

Hur svårt kan det vara?

Nio frågor och svar om reformer i västerländska demokratier

Det finns en hel del forskning kring varför vissa länder lyckas genomföra effektivitetshöjande reformer medan andra misslyckas. Denna artikel sammanfattar lärdomarna i form av nio frågor som har ställts av forskningen. Vi diskuterar kopplingen mellan reformer och politikens partifärg, utbildning och professionella bakgrund, globalisering, ekonomiska kriser samt effekten av reformer i andra länder. Därefter redogörs för betydelsen av valstrategiska avväganden och byråkraters roll i reformarbetet. På flera av de frågor som har ställts finns tämligen tydliga svar. Samtidigt illustrerar denna genomgång hur fragmenterad kunskapen är.

I mars 2000 sjösattes en plan som på tio år skulle göra EU till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomi, med fokus på kunskap, hållbar ekonomisk tillväxt samt fler och bättre arbetstillfällen – den så kallade Lisabonstrategin.¹ Trots detta är det i dag ingen överdrift att påstå att de flesta EU-länder dras med betydande struktur- och produktivhetsproblem. Effektivitetshöjande reformer tycks vara betydligt svårare att genomföra än att planera och prata om.

Vilken typ av reformer åsyftas med termer som strukturreformer och effektivitetshöjande reformer? Teoretiskt är idén med effektivitetshöjande reformer att använda samhällets resurser så att vissa mål uppnås mer effektivt. Det är ytterst en politisk fråga exakt vilka dessa mål är. Om politiken exempelvis av ideologiska skäl syftar till att bekämpa ojämlikheter i välståndsfördelningen med hjälp av en generös välfärdsstat, är effektivitetshöjande reformer sådana som gör att det fördelningspolitiska målet uppnås till lägre samhällsekonomisk kostnad.

I praktiken handlar reformforskningen ofta om reformer tänkta att främja ekonomisk tillväxt och att få statens budget i balans. Det kan möjligen tolkas som att alla politiska mål hotas av växande budgetunderskott och underlättas av en hög ekonomisk tillväxt. Då vårt syfte inte är att värdera reformernas önskvärdhet lämnar vi dock denna diskussion åt sidan och behandlar nedskärningar som en sorts reform av välfärdsstaten.

Det vore alltså teoretiskt fel att sätta likhetstecken mellan strukturreformer och nedskärningar. Detta vore också fel med hänsyn till vad reformdebatten faktiskt kretsar kring. Samarbetsorganisationen OECD utfärdar exempelvis rekommendationer till enskilda länder om vilka reformer de bör

ANDREAS BERGH OCH LOTTA MOBERG

Andreas Bergh är docent i nationalekonomi vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) och Ekonomihögskolan vid Lunds universitet och forskar bl a om välfärd, globalisering och sociala normer. andreas.bergh@ifn.se

Lotta Moberg är doktorand i nationalekonomi vid George Mason University, USA, och skriver en avhandling om särskilda ekonomiska zoner. lmoberg2@gmu.edu

¹ Till målen hörde också social sammanhållning och miljöhänsyn – se Regeringskansliet (2002).

genomföra. Bergh och Dackehag (2010) genomför en systematisk genomgång av dessa råd, som de formulerats inom ramen för OECD:s publikation *Economic Surveys* sedan tidigt 1980-tal. Det visar sig att råden kan sammanfattas i fem punkter:

1. Ökad konkurrens (frihandel, valfrihetsreformer med pengsystem, försäljning av statligt ägda företag).
2. Ökade arbetsincitament (sänkta marginalsatser, självrisker och försäkringsmässighet i socialförsäkringarna, lägre ersättningsnivåer och skärpta berättigandekrav).
3. Inflationsbekämpning.
4. Budgetbalans.
5. Arbetsmarknadsreformer (öka flexibiliteten i anställningar och i lönebildningen).

