

Vad hände med Sveriges reformförmåga?

Andreas Bergh
Gissur Ó Erlingsson

Vad hände med Sveriges reformförmåga?

Andreas Bergh

Ekonomihögskolan (Lunds universitet)

Institutet för näringslivsforskning (IFN, Stockholm)

Gissur Ó Erlingsson

Centrum för kommunstrategiska studier

Linköpings universitet

Entreprenörskapsforum
Örebro universitet, 701 82 Örebro
E-post: info@entreprenorskapsforum.se

Författare: Andreas Bergh och Gissur Ó Erlingsson
Form: Entreprenörskapsforum
Tryck: Örebro universitet
ISBN: 978-91-89752-03-0

Förord

En av Entreprenörskapsforums huvuppgifter är att genom forskningsbaserad kunskap verka för ett bättre näringslivsklimat i Sverige. I de rapporter som tas fram läggs därför alltid fokus på att ge policyförslag som presenteras på ett lättillgängligt sätt vilket gör rapporten mottaglig även utanför den akademiska världen. Syftet är att ge bland annat politiker kunskap som kan leda till reformer och välunderbyggda beslut för att stärka svenskt företagande, konkurrenskraft och innovationsförmåga.

Rapporten *Vad hände med Sveriges reformförmåga?* går bortom att ge enskilda policyförslag. I stället tar sig rapportförfattarna an den övergripande frågan om hur Sveriges förmåga att genomdriva reformer har utvecklats över tid.

Författarna konstaterar att reformtakten var hög under slutet av förra århundradet vilket gjorde intryck på politiska journalister och även dokumenterades vetenskapligt. De menar dock att reformtakten på senare år har avtagit och att den ekonomiska friheten till och med är fallande på flera områden i Sverige.

I rapporten diskuteras tänkbara förklaringar till fenomenet. Bland annat lyfts frågan om hur riksdagens sammansättning förändrats över tid, betydelsen av att vi har yngre politiker än tidigare och om reformvänliga regeringar straffas av väljarna.

Rapporten är författad av Andreas Bergh, docent Lunds universitet samt Institutet för näringslivsforskning (IFN), och Gissur Ó Erlingsson, professor Linköpings universitet. Författarna svarar själv för den analys samt de slutsatser och förslag som presenteras i rapporten. De delas inte nödvändigtvis av Entreprenörskapsforum.

Jag önskar dig en intresseväckande läsning!

Stockholm i april 2023

Anders Broström vd Entreprenörskapsforum och docent KTH

Innehåll

Sammanfattning	7
1. Inledning	9
Utebliven kollaps	12
Hög reformtakt 1980–2000	14
Direkt och indirekt blocköverskridande enighet	16
Det svenska experimentet	17
2. Reformförmåga i Sverige 2000–2020	19
3. Tänkbara förklarningar till den minskade reformtakten	24
Färre parlamentariska utredningar, fler tweets	25
Försämrade relationer mellan politik och samhällsvetenskap	27
Blockpolitikens död	28
Allt yngre politiker	29
4. Avslutande diskussion	31
Referenser	34
Appendix A	38
Appendix B	40

Sammanfattning

Från 1970-talet fram till millennieskiftet ökade den ekonomiska friheten i Sverige kraftigt, och ökningstakten var snabbare än i jämförbara länder. Sveriges reformförmåga imponerade på politiska journalister - inte bara i Sverige, utan runt om i världen - och dokumenterades även vetenskapligt.

2009 publicerades vår artikel *Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms* i tidskriften *Scandinavian Political Studies*. Vi förklarade Sveriges reformförmåga under 1900-talets slut med en blocköverskridande enighet om välfärdsstaten, en pragmatisk och konsensusinriktad politisk kultur och ett konstruktivt och framgångsrikt användande av utredningsväsendet.

I denna rapport följer vi upp vår analys genom att studera perioden från 2000 fram till 2020. På flera områden faller numera den ekonomiska friheten i Sverige, även jämfört med andra länder. Vi konstaterar att flera förutsättningar för reformförmåga har försämrats och diskuterar tänkbara förklaringar till detta. Vi konstaterar att det politiska landskapet har förändrats så att det blivit svårare att forma handlingskraftiga majoriteter, liksom att det offentliga utredningsväsendet har ändrat karaktär och sannolikt tappat mycket av sin viktiga funktion i reformprocessen. Vi flaggar också för ett potentiellt problem i att medelåldern för svenska rikspolitiker blir allt lägre.

Inledning

1

Välfärdsstatens framtid är ett återkommande tema i både samhällsvetenskaplig forskning och politisk debatt. Sverige har länge haft en central roll i denna diskussion, men på olika sätt. Under 1980-talet och början av 1990-talet användes Sverige ofta som ett avskräckande exempel. På 2010-talet framhölls Sverige i stället ofta som ett föredöme för andra länder. Förklaringen till att Sverige kunde gå från avskräckande exempel till föredöme kan sammanfattas i ett ord: reformförmåga. Denna rapport sammanfattar forskning om länders reformförmåga i allmänhet och Sveriges i synnerhet. Framför allt undersöker vi hur Sveriges reformförmåga har utvecklats från år 2000 och framåt, diskuterar vad som påverkar Sveriges reformförmåga och frågar oss avslutningsvis vad vi kan vänta oss av framtiden. Vårt huvudbudskap är att Sveriges reformförmåga ser ut att ha minskat.

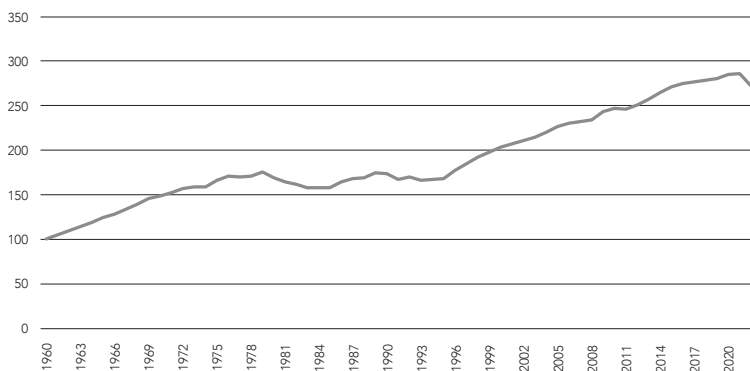
På den tiden Sverige användes som avskräckande exempel beskrevs flera aspekter som problematiska. På 1970-talet var Sverige i ett läge då höga löneökningar hotade företagens konkurrenskraft, vilket kortsiktigt hanterades av politikerna genom upprepade devalveringar av den svenska kronan. Devalveringarna urholkade lönernas värde genom inflation, vilket ledde till krav från fackföreningarna på ännu högre löner. Devalveringarna skapade osäkerhet och fördröjde strukturomvandlingen av ekonomin bort från industrisamhället.

Under 1970-talet hade Sverige också ett komplext skattesystem med höga marginalskatter. Incitamentsstrukturen gynnade skatteplanering och skuldsättning, medan arbete och sparande missgynnades. I ambitionen att minska fattigdom och ekonomisk ojämlikhet bidrog även välfärdspolitiken till att försvaga drivkrafterna för arbete. Reformen som syftade till att stärka de anställdas ställning på arbetsmarknaden hade bieffekten att arbetsmarknaden blev tudelad. Anställningstryggheten var

hög för fast anställda vilket gjorde att arbetsgivarnas behov av flexibilitet i bemanningen i ökad utsträckning hanterades av tidsbegränsade anställningar. I genomsnitt var arbetslösheten lägre, men marginalgrupper såsom ungdomar, personer med nedsatt hälsa och utlandsfödda klarade sig sämre. Även offentliga monopol och regleringar kritiserades. Den offentliga sektorn ansågs vara ineffektiv och oflexibel. Kritiker av den svenska välfärdsstatsmodellen pekade också ofta på att de höga skatter som krävdes för finansiering av välfärdsstaten skulle bli allt svårare att upprätthålla när ekonomin blev alltmer global och skattebaserna mer rörliga.¹

Figur 1 och 2 illustrerar flera av de problem som kritikerna pekade på. Under en 20-årsperiod, från 1975 till 1995, stod reallönerna i Sverige stilla. Andelen vuxna (heltidsekvivalenter, 20–64 år) med försörjning från någon av välfärdsstatens transfereringar ökade från elva procent 1970 till 23 procent 1994.

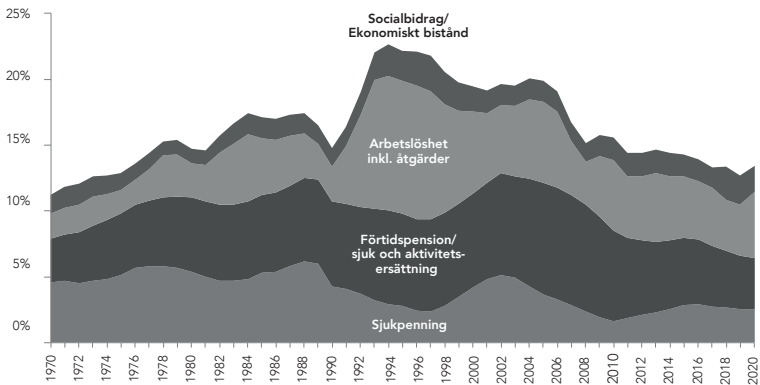
Figur 1. Reallön i Sverige 1960–2022 (index, 1960 = 100)



Källa: Medlingsinstitutet.

