkeley, University of California Press
- Maddison, Angus, 1982, *Phases of Capitalist Development*, Oxford, Oxford University Press
- Idem, 1979, Per Capita Output in the Long Run, *Kyklos* 32 (1/2), 412-429
- Marshall, Alfred, 1907, *Principles of Economics*, Londen, MacMillan
- Matthews, R.C.O., 1968, Why Has Britain Had Full Employment since the War? *Economic Journal*, september
- Myrdal, Gunnar, 1929, 1953, *The Political Element in the Development of Economic Theory*, Londen, Routledge
- Idem, 1957, *Rich Lands and Poor: Road to World Prosperity*, New York, Harper & Brothers
- Idem, 1960, *Beyond the Welfare State*
- Idem, 1970, *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*
- Okun, Arthur, 1975, *Equality and Efficiency: The Big Trade-Off*, Washington D.C., The Brookings Institution
- Olson, Mancur, 1982, *The Rise and Fall of Nations*, New Haven, Yale University Press
- Polanyi, Karl, 1944, 1957, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*, Boston, Beacon Press

- Pryor, Fredric L., 1983, A Quasi-test of Olson's Hypotheses, in Dennis C. Mueller (red.), *The Political Economy of Growth*, New Haven, Yale University Press, 90-108
- Runciman, W.G., 1966, *Relative Deprivation and Social Justice*, Londen, Routledge
- Saunders, Peter, 1984, Public Expenditure and Economic Performance in OECD Countries, Paper presented at the Conference on Social Policy and the Economy The Future of the Welfare State, University of Bath, 8-10-juni 1984
- Schmookler, J., 1966, *Invention and Economic Growth*, Cambridge, Harvard University Press
- Scitovsky, Tibor, 1980, Can Capitalism Survive? An Old Question in a New Setting, *American Economic Review*, mei, 1-9
- Titmuss, Richard M., 1974, *Social Policy. An Introduction*, Londen, Allen & Unwin