Effektivitetshöjande reformer innebär alltså ofta att effektivisera resursanvändningen genom att dra nytta av marknadsmekanismer, handel och konkurrens. Några av dessa punkter innebär nedskärningar i välfärdsstaten, men de flesta gör det inte. Ett betonde av budgetbalans betyder exempelvis inte att utgifterna måste skäras ned, utan att utgifter och intäkter måste vara i balans så att den offentliga skulden inte systematiskt ökar med allvarliga makroekonomiska obalanser som följd. I praktiken har dock kraftiga skatthöjningar ofta oönskade sidoeffekter, såsom försämrade arbetsincitament. Dessutom kan ett land ofta inte ta in de skatter som behövs för att nå balans. Reformarbetet består därför ofta i att genomföra utgiftsminskningar.

I vissa fall har OECD manat till mer generösa ersättningssystem. På 1980-talet noterades exempelvis att nivån i den grekiska arbetslöshetsersättningen var så låg att många som blev arbetslösa hellre gick i pension än att stanna kvar i arbetskraften och leta efter ett nytt jobb. Rekommendationen till Grekland var därför både att göra pensionssystemet mindre generöst och att höja ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen.

Det finns en del forskning kring varför vissa länder lyckas genomföra reformer medan andra misslyckas. Mycket av denna forskning är kvantitativ, något som är möjligt genom olika typer av policyindex som sätter siffermått på faktorer som graden av frihandel eller arbetsmarknadsregleringar. Det förekommer också fallstudier av enskilda länder som kan komplettera den kvantitativa analysen.

Denna artikel är ett försök att sammanfatta lärdomarna från denna forskning. Vi redovisar nio frågor och svar om reformpolitiken som faktiskt har ställts och besvarats av forskningen. Syftet är att illustrera vad vi vet om reformer och reformprocesser, men också att illustrera hur fragmenterad kunskapen är. Förvisso existerar någon form av svar på utvalda och avgränsade frågor, men på frågan om hur en regering ska agera för att framgångsrikt genomföra reformer, ger forskningen inte mycket vägledning.

1. Följer reformer ett höger-vänster-mönster?

Välfärdsstatens expansion kan till stor del förklaras av andra faktorer än politisk färg (Jensen 2009; Potrafke 2010a). Innebär det att reformer av densamma är lika oberoende av politiskt läger?

Det finns tecken på att politisk färg spelar roll för hur den offentliga sektorns utgifter fördelas mellan olika områden. Potrafke (2011) analyserar OECD-länders budgetar i olika perioder mellan 1970 och 2006. Han finner att vänsterregeringar ökade graden av offentligt finansierade tjänster aningen mer under perioden 1970–97 och att de under perioden 1990–2006 lade mer skattepengar på utbildning än högerregeringar.

För Sveriges del påpekar Bergh (2009) att borgerliga regeringar under 1910-talet och 1970-talet både infört och byggt ut olika socialförsäkringar och trygghetssystem och att de på 1970-talet förde en ganska marknadsfrånvärd politik. Socialdemokratiska regeringar på 1980- och 1990-talen var sedan högst aktiva i reformerandet av den svenska välfärdsstaten. Den relativt stora blocköverskridande enigheten om centrala ekonomiska och välfärdspolitiska frågor under 1900-talet kan möjligen verka förvånande för den som har lyssnat på den politiska debatten, men den är i själva verket väldokumenterad i forskningen.²

Förändringar i syfte att dra nytta av marknadsmekanismer, handel och konkurrens är dock en klassisk konfliktfråga mellan höger- och vänsterpartier, vilket också bekräftas empiriskt. Potrafke (2010b) konstaterar att flera studier funnit ett samband mellan högerorienterade regeringar och avreglering av telemarknaden och banksektorn. I sin analys av 21 OECD-länder kvantifierar Potrafke hur mycket olika regleringar hindrar konkurrensen inom energi, kommunikation och transport. Han finner att vänsterregeringar har varit mindre benägna att avreglera. Avregleringar tycks däremot inte samvariera med storleken på offentlig sektor, statskund, EU-medlemskap, arbetslöshet eller BNP-tillväxt fem år tillbaka.