1. Några exempel på kritiska analyser av Sverige: Agell (1996); Borg (1992); Henrekson (1992); Henrekson m.fl. (1994); Langby (1984); Lindbeck (1998); Snower (1993); Ståhl och Wickman (1993).

Figur 2. Transfereringsförsörjning i Sverige 1970–2020



Källa: SCB och egna beräkningar.

Ett tema i flera av problembeskrivningarna var att den svenska välfärdsstaten, som den utformades på 1970- och 1980-talen, var ekonomiskt och/eller politiskt ohållbar. Ekonomiskt, för att den skulle bli dyr och kräva skatter så höga att skattebaserna eroderar med budgetunderskott och ökande statsskuld som konsekvens. Politiskt, för att väljarna skulle revoltera mot högskattestaten och rösta för ett helt annat system.

I början av 00-talet stod det emellertid klart att den svenska välfärdsstaten hade undvikit den kollaps som många tidigare hade beskrivit som snudd på oundviklig (och som kanske en del kritiker av ideologiska skäl hoppades på). Även detta framgår av figur 1 och 2. Efter att 90-talskrisen läkte ut runt 1994 utvecklades svensk ekonomi starkt. Budgetunderskott och statsskuld föll. Reala löner och inkomster utvecklades gynnsamt. Politiskt var (och är) stödet för välfärdsstaten också mycket stabilt², så till den grad att det parti – Moderaterna – som ständigt gått till val på sänkta skatter och effektiviseringar av offentlig sektor, inför valet 2006 valde att byta strategi och i stället lansera sig som Sveriges nya arbetarparti.

Framgången höll i sig. Efter att Sverige klarade 2008–2009 års globala finanskris bättre än de flesta andra länder utsåg Washington Post år 2011 Sverige till "The Rockstar of Recovery".³ Nu skrevs det åter böcker där

2. Svallfors (2011). Efter Svallfors studie tycks stödet, om något, ha ökat ytterligare (Goossen m.fl., 2021).

3. The Washington Post, 24 juni 2011.

Sverige framhölls som ett föredöme för andra länder, exempelvis George Lakeys *Viking Economics* från 2016.

Utebliven kollaps

Den uteblivna kollapsen för den svenska välfärdsstaten har sannolikt flera förklaringar. En tänkbar förklaring är att kritikerna på vissa punkter överdrev Sveriges problem. Till exempel tyder mycket på att ekonomisk globalisering inte var det hot mot välfärdsstaten som det stundom beskrevs som. På flera sätt har ekonomisk öppenhet faktiskt visat sig vara gynnsamt för välfärdsstater som den svenska.⁴

En annan förklaring är att kritikerna på flera punkter hade rätt och att välfärdsstaten har bantats betydligt jämfört med när den var som mest generös. Ersättningsnivåer nära 100 procent och marginalskatter på 80–90 procent tycks numera höra till historieböckerna (även om det naturligtvis inte kan uteslutas som framtidsscenario).

Den tredje och kanske mest betydelsefulla förklaringen är emellertid att svenska politiker genomförde en lång rad reformer som sammantaget gjorde välfärdsstaten mer robust både ekonomiskt och politiskt, samtidigt som dess generella och relativt generösa karaktär i allt väsentligt bestod.

Reformperioden har utförligt beskrivits i boken *Den kapitalistiska välfärdsstaten* (Bergh, 2007; 2022). Men det är en sak att konstatera att reformer har genomförts, en annan sak att förklara *hur* de kom till stånd. Svårigheterna att genomföra förändringar i mogna välfärdsstater är betydande och väldokumenterade inom forskningslitteraturen (se exempelvis Castles (2004) och Pierson (1996) samt Santesson-Wilson (2012) för en bra introduktion på svenska). I teorin kan olika typer av reformer skapa samhällsekonomiska vinster, men de ligger ofta långt fram i tiden och är utspridda på många olika grupper i samhället. På kort sikt skapar reformerna däremot jobbiga förändringar för konkreta och avgränsade grupper som då snabbt kan organisera sitt motstånd mot de förändringar som de anteciperar kommer försämra deras situation. Det är bland annat därför man så ofta observerar vad Mancur Olson (1996) kallar "big bills left on the sidewalk" – med vilket han avser ogenomförda effektivitetshöjande reformer med stark potential att gynna allmänintresset.

4. Tillgången till en världsmarknad där insatsvaror kan köpas billigt och avancerade produkter säljas dyrt är en sådan mekanism. Se vidare Bergh (2021).

I artikeln *Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms* (Bergh och Erlingsson, 2009) studerade vi frågan om hur Sverige hanterade de svårigheter med reformer som beskrevs ovan. Med hjälp av data från Fraser Institute index för Ekonomisk frihet (www.freetheworld.com) visade vi att Sverige följde den allmänna trenden i västvärlden, nämligen att genomföra liberaliserande reformer som på olika sätt ökade den ekonomiska friheten.⁵ En trolig effekt (både teoretiskt och empiriskt) av denna typ av liberaliserande reformer är att den samhällsekonomiska effektiviteten ökar.⁶ Mer specifikt innebär det att reformerna förbättrar för vissa grupper i samhället utan att försämra för andra (så kallade Pareto-förbättringar), alternativt att reformerna skapar både vinnare och förlorare men där vinnarna vinner mer än förlorarna förlorar (så kallade Kaldor-Hicks-förbättringar). Eftersom Pareto-förbättrande reformer (reformer utan förlorare) är sällsynta, är framgångsrik reformpolitik till stor del en fråga om att genomföra effektivitetshöjande reformer tillsammans med åtgärder som kompenserar de grupper som förlorar på reformer (även om de ofta bara är förlorare på kort sikt).⁷

Det vi i den artikeln fann särskilt intressant var att den svenska reformtakten hade varit högre än i jämförbara länder. Den som bara studerar nivån på det totala skatteuttaget, offentliga utgifter eller sociala utgifters andel av BNP riskerar att underskatta graden av förändring i Sverige. Denna typ av aggregerade mått fångar inte vidden av de förändringar som genomfördes i Sverige, exempelvis när det gäller den offentliga sektorns organisation, vilket för övrigt är en poäng som tidigt gjordes av Blomqvist (2004). År 2000 var Sverige fortfarande ett högskatteland med höga offentliga utgifter, men omfattande organisatoriska och strukturella reformer hade genomförts och den ekonomiska friheten hade ökat kraftigt under de föregående 20–30 åren. I figur 3 jämförs Sverige med andra etablerade välfärdsstater som är vanligt förekommande inom välfärdsstatsforskningen, indelade i skandinaviska, kontinentala och anglosaxiska välfärdsstater.⁸ Eftersom världen sedan 1980 har uppvisat en trendmässig ökning i graden av ekonomisk

5. Indexet förklaras närmare i avsnitt 2.

6. Se exempelvis Doucouliagos och Ulubasogly (2006) samt Bergh och Bjørnskov (2021).

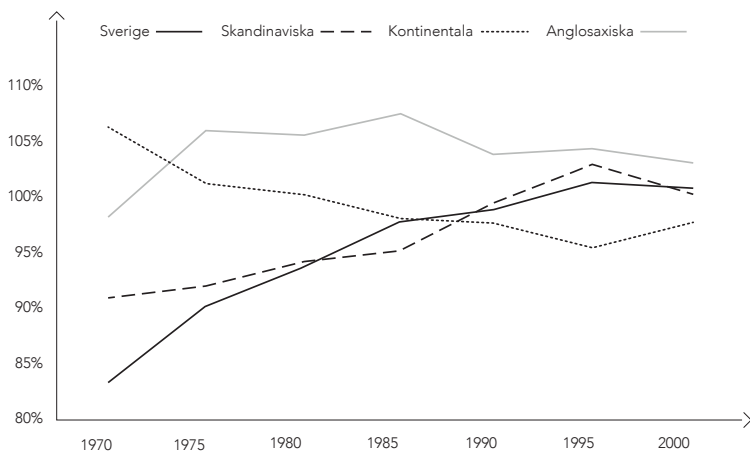
7. Se Bergh (2009), Santesson-Wilson (2012) och Lindvall (2021) för mer om effektivitetshöjande reformer och kompensation av förlorare.

8. Debatten om välfärdsstatsmodeller startade med Esping-Andersen (1990). Vår indelning följer Korpi och Palme (1998).

frihet, visar figuren ekonomisk frihet i olika länder som avvikelse från genomsnittet.

De anglosaxiska välfärdsstaterna (Kanada, Australien, UK och USA) ligger strax över genomsnittet under tidsperioden. De kontinentala (Tyskland, Frankrike, Belgien, Holland, Italien och Schweiz) börjar strax ovanför genomsnittet men slutar strax under. De skandinaviska välfärdsstaterna (Sverige, Finland, Norge och Danmark) börjar under genomsnittet men slutar strax över det. Sverige utmärker sig genom att starta särskilt lågt och genom att ha en brantare ökning, vilket vi tolkar som en snabbare reformtakt i liberaliserande riktning.