2. Lyckas socialdemokrater bättre än andra med att genomföra impopulära reformer?

Socialdemokratiska regeringar som genomför nedskärningar kan tänkas ha en fördel av att inte kunna misstänkliggöras för att inleda en nedmontering av välfärdsstaten. En s.k. *Nixon-goes-to-China*-strategi innebär att vänsterpolitiker kan undvika att beskyllas för att nedmontera välfärdsstaten och kan därmed lättare genomföra reformer. Klitgaard (2007) noterar att det finns flera exempel på att socialdemokratiska regeringar i Norden både initierat och genomdrivit reformer av välfärdsstaten i en marknadsorienterad riktning. Han förklarar detta med att socialdemokrater justerar politiken så att välfärdsstaten förblir legitim i folkflertalets ögon. Om socialdemokrater ser att välfärdsprogrammets legitimitet riskerar att bli urgröpt, genomdriver

² Förutom Bergh (2009), se Södersten (1991), Uddhammar (1993), Edebalk (2000) och Garne (2001).

de reformer för att hindra en sådan utveckling. Som exempel nämner Klitgaard hur Socialdemokraterna i Sverige har bidragit till den valfrihetsreform som skolpengen innebär.

Annan forskning tyder också på att partier av andra ideologier kan genomföra olika typer av reformer utan att tappa opinionsstöd. Ett exempel är Giger och Nelsons (2011) studie av 18 rika välfärdsstater. De finner att när liberala partier skär ner på arbetslöshetsersättningen ökar deras väljarstöd, medan samma effekt inte tycks uppstå vid nedskärningar i sjukersättningar.

3. Vilken roll spelar politikers yrke och utbildning?

En annan hypotes är att en viss typ av politiker, med ett visst yrke och utbildning, är mer reformbenägen än andra. Dreher m fl (2009) undersöker vilken inverkan politikers utbildning och professionella bakgrund har på deras benägenhet att genomföra reformer. De studerar över 500 regeringschefer i 72 länder mellan åren 1970 och 2002 och finner att entreprenörer och ledare med vetenskaplig bakgrund är mer benägna att genomföra reformer. Före detta fackföreningsledare reformerar mer sällan än genomsnittet. Regeringschefer som har innehaft sitt uppdrag en längre tid är mindre reformbenägna, med undantag för politiker skolade inom nationalekonomi eller naturvetenskap, för vilka en längre tid som regeringschef ökar reformbenägenheten. Vänsterpolitiker med entreprenörsbakgrund i regeringstoppen ökar också sannolikheten för reformer.

Även om de mer detaljerade resultaten i studien av Dreher m fl (2009) sannolikt bör tolkas med försiktighet finns alltså ett visst stöd för att politikers egenskaper spelar roll för den förda reformpolitiken.

4. Tvingar globaliseringen fram reformer?

Ett påstående som har förekommit i den politiska debatten är att reformer tvingas fram mer eller mindre automatiskt av den ökade globaliseringen. Skälen att tro detta varierar. En idé är att ökad rörlighet för människor, kapital, arbetskraft och information gör att länder tvingas konkurrera med varandra om produktionsfaktorer. Det talas om ett s k *race to the bottom*, där konkurrerande länder tävlar med varandra genom att sänka skatten och skära ned i välfärdsstaten (Sinn 1997, 2003). En annan tes är att globaliseringen leder till en global konvergens kring värden som västerländsk kommersialism, vilket ibland beskrivs med termen ”McDonaldisering”. En sådan trend skulle kunna minska stödet för kollektiva lösningar som välfärdsstaten.

Idén att globaliseringen skapar en global värdekonvergens tycks inte stämma. Esmer (2006) studerar utvecklingen av åsikter och värderingar världen över under flera decennier och finner inget stöd för tanken om värdekonvergens.

Potrafke (2010c) studerar 20 OECD-länder mellan åren 1982 och 2003

och undersöker huruvida regleringar på arbetsmarknaden har påverkats av globalisering. Bland en rad mått på arbetsmarknadsregleringar är det enda signifikanta sambandet att anställningstryggheten för fast anställda tenderar att minska i samband med ökande globalisering. På det hela taget spelar dock globaliseringsgraden en liten roll för arbetsmarknadsinstitutionerna. En annan studie (Potrafke 2010b) visar att globalisering inte heller är relaterat till avregleringar inom energi, kommunikation och transporter inom OECD.

Potrafkes resultat rimmar väl med tidigare forskning. Dreher (2006) undersökte huruvida globalisering påverkar skatter och välfärdsutgifter i OECD-länder och hittade endast ett enda tydligt samband: Ökad globalisering tycks samvariera med lägre kapitalsskatter. Det är ett både intressant och teoretiskt rimligt resultat, men samtidigt är betydelsen av kapitalsskatteintäkter försumbar när det gäller välfärdsstatens finansiering.

Schmitt och Starke (2011) finner att välfärdssystemen i OECD-länder kommit att likna varandra allt mer. Då 23 av de 34 OECD-länderna också är EU-medlemmar kan Schmitt och Starke koppla denna trend till globalisering genom ökad öppenhet för handel och den integration som EU har inneburit. Den uttalade europeiska intentionen att skapa en tätt sammanlänkad union innebär dock att denna observation kanske snarare är en konsekvens av politiska ambitioner i Europa än någon generell effekt av globalisering.

Trots debatten om globaliseringens hot mot välfärdsstaten har dess effekter på reformer alltså varit små. Globaliseringen tycks inte vara en betydelsefull förklaring till genomförda reformer.

5. Går det trender i reformpolitiken?

Det är ingen vild gissning att politiker i ett land sneglar på vad som har skett i andra länder för att få idéer och dra lärdomar. Det ligger därför nära till hands att misstänka att det går trender i reformpolitiken, så att ett land som genomför en reform ökar sannolikheten att andra länder i dess närhet tar efter. Denna fråga studeras av Pitlik (2007), som analyserar 23 OECD-länder mellan 1975 och 2000 med förändringar i Fraser-institutets index för ekonomisk frihet som mått på reformer.

För att undersöka hur ett land påverkas av andras reformer används ett vägt medeltal av ekonomisk frihet hos övriga 22 länder från respektive lands perspektiv. Pitlik väger sedan måttet på ekonomisk frihet olika beroende på det geografiska avståndet mellan länderna, samt skillnader dem emellan vad gäller BNP, BNP per capita och rättssystem. Geografisk närhet ger det starkaste sambandet mellan ett lands ekonomiska reformer och reformer i övriga länder. Därefter följer vikter som baseras på BNP-tillväxt och sedan nivån på BNP per capita. Även rättssystem och storleken på BNP har en liten men statistiskt signifikant relevans. Spridningseffekterna mellan länder gäller enligt Pitlik framför allt handelspolitik, regleringar och monetär politik.

Marknadsorienterade reformer har alltså en tendens att sprida sig dels

till näraliggande länder, dels när reformlandet kan uppvisa en hög ekonomisk tillväxt. Intressant nog gäller detta oavsett om denna höga ekonomisk tillväxt beror på reformerna i fråga eller inte. Reformarbetet underlättas alltså av att det finns näraliggande länder som genomfört liknande reformer och av att man kan beskriva dessa länder som framgångsländer.

6. Leder kriser till reformer?

Uttrycket ”slösa aldrig bort en bra kris” tycks rymma en del sanning. Pitlik och Wirth (2003) analyserar 57 länder i femårsperioder mellan 1970 och 1999 och fokuserar på ekonomiska kriser med antingen negativ tillväxt eller hög inflation. Högre inflation visar sig i genomsnitt öka ett lands välfärdsreformer. Pitlik och Wirth finner också att en kris i form av en rejält negativ BNP-tillväxt ökar antalet reformer, medan en mindre ekonomisk nedgång leder till färre reformer än perioder med god ekonomisk utveckling. I reformhänseende tycks det alltså vara ”bättre” att hamna i en kraftig ekonomisk kris än att ha något lägre tillväxt under en längre tid.

Mierau m fl (2007) identifierar det väntade sambandet att ett sämre budgetläge gör det mer troligt att en budgetsanering genomförs, antingen genom skattehöjningar eller genom nedskärningar. Sannolikheten för budgetsanering minskar däremot till följd av hög inflation och om ett allmänt val är nära förestående. Däremot ökar reformer på andra politikområden sannolikheten för gradvisa förbättringar av budgetbalansen.