Figur 3. Sveriges förändring i Ekonomisk frihet relativt genomsnitt för mogna välfärdsstater



Källa: Bergh och Erlingsson (2009b).

Hög reformtakt 1980–2000

Enligt vår artikel från 2009 är en viktig förklaring till den höga reformtakten att skatter och välfärdsutgifter förblev relativt höga i Sverige. Litteraturen som säger att välfärdsstatsreformer är svår genomförda bygger i regel på tanken att det är regelrätta nedskärningar som ska genomföras. Även om olika aktörer naturligtvis hade olika drivkrafter och motiv, var en tongivande argumentationslinje både i offentliga utredningar och

från inflytelserika aktörer i samhällsdebatten att reformerna behövdes för att välfärdsstaten på sikt skulle kunna överleva och anpassas till ändrade ekonomiska förhållanden. Inte minst var detta ofta hur tongivande socialdemokrater argumenterade. Den tidigare socialdemokratiska finansministern Kjell-Olof Feldt uttryckte det kärnfullt i titeln på sin debattbok från 1994: *Rädda välfärdsstaten!* (Feldt, 1994) – men det finns fler exempel, som framgår av tabell 1.

Tabell 1. Böcker om behovet av välfärdsstatsreformer publicerade av inflytelserika socialdemokrater under 1990-talet

Författare	Titel	Budskap
Klas Eklund (1993)	<i>Hur farligt är budgetunderskottet?</i>	Budgetunderskottet är farligt och hotar välfärdsstaten
Kjell-Olof Feldt (1991)	<i>Alla dessa dagar - I regeringen 1982-1990.</i>	Finanspolitiken under 1980-talet var för expansiv och finansdepartementet hade för lite makt
Kjell-Olof Feldt (1994)	<i>Rädda välfärdsstaten!</i>	Välfärdsstatens framtid hotas av Sveriges ekonomiska problem
Anders Isaksson (1992)	<i>När pengarna är slut - välfärden efter välfärdsstaten</i>	90-talskrisen är inte en temporär konjunktumedgång, den är en kris för välfärdsstaten.
Anders Isaksson (1994)	<i>Alltid mer, aldrig nog - om medborgaren, staten och välfärden</i>	Människor påverkas av ekonomiska incitament och en svag incitamentstruktur riskerar göra välfärdsstaten ohållbart dyr
Assar Lindbeck	<i>Nya villkor för ekonomi och politik, SOU 1993:16</i>	Utredningen levererade 113 förslag för ökad makroekonomisk stabilitet, effektivitet och tillväxt.
Göran Persson	<i>Den som är satt i skuld är inte fri - min berättelse om hur Sverige återfick sunda statsfinanser.</i>	Sveriges statskuld var för hög men Persson fick ned den.

Källa: Bergh (2022).

Strategin att liberalisera utan att genomföra kraftfulla neddragningar var viktig av åtminstone två skäl.

För det första: reformer som syftar till att genom ökad ekonomisk frihet göra en välfärdsstat mer robust och anpassad till en global ekonomi, kan fördras både av partier som primärt gillar välfärdsstaten och av partier som primärt gillar ekonomisk frihet.

För det andra: reformer som inte primärt syftar till att minska välfärdsstatens storlek (eller ändra dess karaktär från universell till selektiv) ger politikerna fler frihetsgrader när det gäller att kompensera grupper som

kortsiktigt förlorar på reformerna.⁹ Reformerna kan därmed utformas så att tillräckligt många anser sig vinna tillräckligt mycket för att inte vilja blockera reformprocessen.

En viktig faktor som vi lyfte fram i Bergh och Erlingsson (2009) var att svensk politik av tradition länge har haft ett intimt samröre med ledande svenska samhällsvetare, särskilt inom nationalekonomi och socialpolitik. En viktig arena för dessa kontakter hade traditionellt varit det svenska kommittéväsendet och i synnerhet de breda parlamentariska utredningarna. Det finns mycket goda skäl att tro att dessa bidrog till att jämka ihop olika partiers och politikernas verklighetsbeskrivningar och på så sätt underlätta politiska kompromisser. Tabell 2 sammanfattar några av de viktigaste reformerna och hur de utreddes, ofta under många års tid.

Direkt och indirekt blocköverskridande enighet

Kännetecknande för Sveriges intensiva reformperiod är att reformer hade stöd på båda sidor av den politiska blockgränsen. I vissa fall var enigheten en direkt följd av att reformen framförhandlades av Socialdemokraterna tillsammans med ett eller flera borgerliga partier. I andra fall kan enigheten sägas ha uppstått implicit eller indirekt genom att en regering införde reformer som kommande regeringar accepterade. I praktiken var det ofta regeringen Bildt 1991–1994 som införde reformer som i många fall accepterades av Socialdemokraterna. Samtidigt är det också viktigt att den rivstart som regeringen Bildt gjorde (både enligt sin egen och andras historieskrivning) underlättades av att många reformer var noggrant beredda och utredda under den föregående mandatperioden (bland annat av den så kallade kanslihusögern i form av politiskt sakkunniga och andra tjänstemän med ekonomisk utbildning).

Reformer i konsensus var inget nytt för Sverige. I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet identifierade ett flertal statsvetare vad de ansåg vara ett unikt svenskt sätt att bedriva politik på.¹⁰ Jämfört med andra länder präglades svensk politik i högre utsträckning av rationalitet, pragmatism och konsensus. Vidare spelade statliga utredningar en viktig roll för att man över huvud taget skulle kunna fatta stora politiska beslut. Intressegrupper bjöds in till förhandlingar inför större reformer, och generellt fattades stora beslut inte med någon större brådska.

9. Se exempelvis Duval (2008) och Lindvall (2017).

10. Se Anton (1969), Castles (1976) och Elvander (1974).

Tabell 2. Viktiga reformer i Sverige och hur de utreddes

Område	Utredningar/propositioner	Kommentar
Avreglering av kreditmarknaden	Utredningen initierades 1980. Rapporterades som SOU 1982:52 En effektivare kreditpolitik.	Proposition lades 1984 (85:40).
Avreglering av valutamarknaden	Utredningen initierades 1977. Presenterades som SOU 1985:52 Översyn av valutaregleringen.	Implementerades gradvis av Riksbanken och var helt genomförd 1989
Avreglering av telepolitiken	De första stegen mot denna reform togs genom proposition 1987/88:118 Beslut om telepolitiken. Avreglering ägde rum 1993.	
Avreglering av elmarknaden	Proposition 1990/91:97: Om näringspolitik för tillväxt. Avreglering ägde rum fr.o.m. 1996.	
Avreglering av inrikesflyg	SOU 1990:58 Konkurrens i inrikesflyget, avregleringar följde 1992 och 1993.	
Avreglering av järnvägen	Proposition 1987/88:50. Utredningen presenterades i SOU 1993:13 Ökad konkurrens på järnvägen. Första konkurrensutsatta transporter 1993	
Skattereform	Utredningar initierades 1987 (inkomstskatt, mervärdesskatt, företagsskatt) och presenterades 1987 (SOU 1989:33; SOU 1989: 32; SOU 1989:35). Reformen implementerades 1990 och 1991.	Debatt om höga marginalskatter inte minst sedan Astrid Lindgrens Pomperipossa
Oberoende riksbank och ny makroekonomisk policy	Utredningen initierades 1990, presenterades som SOU 1993:20 Riksbanken och prisstabiliteten. Diskuterades också i Lindbeck-kommissionen (SOU 1993:16). Prop. 1997/98:40 Riksbanken ställning.	Riksbanken fick formellt oberoende 1999, men hade i praktiken arbetat enligt nya principer hela 90-talet.
Ny budgetprocess	Ds 1992:126 Statsskulden och budgetprocessen, Lindbeck-kommissionen (SOU 1993:013)	
Pensionsreformen	Initiering 1984. SOU 1990:76 och SOU 1990:78. Ny utredning presenterades som SOU 1994:20 Reformert pensionssystem. Infasning av nytt system påbörjas 1999	Nytt system fasas in under en övergångsperiod för födda 1938–1953.

Det svenska experimentet

Vid den tid då statsvetare dokumenterade Sveriges rationella och pragmatiska metod för politiskt beslutsfattande inleddes emellertid en mer problemfylld period i Sveriges utveckling. Perioden från 1970 till 1995 i Sverige har ofta beskrivits i negativa termer, vilket exempelvis illustreras i Assar Lindbecks bok *Det svenska experimentet*. Sveriges ekonomiska tillväxt avtog och, som beskrevs ovan, inflationen åt upp löneökningarna. Begreppet "experiment" hade i Lindbecks bok en negativ klang, men det finns också fördelar med att experimentera, nämligen att det ofta är en framgångsrik väg till lärande. Det räcker att följa Sverige ytterligare fem eller tio år efter 1995 för att bilden ska bli avsevärt mer positiv. Som Bergh

(2021), med hjälp av begreppet "Hayekianska välfärdsstater", argumenterar var Sveriges experimentella lärande sannolikt en viktig förklaring till denna relativt framgångsrika reformperiod. Sverige kan numera beskrivas som ett land som förvisso har gjort betydande misstag men som också haft förmågan att lära av misstagen och rätta till dem.¹¹

Den höga reformtakten bidrog till att Sverige, när 2008 års globala finanskris slog till, befann sig i en avsevärt bättre utgångsposition än vad landet hade gjort inför 1990-talskrisen. Samtidigt syntes vissa varningstecken. I första utgåvan av *Den kapitalistiska välfärdsstaten* (Bergh, 2007) framhölls att bostadsmarknad och arbetsmarknad nästan helt hade förblivit orörda av reformer, samt att klyftan i arbetslöshet mellan inrikes och utrikes födda var oroväckande stor och dessutom växande. Varningar utfärdades för att "utanförskapet består, med uppenbar risk för olyckliga sociala konsekvenser såsom brottslighet, segregation och kanske även främlingsfientlighet" (Bergh, 2007, s. 152). Vidare konstaterades att 2010-talets demografiska struktur såg ut att bli relativt gynnsam, medan balansen mellan antalet i arbetsför ålder och antalet äldre - allt enligt SCB:s befolkningsprognoser - förväntades bli mindre gynnsam från ungefär 2020 och framåt. 2010-talet kunde därför beskrivas som ett gyllene tillfälle att rusta Sverige inför 2020-talet.

Men hur gick det då? Kännetecknas svensk politik fortfarande av pragmatism och blocköverskridande enighet om viktiga reformer? Det har nu gått ytterligare drygt två decennier. I nästa avsnitt undersöker vi – med samma metod som vi använde i Bergh och Erlingsson (2009) – hur reformförmågan ser ut att ha utvecklats i Sverige från millennieskiftet fram till idag.

11. Begreppet Hayekianska välfärdsstater syftar på den österrikiska ekonomen och filosofen Friedrich August von Hayek vars artikel *The use of knowledge in Society* beskriver hur kunskap upptäcks och sprids genom ett ständigt pågående experimenterande av många olika aktörer i samhället (Hayek, 1945).

Reformförmåga i Sverige 2000–2020

2

Det amerikanska Fraser Institute ger sedan 1995 regelbundet ut rapporter om ekonomisk frihet i länder runt om i världen. Ekonomisk frihet är ett samlingsbegrepp för att beskriva i vilken utsträckning aktörer på marknaden är fria att ingå avtal med varandra utan att hindras av olika typer av regleringar och offentliga ingrepp i marknaden. Enkelt uttryckt kan ekonomisk frihet tolkas som ett mått på graden av marknadsekonomi i ett land.¹² Sedan år 2000 kommer rapporterna årligen, medan data för perioden 1970–2000 finns vart femte år. Indexet konstrueras genom att en rad olika typer av offentlig statistik och data sammanställs och omvandlas till en skala som går från 0 till 10, där ett högre värde betyder mer ekonomisk frihet. Indexet består numera av fem olika områden som representerar olika typer av ekonomisk frihet. De fem dimensionerna framgår av ruta 1.

Fem typer av ekonomisk frihet enligt Fraser Institute och exempel på vad de innehåller (se appendix A för indexets alla delar):

1. Offentliga sektorns storlek

Ex: låga skatter, låga offentliga utgifter, begränsat offentligt ägande

2. Rättsstat och äganderätt

Ex: frånvaro av korrupcion och tydligt upprätthållande av äganderätten

3. Penningpolitik och betalningsväsende

Ex: låg och stabil inflation

12. För en introduktion på svenska, se Berggren (2003).

4. Internationell handel

Ex: Låga tullar och icke-tariffära handelshinder.

5. Regleringar av den inhemska ekonomin

Ex: Flexibel arbetsmarknad, få regleringar av inhemska produktmarknader.

En kritisk diskussion kring indexets utformning har förts, särskilt när det gäller den första dimensionen, den som mäter den offentliga sektorns storlek (se exempelvis Ott, 2018). Indexets konstruktion innebär att länder med stora välfärdsstater – och därmed höga skatter och höga offentliga utgifter – med nödvändighet får lägre ekonomisk frihet. Utifrån en definition av ekonomisk frihet som frånvaro av offentlig inblandning i ekonomin är detta fullt logiskt. Samma sak gäller när ekonomisk frihet tolkas som mått på graden av marknadsekonomi i ett land. Med det sagt har det empiriskt konstaterats att dimension 1, den offentliga sektorns storlek, korrelerar svagt eller inte alls med de övriga dimensionerna. Samtidigt korrelerar dimension 2 till 5 starkt med varandra. Statistiskt betyder detta att dimension 1 sannolikt fångar ett annat underliggande fenomen än de övriga fyra dimensionerna.

Det har också visats att en rad länder (däribland Sverige) kombinerar låg ekonomisk frihet när det gäller statens storlek med en hög ekonomisk frihet i övriga fyra dimensioner. Dessa länder har helt enkelt både höga skatter och en relativt fri kapitalistisk marknadsekonomi. Sett till både ekonomiska och sociala indikatorer tycks dessutom länder med denna profil vara minst lika framgångsrika som länder som har uniformt hög ekonomisk frihet i alla dimensioner.¹³ När index för ekonomisk frihet ska användas som mått på reformer inom i en välfärdsstat är det därför vanligt att bortse från dimension 1.

Det finns också goda argument att betrakta dimension 2 ur ett annat perspektiv än övriga dimensioner. Dimensionen är tänkt att kvantifiera institutioner, och även om institutioner av allt att döma är synnerligen viktiga för länders ekonomiska utveckling, är de också svåra att kvantifiera.¹⁴ De data som används för att kvantifiera institutioner bygger på expertomdömen och enkätundersökningar, och institutioner anses vara mer trögrörliga än policy.¹⁵

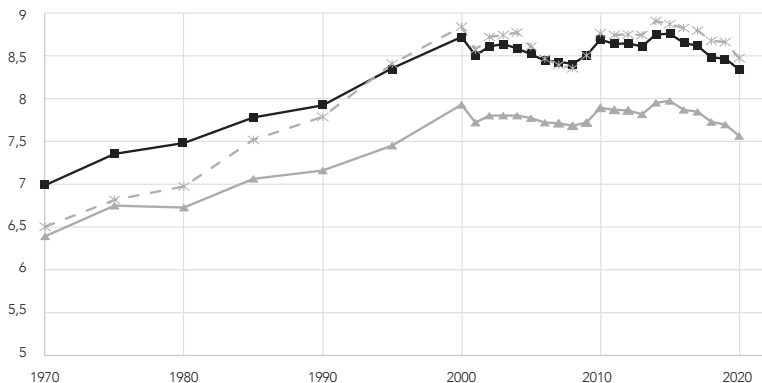
13. Bergh (2019).

14. Acemoglu och Robinson (2012); Rodrik (2007).

15. Williamson (2000).

Figur 4. Ekonomisk frihet i Sverige 1970–2020:

Total ekonomisk frihet (grå), utan offentlig sektors storlek (svart) och med både offentlig sektors storlek och institutionell kvalitet bortrensad (streckad).



Källa: www.fraserinstitute.org/economic-freedom

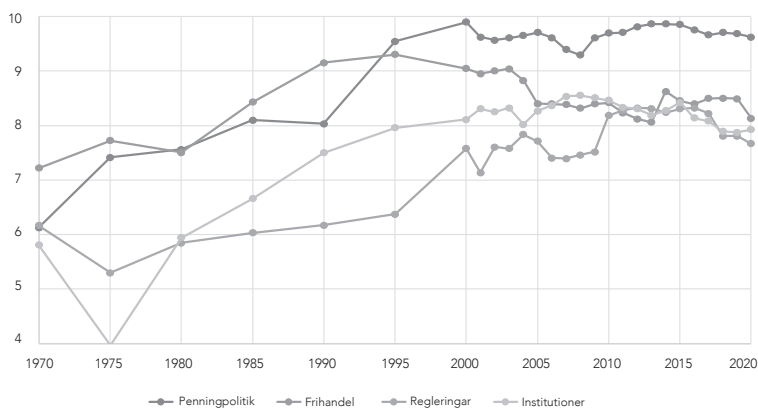
I figur 4 visas tre olika mått på den ekonomiska friheten i Sverige. Data kommer från den senaste versionen av indexet som släpptes 2022 och som innehåller data fram till och med 2020. Figuren bekräftar att den ekonomiska friheten i Sverige ökade kraftigt under perioden 1970–2000. Ökningen är särskilt påtaglig när vi enbart studerar policydimensionerna 3, 4 och 5, det vill säga, när vi har rensat bort offentlig sektors storlek och institutioner från måttet. Det syns också tydligt att den uppåtgående trenden bröts år 2000.¹⁶

Ett mått som är begränsat till en skala mellan 0 och 10 kan självfallet inte förväntas öka i oförändrad takt. Utvecklingen måste därför studeras närmare, och Sveriges utveckling jämföras med andra länders. Från 2000 till 2008 var trenden i ekonomisk frihet fallande oavsett vilket av de tre måtten som studeras. Därefter var trenden åter positiv, och 2014 var Sverige tillbaka på sin toppnivå från 2000. De senaste åren har emellertid trenden varit fallande och 2020 års nivå på ekonomisk frihet är den lägsta sedan 1995. Anmärkningsvärt är även att det inte syns några tecken på avmattning av den fallande trenden.