Resultaten kompletteras av en annan studie: Duval (2008) finner att ett land med sunda finanser lättare kan genomföra reformer eftersom budgetreserver då kan användas för att kompensera grupper som förlorar på en reform. Tesen testas med hjälp av en databas över reformer i 21 OECD-länder mellan 1985 och 2003 på fem olika områden: arbetslöshetsersättning, skatt på arbete, anställningsskydd, produktmarknadsregleringar och pensionssystem. Duval finner både att en god underliggande budgetsituation korrelerar positivt med mer reformer och att en lägre ekonomisk tillväxt ökar reformsannolikheten.

Sannolikheten för reformer är alltså särskilt hög i ett land med ett stort överskott i den offentliga budgeten som hamnar i plötslig och kraftig ekonomisk nedgång. Ett försämrat budgetläge skapar krisinsikt, medan det initiala överskottet gör det lättare att kompensera de grupper som på kort sikt förlorar på reformerna.

7. Förlorar regeringen opinionsstöd på att genomföra reformer?

Det mest intressanta för en sittande regering som vill bli omvald är troligen huruvida opinionsstödet påverkas av att de genomför reformer. Riskerar en politiker att bli av med sin position genom att genomföra reformer?

Buti m fl (2010) studerar 21 OECD-länder mellan 1985 och 2003 och

reformer inom fem olika politikområden: skatt på arbete, system för arbetslöshetsersättning, anställningstrygghetslagstiftning, pensionssystem och produktmarknadsregleringar. Reformerna avser här förändringar i deras index som mäter hur mycket regleringar på dessa områden snedvrider marknaden. De konstaterar att Österrike, Belgien, Japan, Sverige och USA är de OECD-länder som har genomfört flest liberaliseringar under perioden. Genomförandet av reformer tycks generellt varken ha en positiv eller negativ effekt på chansen att bli omvald.

När författarna studerar olika typer av reformer dyker emellertid några intressanta mönster upp. En minskning av skattekillen på arbete samt minskad arbetslöshetsersättning ökar chansen att bli omvald. Minskad generositet i pensionssystemet och förändringar av trygghetslagarna på arbetsmarknaden minskar däremot chansen för en sittande regering att bli återvald. De förklarar detta med att förändringar i de två senare drabbar stora och organiserade grupper. Författarna finner också att en nyvald regeringschef som reformerar har större chans att bli återvald, vilket kan beror på att väljarna i detta läge förväntar sig reformer.

Tidigare studier har visat att det främst är den ekonomiska konjunkturen som påverkar sannolikheten att en sittande regering blir omvald. Chansen att en sittande regering eller president blir omvald är högre om valet föregåtts av högre ekonomisk tillväxt och fallande arbetslöshet (Fair 1978; Lewis-Beck 1988; Lewis-Beck och Stegmaier 2007). Det kan dock diskuteras hur god indikator på regeringens duglighet den ekonomiska utvecklingen är, då ekonomiska utfall beror på många andra faktorer än den för tillfället förda politiken. De flesta politiska åtgärder och reformer får inte genomslag på flera år och det ekonomiska läget påverkas dessutom kraftigt av den rådande konjunkturen och av händelser i världsekonomin, vilket den sittande regeringen i regel inte har någon kontroll över. Trots detta har även en tillväxt i världsekonomin visat sig främja chanserna till återval för en sittande regering (Leigh 2009).

Än mer anmärkningsvärt är att även lotterivinster, vilka inte rimligen kan förklaras med regeringens ekonomiska politik, kan påverka valresultat. Väljare vars privatekonomi förbättras på detta sätt tycks bli mer benägna att stödja den sittande regeringen (Bagues och Esteve-Volart 2011).

8. Smyger regeringar igenom impopulära nedskärningar?

Är reformer av välfärdsprogram impopulära kan makthavare förväntas att så långt det är möjligt dölja att de genomförs. I en studie av 13 välfärdsprogram som var föremål för nedskärningar under 1990-talskrisen i Sverige analyserar Lindbom (2007) hur nedskärningarna genomfördes och huruvida nedskärningar är mest sannolika för de program där nedskärningarna inte märks så mycket. Lindbom utgår från den s k nya välfärdspolitiken, enligt vilken välfärdsprogrammen själva skapar intressegrupper starka nog

att försvara programmen. Oavsett hur motiverade och ekonomiskt nödvändiga de är, blir politikens enda chans att få igenom besparingar och nedskärningar att obemärkt smyga igenom dem.

Lindbom mäter nedskärningar med skillnaden mellan utgifter på ett program under 1998 och vad de skulle ha varit utan nedskärningar. Han finner att samtliga program i studien delvis reformerades genom icke-transparenta justeringar. Till exempel manipulerades det s k basbeloppet som används för att indexera en rad olika välfärdsförmåner i Sverige.³

Lindbom hittar dock inget starkt stöd för att program som riktar sig mot breda grupper i samhället skärs ned i mindre utsträckning. I Sverige tycks det framför allt vara möjligheten att smyga igenom besparingar genom att utnyttja systemets komplexitet som förklarar var det har sparats mest.

9. Hur stor roll spelar byråkrater i reformprocessen?

Byråkraters roll i politikens implementering är välkänd, inte minst sedan Lipsky (1980) beskrev s k närbyråkraters (*street level bureaucrats*) viktiga roll som de tjänstemän medborgarna möter i sina kontakter med den offentliga sektorn. Det är därför ingen vild gissning att tjänstemän och byråkrater spelar stor roll även när politiken reformeras.

Marier (2005) studerar byråkraters inflytande genom att jämföra reformerna i pensionssystemen i Sverige och Frankrike. Han finner att den franska regeringen hade betydligt svårare än den svenska att få stöd för en reform av pensionssystemet. Skillnaden förklarar Maier med att en stark centraliserad myndighet för prognoser och expertis är viktig för att reformer ska kunna genomföras. Det är också väsentligt vem som lägger fram argumenten för en reform och hur politiserade dessa anses vara. Svenska Riksförsäkringsverket kunde med trovärdighet vidhålla att det ville bevara en trygg pension till folket. Det franska finansdepartementet, som föreslog reformerna där, var inte i stånd att göra detta. Marier (2005) finner att strukturen på byråkratin, och hur allmänheten uppfattar byråkraterna, har spelat en stor roll.

Dahlström (2009) studerar Sverige under 1990-talet, ett årtionde med många reformer som var jämt utspridda över grupper och dessutom underbyggda av konsensus mellan politiska läger. Medan Marier (2005) visar på hur byråkrater spelade en pådrivande roll i reformerna av det svenska pensionssystemet, studerar Dahlström (2009) hur byråkrater påverkade fördelningen av nedskärningar och bidrog till att politiker kunde samarbeta kring dem. Han argumenterar för att byråkrater hade ett betydande inflytande över reformprocessen. Detta, menar Dahlström (2009), berodde på att handlingsalternativen var begränsade på grund av krisen, att det rådde brist på politisk vilja i någon entydig riktning och att resultaten av besluten var oklara.

³ Endast på en punkt valde sittande regering att inte genomföra en besparing trots att den enkelt hade kunnat åstadkomma detta genom att undvika att ta ett beslut. Bostadsbidraget började nämligen indexeras så att det tilläts öka med inflationen.

Bergh och Erlingsson (2009) pekar på vikten i den svenska reformprocessen av breda offentliga utredningar. Byråkrater, experter och politiker har genom dem kunnat träffas och bilda sig en gemensam verklighetsuppfattning om såväl reformbehov som möjliga åtgärder. En sådan gemensam verklighetsuppfattning har sannolikt bidragit väsentligt till den reformkonsensus som Dahlström beskriver.

10. Slutsatser

Vi inledde med att beskriva EU:s misslyckade reformarbete inom Lissabonstrategin. Denna är nu ersatt av Europa 2020, som syftar till sysselsättning, innovation, utbildning, social sammanhållning samt bättre energi och klimat.⁴ Kan Europas ledare lära något av reformforskningen för att lyckas bättre den här gången?