16. I Bergh och Erlingsson (2009) fokuserade vi på perioden fram till 2000, och våra data gick som längst till 2003. Vi såg alltså ökningen, men inte att den avbröts.

En mer detaljerad bild ges av figur 5 där områdena penningpolitik, frihandel och regleringar visas separat. Det framgår då att ekonomisk frihet för frihandel var som högst i Sverige 1995, institutionerna ansågs vara bäst 2008 medan regleringar och penningpolitik hade högst ekonomisk frihet runt 2016. För alla fyra är emellertid de senaste årens trend fallande.

Figur 5. Ekonomisk frihet på områdena penningpolitik, handelspolitik och regleringar för Sverige 1970–2020.



Källa: www.fraserinstitute.org/economic-freedom

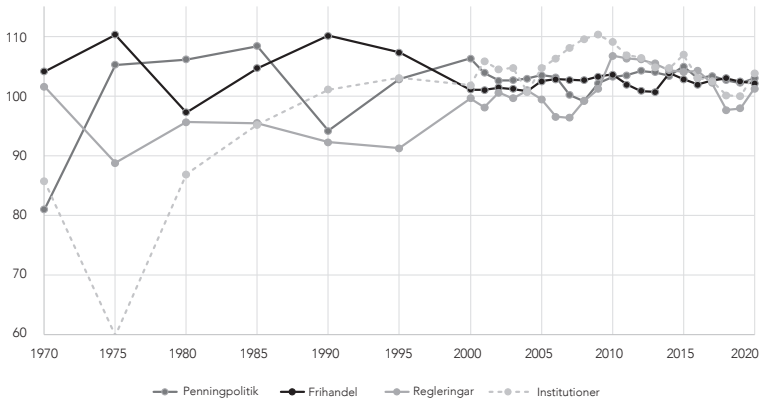
Kommentar: Data för institutioner före 2000 är från 2019 års rapport på grund av byte av datakälla i indexet.

För att få en bild av hur Sverige utvecklats jämfört med andra rika demokratier använder vi metoden från Bergh och Erlingsson (2009), nämligen att normalisera Sveriges grad av ekonomisk frihet med OECD-genomsnittet för varje år. Figur 6 visar Sveriges ekonomiska frihet för dimension 2 till 5 relativt OECD-snittet för varje år med data sedan 1970. Förutom institutioner var det framför allt var mängden regleringar som drog ned den ekonomiska friheten i Sverige relativt övriga OECD-länder före 2000.¹⁷

17. Det är intressant (och sannolikt värt en separat studie) att fundera kring EU-medlemskapets roll. För graden av frihandel tycks effekten ha varit negativ: EU är handelsvänligt internt men har betydande handelshinder utåt, medan Sverige före medlemskapet var väldigt öppet gentemot omvärlden. För graden av regleringar tyder hoppet mellan 1995 och 2000 på att EU-medlemskapet i stället påskyndade liberaliseringar.

Utvecklingen de senaste åren är särskilt intressant. För frihandel, regleringar och penningpolitik faller Sveriges ekonomiska frihet mellan 2019 och 2020. Relativt andra länder rör sig Sverige emellertid uppåt. Förklaringen är att viruspandemin som drabbade världen 2020 möttes av policyåtgärder som minskade den ekonomiska friheten i nästan alla länder. Mängden regleringar ökade och penningpolitiken blev mer expansiv och mindre förutsägbar. Sverige följde det övergripande internationella mönstret, men gick jämförelsevis försiktigt fram med frihetsinskränkningar. Sveriges fall i ekonomisk frihet relativt andra länder dämpas alltså 2020 av Sveriges beslut att inte möta pandemin med lika långtgående regleringar som övriga länder. Motsvarande mönster syns när länder rangordnas efter graden av ekonomisk frihet. År 2014 hamnade Sverige på 18:e plats i listan över högst ekonomisk frihet bland alla undersökta länder. 2018 och 2019 hade Sverige fallit till nummer 38. Den relativa positionen förbättrades något under 2020, då Sverige låg på plats 33.

Figur 6. Svensk ekonomisk frihet för penningpolitik och betalningsväsende, handelspolitik och regleringar (OECD-snitt = 100)



Källa: www.fraserinstitute.org/economic-freedom och egna beräkningar.

Tänkbara förklaringar till den minskade reformtakten

3

Sverige tycks alltså vara på väg nedåt i ekonomisk frihet. Det behöver i sig inte vara ett tecken på minskad reformförmåga, nedgången skulle kunna vara en konsekvens av ideologiska förändringar som innebär att Sverige slagit in på en annan riktning. Samtidigt är det uppenbart att åtminstone delar av nedgången speglar trender som är problematiska utifrån de flesta ideologiska utgångspunkterna.

Sveriges fall i institutionell kvalitet drivs exempelvis till stor del av att värdet för rättssystemets kvalitet minskat, vilket beror på minskad tillit till polisens möjligheter att upprätthålla lag, ordning och ingångna avtal. Indexet bygger här på data World Economic Forums *Global Competitiveness Report* som i sin tur bygger på uppfattningar bland företagare och näringsidkare världen över. Det faktum att människor i allt mindre utsträckning upplever att man kan lita på att den svenska polisen upprätthåller lag och ordning är oroväckande nästan oavsett ideologisk utgångspunkt.

Det senaste årets utveckling med ökad internationell oro, ökat elpris och ökad inflation har ännu inte hunnit fångas av statistiken. Det råder emellertid ingen tvekan om att denna utveckling ytterligare bidrar till behovet av politisk handlingskraft att genomföra långsiktiga reformer, när det gäller exempelvis energiförsörjningen. Kommer politiken att kunna svara upp mot dessa svårigheter och utmaningar?

I vår artikel från 2009 identifierade vi tre förutsättningar för Sveriges reformförmåga och argumenterade för att de bidrog till den höga reformtakten fram till millennieskiftet.

- För det första hade Sverige länge haft ett omfattande och välfungerande utredningssystem.
- För det andra hade svensk politik länge byggts på ett intimt samröre med ledande svenska samhällsvetare, särskilt inom nationalekonomi och socialpolitik.
- För det tredje rådde i Sverige blocköverskridande enighet om stora delar av välfärdsstaten (inklusive både explicit och implicit konsensus kring flera viktiga reformer).

Ett sätt att ta sig an frågan om hur Sveriges reformkapacitet har utvecklats sedan vår förra artikel, och hur den kommer att utvecklas i framtiden, är att undersöka trender i utvecklingen på dessa tre punkter. Tyvärr kan då konstateras att förutsättningarna för reformförmåga ser ut att ha försämrats.

Färre parlamentariska utredningar, fler tweets

Det statliga kommittéväsendet i Sverige har utretts flera gånger, senast av Carl Dahlström, Erik Lundberg och Kira Pronin.¹⁸ Mönstret är tydligt: parlamentariska kommittéer har under lång tid minskat till förmån för särskilda utredare. Historiskt sett har parlamentariska kommittéer utgjort ungefär hälften av alla utredningar. År 1990 hade andelen parlamentariska kommittéer sjunkit till under 20 procent och 2016 var den ungefär tre procent. Samma år var omkring 90 procent av samtliga kommittéer särskilda utredningar utan parlamentariskt inslag. Med Dahlströms ord har det skett ett slags byråkratisering av utredningsväsendet när utredningar nästan uteslutande utförs av tjänstemannapersoner (se appendix B för en grafisk illustration från Dahlström m.fl., 2019)

Utvecklingen är oroande eftersom det finns starka skäl att tro att de parlamentariskt sammansatta kommittéerna spelat en viktig roll för att skapa breda politiska överenskommelser. En viktig roll för parlamentariska utredningar är att de bidrar till att jämka samman olika partiers och

18. Dahlström (2019). Det finns möjligen en viss symbolik i att Dahlströms utredning skedde i SNS regi snarare än i form av en SOU eller ESO-rapport. En äldre studie gjordes av Hermansson m.fl. (1999).

politikens verklighetsbeskrivningar, vilket i sin tur underlättar politiska kompromisser.

I essän *Utredningsväsendets förfall skadar det politiska systemet* gör Erlingsson (2016) en genomgång av debatt och forskning om förändringar i utredningsväsendet. När han sammanfattar den allt oftare förekommande kritiken mot utredningsväsendets förflackning, avslutades essän med följande dystra poäng:

Ett fågelperspektiv på de snart 20 senaste årens granskning och debatt om kommittéväsendet lämnar en otillfredsställande känsla. Accepteras utgångspunkten att hög kvalitet på statliga utredningar är en förutsättning för genomtänkta och väl kalibrerade beslut, gäller följande: om det finns brister i beslutsunderlaget får det negativa återverkningar för lagstiftning, resurshållning och demokrati (s. 10).

En trolig konsekvens av dessa förändringar i utredningsväsendet är att politiska konflikter dyker upp senare i den politiska processen, exempelvis i samband med remissbehandling och riksdagsdebatt. Så sent i den demokratiska processen är de politiska positionerna i regel mer låsta. Förutsättningarna för öppet sökande efter samförståndslösningar är sämre. Saklig analys får svårare att konkurrera med uppmärksamhetsgenererande och symboliska politiska utspel, vilket försämrar reformförmågan.

Ytterligare en skillnad mellan politik idag och när Sveriges reformtakt var som högst är det förändrade medielandskapet som kommit med internet och sociala medier. Möjligheten för politiker att vinna (eller tro sig vinna) kortsiktiga poänger som åtminstone tilltalar de egna leden har tveklöst ökat med den nya kommunikationstekniken. En studie av svenska och norska parlamentarikers användande av Twitter och Facebook har dessutom påvisat ett intressant mönster: Sociala medier används i större utsträckning av politiska "underdogs", det vill säga politiker som är yngre, i opposition och utanför det politiska rampljuset.¹⁹ Politiker utanför den mest inflytelserika eliten kan alltså, genom sociala medier, bygga sig en egen legitimitetsbas genom direktkontakter med väljare, andra opinionsbildare och journalister. Det har därmed sannolikt blivit lättare att mobilisera motstånd mot reformprocesser som drivs av små tätt sammanhållna grupper av politiker som lär känna varandra och bygger tillit över

19. Larsson och Kalsnes (2014).

parti- och blockgränser. Så arbetade exempelvis pensionsarbetsgruppen när Socialdemokraterna och de borgerliga skulle enas om ett nytt pensions-system.²⁰ Det finns alltså goda skäl att tro att internet och sociala medier har ökat vad statsvetaren Johannes Lindvall har kallat "åskådarkostnader": Om förhandlande parter ständigt oroar sig för vad medlemmar, sympatisörer, väljare, ledarskribenter och debattörer kommer att tycka i varje fas i en politisk förhandling ökar de politiska riskerna och sannolikheten för reformer minskar.²¹ Det är därför inte orimligt att anta att kombinationen av förändringar i utredningsväsendet och sociala mediers ökande användning inom politik och samhällsdebatt har försvårat det förtroliga och förutsättningslösa politiska samtalet. Mot den bakgrunden har Olof Ruin (1997) nu över 25 år gamla debattartikel fortfarande klar aktualitet. Ruin efterlyste nämligen en återupprättelse av utredningsväsendet i syfte "att lugna ner det uppskrivade tonläget och den påtagliga ryckigheten i dagens svenska politik".²²

Försämrade relationer mellan politik och samhällsvetenskap

En annan konsekvens av det förändrade utredningsväsendet är att den naturliga kontaktytan mellan politiker och akademisk expertis som anlitas i utredningen minskar. Det finns naturligtvis många andra tänkbara kontaktytor mellan akademi och politik. En sådan är akademikers deltagande i den samhällspolitiska debatten. I synnerhet nationalekonomer deltog flitigt i debatten om svensk ekonomisk politik fram till 1990-talskrisen. Ekonomers deltagande i samhällsdebatten var så intensivt att det gav upphov till en egen metadebatt om ämnets inflytande på politiken (se exempelvis Jonung, 1996). I kraft av att vara förankrade både i politik och akademi kunde personer som Assar Lindbeck och Klas Eklund skapa en brygga mellan akademisk forskning och politisk praktik, och denna brygga är en av förklaringarna till att Sveriges reformtakt toppade 2009.²³

20. En suggestiv fråga att fundera på: hade pensionsreformen ens varit möjlig att utforma och förankra idag?

21. Lindvall (2021).

22. Ruin (1997).

23. Assar Lindbeck var professor i nationalekonomi och ansågs vara en av Socialdemokraternas främsta ekonomiska tänkare, åtminstone tills han lämnade partiet i protest mot löntagarfonderna 1982. Klas Eklund är ek lic från Handelshögskolan i Stockholm och har bland annat varit sakkunnig på Finansdepartementet och i Statsrådsberedningen 1984–1987, samt sekreterare i Socialdemokraternas 90-talsgrupp 1988–1989.

Svensk nationalekonomi har emellertid förändrats markant sedan 1980- och 1990-talen. Nationalekonomin blir – trots sitt namn – allt mindre nationell.²⁴ Liknande förändringar tycks äga rum inom statsvetenskapen och andra samhällsvetenskaper. Förändringen kan förstås som att inomvetenskapliga normer har förändrats i riktning mot internationalisering, inomvetenskapliga problem och ökat fokus på vetenskapliga publiceringar i ansedda tidskrifter. Forskarutbildning i nationalekonomi bedrivs numera nästan uteslutande på engelska, liksom mastersnivån och mycket av undervisningen på kandidatnivå. Både antagning till och arbetsmarknaden efter en forskarutbildning är numera mestadels internationell.

Trenden har inneburit ökat fokus på sådant som är av intresse för omvärlden och generaliserbar och allmängiltig kunskap. På många sätt har utvecklingen varit välkommen, men den har också inneburit att svenska akademiker i större utsträckning ägnar sig åt annat än att delta i debatten om svensk politik och ekonomi. En annan effekt är att svenska studenter inte lär sig lika mycket om svenska förhållanden.²⁵ Incitamenten för svenska forskare att diskutera ekonomi och politik i samhällsdebatten, delta i utredningar och överhuvudtaget beblanda sig med politik är numera små, både ekonomiskt och sett till meritvärdet för karriären. Ytterligare en förändring värd att nämna i sammanhanget är att nationalekonomisk forskning numera ofta är empirisk och tillbakablickande: forskare utvärderar effekter av tidigare genomförda reformer. Kontrasten är stor mot forna tiders ekonomer som inte drog sig för att komma med rekommendationer kring önskvärda politiska åtgärder, stundom på mestadels teoretisk grund.²⁶

Blockpolitikens död

Den kanske mest uppenbara förändringen som inträffat sedan vi skrev vår artikel som publicerades 2009, är att blockpolitiken dött (eller åtminstone ändrat karaktär) och det politiska landskapet har blivit mer fragmenterat. Det betyder att det blivit svårare att komma överens då de politiska förhandlingskostnaderna har ökat.²⁷

24. Forslund (2018).

25. Problemet beskrivs och diskuteras närmare av Forslund (2018) samt Forslund och Henrekson (2022).

26. Det finns naturligtvis för- och nackdelar med båda dessa förhållningssätt. Vi vill i detta sammanhang nöja oss med att konstatera att denna förändring har inneburit att en kanal för reformidéer från akademi till politik sannolikt var betydligt viktigare förr.

27. Idén går tillbaka till Buchanan och Tullock (1962) och tillämpas på Sverige av Lindvall (2021). Vi delar i allt väsentligt Lindvalls analys.

Sverigedemokraternas framgång i valet 2010 gav partiet representation i Riksdagen för första gången någonsin, och innebar att Reinfeldts alliansregering tappade sin majoritet i Riksdagen (trots att Moderaterna faktiskt ökade sitt väljarstöd något 2010). Sverigedemokraternas kontinuerliga ökning i Riksdagsvalen sedan dess har ritat om det politiska landskapet på ett sätt som gör att begreppet blocköverskridande enighet i allt väsentligt tappat sin betydelse. När exempelvis Socialdemokraterna och dåvarande Folkpartiet liberalerna enades om 1990 års skattereform, hade dessa två partier tillsammans en majoritet i Riksdagen. Generellt sett gällde att om Socialdemokraterna kunde komma överens med ett enda av de borgerliga partierna var detta tillräckligt för att säkerställa att något väsentligt i reformväg skulle hända. När riksdagen nu fått in ytterligare partier har den också fragmenterats och möjligheterna att bilda handlingskraftiga majoriteter har försämrats betydligt.

Allt yngre politiker

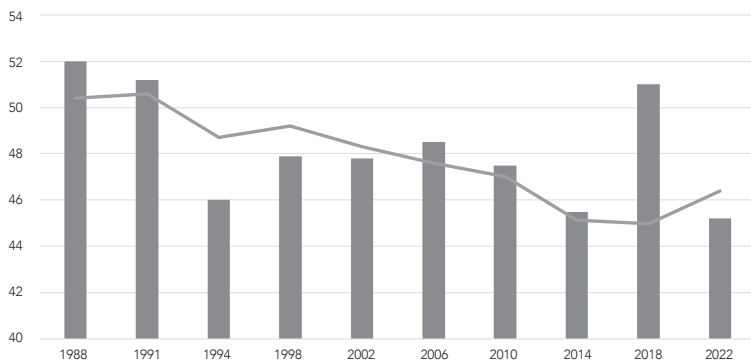
Teoretiskt finns det skäl att tro att politikerns erfarenheter spelar roll för landets reformförmåga. Erfarenheter formar verklighetsbilder. Minnet av tidigare kriser spelar stor roll för reformförmågan eftersom reformer ofta tillkommer och motiveras med behovet av att undvika att göra om historiska misstag, något ekonomen Lars Jonung träffande fångat med uttrycket "Med backspegeln som kompass".²⁸ Till exempel var det sannolikt en underlättande faktor för 1990 års skattereform att politiker hade upplevt och mindes konsekvenserna av höga marginalskatter på arbete.

Erfarenheter samlar människor på sig med tiden, och det ligger i sakens natur att äldre politiker har varit med om mer. Empiriskt tycks det också finnas visst stöd för att äldre politiker och politiker med erfarenhet som entreprenörer är mer benägna att genomdriva reformer.²⁹ Mot den bakgrunden är det värt att notera att svenska politiker i genomsnitt blir allt yngre, både i riksdag och regering. Som framgår av figur 7 var snittåldern under de reformrika mandatperioderna 1988–1994 både i Riksdag och regering över 50 år.

28. Se exempelvis Jonung (1999).

29. Dreher m.fl. (2009), Kodila-Tedika och Kabange (2016). Oss veterligen saknas tyvärr en systematisk och aktuell undersökning över hur andelen ministrar och riksdagsledamöter med entreprenörsbakgrund har utvecklats över tid i Sverige.

Figur 7. Riksdag (kurva) och regering (staplar) blir allt yngre (snittålder för nyvald/nyttillträdd).



Kommentar: Vi har beräknat vad regeringens snittålder är vid tillträde utifrån nyhetsartiklar i dagspress och tidningen Seniorens. Riksdagens snittålder gäller den nyvalda riksdagen, dessa data var Richard Öhrvall vänlig att dela med oss.

Avslutande diskussion

4

I vår artikel, publicerad 2009, gjorde vi en observation som få dittills hade gjort. Trots att skatter och sociala utgifter som andel av BNP var fortsatt höga, hade en grundläggande omstrukturering av svensk ekonomi ägt rum. Med undantag av Blomqvist (2004) var det inte många som dittills uppmärksammat att Sverige i sina grunder hade fortsatt vara en "socialdemokratisk välfärdsstat" (jfr Rothstein och Lindbom, 2004), samtidigt som omfattande ekonomisk-politiska reformer fått till följd att den ekonomiska friheten i Sverige ökat kraftigt under perioden 1970–2000. Vi argumenterade för att denna snabba förändring – där Sverige plötsligt hade börjat beskrivas som ett föredöme – hängde samman med den reformkapacitet det svenska systemet besatt. Redan för omkring 50 år sedan uppmärksammade internationell forskning vad som då betraktades som ett unikt svenskt sätt att bedriva politik på, präglad av rationalitet, pragmatism och konsensus.³⁰ Vår uppföljning i denna rapport har lett oss till slutsatsen att Sverige blivit sämre på denna typ av effektivitetshöjande reformer, både sett till den faktiska nivån på olika typer av ekonomisk frihet och jämfört med andra länder. Vi har argumenterat för att detta hänger samman med utredningsväsendets förändrade karaktär, (som eventuellt bidragit till ett lite mer uppskruvat och oförsonligt tonläge i politiken), försämrade relationer mellan politik och forskning, blockpolitikens död samt allt yngre politiker.

Även om den faktiska utvecklingen av ekonomisk frihet i Sverige och förutsättningarna för reformförmåga i Sverige har försämrats sedan 2000,

30. Anton (1969); Castles (1976).

går det att hitta enskildheter i utvecklingen som pekar åt ett annat håll. Som visades i figur 1 hade Sverige efter 1990-talskrisen en 25-årsperiod av mycket stark ekonomisk utveckling (till stor del, sannolikt, en effekt av den intensiva reformperioden).³¹ Men en god ekonomisk utveckling är kanske inte det bästa politiska klimatet för jobbiga reformer. Till exempel tycks det ligga en del i talesättet att kriser gör det lättare att genomföra reformer. Ett empiriskt mönster är att hög inflation i genomsnitt gör reformer mer sannolika. Även en rejält negativ BNP-tillväxt ser ut att vara reformfrämjande.³² Ett annat empiriskt resultat att glädjas åt är att politikers rädsla för att straffas av väljarna efter genomförandet av impopulära reformer är omotiverad, åtminstone i genomsnitt tycks genomförandet av liberaliserande reformer varken ha en positiv eller negativ effekt på chansen att bli omvald.³³

När detta skrivs står Sverige enligt många bedömare åter inför en lågkonjunktur, framdriven främst av omvärldsfaktorer såsom Rysslands krigföring i Ukraina, höga energipriser och tilltagande protektionism. Tidigare kriser i Sverige har ofta tvingat fram politisk pragmatism och ökad enighet kring angelägna reformer. Vi kan naturligtvis inte säga med säkerhet om så blir fallet även denna gång. I ena vågskålen ligger de försämrade förutsättningar vi pekat på i denna rapport: sämre förutsättningar att bilda handlingskraftiga majoriteter i Riksdagen, politiker som inte har erfarenhet av tidigare kriser och reformarbete och ett försvagat utredningsväsende.

Vad finns att lägga i den andra vågskålen? Det har trots allt genomförts en del reforminriktat utredningsarbete inom ramen för Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) kring bland annat skattereformer (Eklund, 2020; Bastani och Selin, 2019), utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden (Landell, 2021) samt reformer av de svenska socialförsäkringarna (Bergh och Kruse, 2022). Dessutom produceras väl underbyggda kunskapsunderlag med policyrelevans av en rad andra aktörer såsom SNS, Entreprenörskapsforum och liknande organisationer. Reforminriktade politiker behöver alltså inte börja från noll – men de *måste* börja. I dagsläget har mycket politisk energi ägnats åt åtgärder som med visst fog skulle kunna kallas kosmetiska, i betydelsen att de åtgärdar symptom på något problematiskt utan att åtgärda problemens

31. Se exempelvis Heyman m.fl. (2019).

32. Pitlik och Wirth (2003).

33. Buti m.fl. (2010).

bakomliggande orsaker.³⁴ Det betyder att stora delar av statsförvaltningen också måste lägga tid på dessa typer av kosmetiska åtgärder, och eftersom tid är en begränsad resurs, blir det då mindre tid över åt det långsiktiga och nödvändiga reformarbetet.

34. Inkomstpensionstillägget i pensionssystemet och olika former av elpriskompensationer till företag och hushåll är två aktuella exempel.

Referenser

- Acemoglu, D. och Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Publishers.
- Agell, J. (1996). "Why Sweden's welfare state needed reform". *The Economic Journal*, 106(439), 1760–1771.
- Anton, T. J. (1969). "Policy-Making and Political Culture in Sweden". *Scandinavian Political Studies*, 4, 88–102.
- Bastani, S. och Selin, H. (2019). "Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning". ESO 2019:3, Stockholm
- Berggren, N. (2003). "Ekonomisk frihet, tillväxt och jämlikhet." *Ekonomisk Debatt*, 31(3): 47–58.
- Bergh, A. och Bjørnskov, C. (2021). "Does Economic Freedom Boost Growth for Everyone?" *Kyklos* 74(2): 170–86.
- Bergh, A. och Kruse, A. (2022). "Tryggare kan ingen vara? En ESO rapport om socialförsäkringar och välfärdssystem". ESO 2022:2, Stockholm.
- Bergh, A. och Erlingsson, G. Ó. (2009). "Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms". *Scandinavian Political Studies*, 32, nr 1 (2009): 71–94.
- Bergh, A. och Erlingsson, G. Ó. (2009b). "Den tysta omvälvningen: Svenska liberaliseringar 1980–2000". I *Reform – förändring och tröghet i välfärdsstaterna* (red. Santesson-Wilson & Erlingsson. Kap 7. Norstedts.
- Bergh, A. (2019). "Hayekian welfare states: Explaining the coexistence of economic freedom and big government". *Journal of Institutional Economics*, 16(1), 1–12. <https://doi.org/10.1017/S1744137419000432>
- Bergh, A. (2021). "The Compensation Hypothesis Revisited and Reversed". *Scandinavian Political Studies*, 44(2), 140–147. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12191>
- Bergh, A. (2022). "An All Too Successful Reform? The 1997 Overhaul of the Swedish Budget Process". I de la Porte, C., G. B. Eydal, J. Kauko, D. Nohrstedt, P. T., Hart, och B. S. Tranøy (Eds.), *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges*. Oxford University Press.
- Blomqvist, P. (2004). "The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s" (Vol. 38). <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2004.00382.x>

- Borg, A. (1992). *Generell välfärdspolitik—Bara magiska ord?*. City University Press.
- Buchanan, J. M. och Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor. The University of Michigan Press.
- Buti, M., Turrini, A., Van den Noord, P. och Biroli, P. (2010). "Reforms and Re-Elections in Oecd Countries". *Economic Policy*, 25(61–116).
- Castles, F. G. (1976). "Policy Innovation and Institutional Stability in Sweden". *British Journal of Political Science*, 4, 203–216.
- Castles, F. G. (2004). *The Future of the Welfare State Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford University Press.
- Dahlström, C., Lundberg, E. och Pronin, K. (2019). "SNS Analys nr 59. Det statliga kommittéväsendets förändring 1990–2016". SNS Förlag.
- Daugbjerg, C. (1997). "Policy Networks and Agricultural Policy Reforms: Explaining Deregulation In Sweden And Re-Regulation In The European Community". *Governance*, 10(2), 123–141. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.341997034>
- Doucouliaqos, C. och Ulubasoglu, M. A. (2006). "Economic freedom and economic growth: Does specification make a difference?". *European Journal of Political Economy*, 22(2): 60–81.
- Dreher, A., Lamlac, M. J., Leinc, S. M., och Somogyi, F. (2009). "The impact of political leaders' profession and education on reforms". *Journal of Comparative Economics*, 37(1), 169–193.
- Duval, R. (2008). "Is there a role for macroeconomic policy in fostering structural reforms? Panel evidence from OECD countries over the past two decades". *Europäische Zeitschrift Für Politische Ökonomie : European Journal of Political Economy*, 24(2), 491–502.
- Eklund, K. (2020). "Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform", ESO 2020:7, Stockholm
- Erlingsson, Gissur (2016). "Utredningsväsendets förfall skadar det politiska systemet". *Dagens Samhälle* 2016-02-19. Nås på: <https://www.dagenssamhalle.se/opinion/perspektiv/utredningsvasendets-forfall-skadar-det-politiska-systemet/>
- Elvander, N. (1974). "Interest Groups in Sweden". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 413, 27–43.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Feldt, K.-O. (1994). *Rädda välfärdsstaten*. Norstedts.

- Forslund, E. (2018). "När ska man använda svenska språket inom nationaleko-nomin?". *Ekonomisk Debatt*, 1-2022, s 56-67.
- Forslund, E., och Henrekson, M. (2022). "The Virtues of Native Discourse: Striking a Balance Between English and the Native Language" · *Econ Journal Watch: Economic policy, economics teaching, economics writing, institutions, language of instruction*. *Econ Journal Watch*, 19(2), 258–282.
- Goossen, M., Eger, M. A. Kulin, J. och Johansson, I. (2021). "Support for the Swedish Welfare State : The Role of Socioeconomic and Sociocultural Conflict in Four Decades of Public Opinion", Promemoria.
- Hayek, F. A. (1945). "The Use of knowledge in Society". *The American Economic Review*, 35, nr 4 (1945): 519–30.
- Henrekson, M. (1992). "Sveriges tillväxtproblem". SNS Förlag.
- Henrekson, M., Hultkrantz, L., Ståhl, I., Söderström, L., och Tson Söderström, H. (1994). "Konjunkturrådets rapport 1994. Valfärdsland i ofärdstid". SNS. <https://www.sns.se/artiklar/konjunkturradets-rapport-1994-valfardsland-i-ofardstid/>
- Hermansson, J., Lund, A., Svensson T. och Öberg, P-O. (1999). "Avkorporatisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell. En bok från PISA-projektet". SOU 1999:121. Stockholm: Elanders Gotab
- Heyman, F., Norbäck, P-J. och Persson, L. (2019). "The Turnaround of the Swedish Economy: Lessons from Large Business Sector Reforms". *The World Bank Research Observer*, 34(2): 274–308.
- Jonung, L. (1996). *Ekonomerna i debatten - gör de någon nytta?* - Upplaga 1. Ekerlids Förlag.
- Jonung, L. (1999). "Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitik som läroprocess" (Ds 1999:9). Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). <https://eso.expertgrupp.se/rapporter/ds-19999-med-backspegeln-som-kompass-en-eso-rapport-om-stabiliseringspolitik-som-laroprocess/>
- Kodila-Tedika, O. och Kabange, M. M. (2016). "Age of politicians and Regulatory Reform". Research Africa Network Working Papers, Article 16/003. <https://ideas.repec.org/p/abh/wpaper/16-003.html>
- Korpi, W. och Palme, J. (1998). "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries". *American Sociological Review*, 63, 661–687.

- Landell, E. (2021). "Försörjning med fördröjning – en ESO-rapport om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden". ESO 2021:7, Stockholm
- Langby, E. (1984). *Vinter i välfärdslandet*. Askelin & Hägglund.
- Larsson, A O, och Kalsnes. B. (2014) "'Of course we are on Facebook': Use and non-use of social media among Swedish and Norwegian politicians". *European journal of communication*, 29(6): 653–67.
- Lindbeck, A. (1998). *Det svenska experimentet*. SNS förlag.
- Lindvall, J. (2017). *Reform Capacity*. Cambridge University Press.
- Lindvall, J. (2021). "Sex hinder för politiska reformer", SNS Analys 73, maj 2021
- Ott, J. (2018). "Measuring Economic Freedom: Better Without Size of Government". *Social Indicators Research*, 135(2), 479–498.
- Pierson, P. (1996). "The New Politics of the Welfare State". *World Politics*, 48(2), 143–179.
- Pitlik, H. och Wirth, S. (2003). "Do crises promote the extent of economic liberalization?: An empirical test". *European Journal of Political Economy*, 19(3), 565–581.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press.
- Rothstein, B. och Lindbom, A. (2004). "The Mysterious Survival of the Scandinavian Welfare States." Paper presenterat vid Annual meeting of the American Political Science Association 2004, Chicago.
- Ruin, O. (1997). "'Ytliga och hafsiga utredningar". Sveriges utredningsväsende befinner sig i förfall, menar professorn i statsvetenskap Olof Ruin " Dagens Nyheter, 1997-09-18.
- Snowder, D. J. (1993). "The Future of the Welfare State". *The Economic Journal*, 103(418), 700.
- Ståhl, I. och Wickman, K. (1993). *Suedosclerosis*. Timbro.
- Santesson-Wilson, P. (2012). *Reformpolitikens strategier*. Stockholm: Atlantis.
- Svallfors, S. (2011). "A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in Sweden, 1981-2010". *Social Policy & Administration*, 45(7), 806–825.
- Williamson, O. E. (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature*, 38(3): 595–613.

Appendix A

Delarna i Fraser Institute index över ekonomisk frihet *Economic freedom of the World 2022* på originalspråk

1. Size of Government

A. Government consumption, B. Transfers and subsidies, C. Government investment, D. Top marginal tax rate (i Top marginal income tax rate, ii Top marginal income and payroll tax rate), E. State Ownership of Assets

2. Legal System & Property Rights

A. Judicial independence, B. Impartial courts, C. Protection of property rights, D. Military interference in rule of law and politics, E. Integrity of the legal system, F. Legal enforcement of contracts, G. Regulatory restrictions on sale of real property, H. Reliability of police, I. Business costs of crime

3. Sound Money

A. Money growth, B. Standard deviation of inflation, C. Inflation: most recent year, D. Freedom to own foreign currency bank accounts

4. Freedom to Trade Internationally

A. Tariffs (i Revenue from trade taxes (% of trade sector), ii Mean tariff rate, iii Standard deviation of tariff rates) B. Regulatory trade barriers (i Non-tariff trade barriers, ii Compliance cost of importing and exporting), C. Black-market exchange rates, D. Controls of the movement of capital and people (i Foreign ownership/investment restrictions, ii Capital controls, iii Freedom of foreigners to visit)

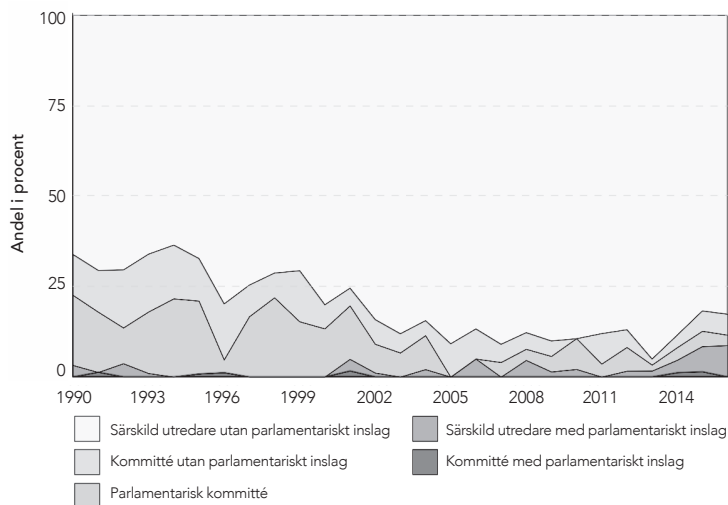
5. Regulation

A. Credit Market regulations (i Ownership of banks, ii Private sector credit, iii Interest rate controls), B. Labor Market regulations (i Hiring regulations and minimum wage, ii Hiring and firing regulations, iii Centralized collective bargaining, iv Hours regulations, v Mandated cost of worker dismissal, vi Conscription), C. Business regulations (i Administrative requirements, ii Regulatory Burden, iii Starting a business, iv Extra payments/bribes/favoritism, v Licensing restrictions, vi Cost of Tax compliance.

För detaljerade källor se "Appendix Explanatory Notes and Data Sources" i "Economic freedom of the world" som publiceras årligen på <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom>

Appendix B

Typer av kommittéer, 1990–2016



Källa: Dahlström m.fl., 2019.

Kommentar: Resultaten baseras på data på ny tillsatta kommittéer som har resulterat i policyförslag eller uttryckliga politiska rekommendationer, 1990-2016.

Mot slutet av 1900-talet ökade den ekonomiska friheten i Sverige kraftigt och reformförmågan var hög. Detta har dokumenterats i vetenskapliga studier och uppmärksammats internationellt. På flera områden faller numera den ekonomiska friheten i Sverige, även jämfört med andra länder.

I rapporten *Vad hände med Sveriges reformförmåga?* diskuterar författarna tänkbara förklaringar till den avtagande reformtakten. Bland annat lyfts frågan om hur riksdagens sammansättning förändrats över tid, utvecklingen av utredningsväsendet och om reformvänliga regeringar straffas av väljarna.

Rapporten är författad av Andreas Bergh, docent Lunds universitet samt Institutet för näringslivsforskning (IFN), och Gissur Ó Erlingsson, professor Linköpings universitet.