Vår genomgång visar att flera faktorer kan kopplas till sannolikheten för reformer i välfärdsstaten. Det hjälper om andra länder har haft framgång med en viss typ av reform och om det finns medel i budgeten att kompensera de grupper som kan förlora på förändringarna. En regering som vill genomföra reformer behöver generellt sett inte vara rädd för att förlora valet på grund av reformerna, men det hjälper att ha tur med den ekonomiska konjunkturen. Däremot kan allvarliga kriser och plötsliga försämringar i den offentliga budgeten driva på reformer. Vill man ogärna genomföra reformer inför hela väljarkåren kan nedskärningar även smygas igenom.

Byråkrater har historiskt spelat en viktig roll i reformarbetet. Ansvaret för förändring ligger således inte endast på statens officiella politiska ledare. Politisk färg och ideologi spelar viss roll för vilka reformer som genomförs och hur de genomförs, men de utgör ingen dominerande förklaring till varför vissa länder genomför stora och långtgående reformer medan andra länder inte reformerar alls.

Flera studier beskriver Sverige som ett av de länder som har genomfört flest och mest genomgripande reformer. Santesson (2012) går igenom flera av de svenska reformerna i jakt på reformpolitiska strategier. Han konstaterar att handlingsvilliga aktörer som vågar utnyttja de ”förändringsfönster” som erbjuds genom såväl ekonomiska som politiska kriser är centrala (s 156). Han menar också att sannolikheten för att en reform genomförs ökar om antalet deltagare i beredningsfasen begränsas till en mindre grupp av människor som givits relativt fria tyglar från sina respektive organisationer och partier. Som exempel nämns krisuppgörelserna hösten 1992, uppgörelsen om ett nytt pensionssystem efter ATP samt den skattereform som socialdemokraterna och folkpartiet kom överens om 1990.

En genomgång som denna illustrerar också den kvantitativa forskningens begränsningar inom fältet. Även om vissa signifikanta mönster kan urskiljas, avtecknas knappast någon generell strategi för hur reformer kommer till stånd. Den förklarade variationen i flera av studierna är liten

⁴ Se exempelvis Europeiska kommissionen (2012).

och policyimplikationerna ofta begränsade. Det faktum att reformer ofta genomförs i anslutning till kriser betyder naturligtvis inte att reformpolitikern bör starta sitt arbete genom att orsaka en rejäl kris. Förvisso har reformer stundom kunnat smygas igenom utan att väljarna förstått vad som hänt, men det betyder inte att det är önskvärt att göra så. Det tycks alltså inte som om EU-kommissionen eller nationella politiker har särskilt mycket användbart att hämta inom reformforskningen.

Hur ska då forskningen bli bättre och bidra med mer policyrelevant kunskap? Vår fundering efter att ha gått igenom forskningsfältet är att forskningsfrågan ”Vad förklarar reformer?” svårigen kan besvaras utan att beakta reformernas konsekvenser. Det finns goda skäl att ta fasta på resultaten att reformer underlättas om de kan sägas ha haft framgång i andra länder och om det finns medel i budgeten för att kompensera förlorargrupper. En viktig roll för forskningen är då att ge kunskap om reformers konsekvenser för samhället i stort och för olika grupper, men också att undersöka vad som avgör om en reform uppfattas som en framgång eller inte.

Ett sätt att förklara förändring är att fråga sig vem som vinner på den. Och när förändring tycks osannolik är den relevanta frågan: Vem gynnas av status quo?

REFERENSER

- Bagues, M och B Esteve-Volart (2011), ”Politicians’ Luck of the Draw: Evidence from the Spanish Christmas Lottery”, FEDEA Working Paper 2011-01, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Bergh, A (2009), *Den kapitalistiska välfärdsstaten*, Norstedts Akademiska Förlag, Stockholm.
- Bergh, A och M Dackehag (2010), ”OECD Recommends: A Consensus for or against Welfare States? Evidence from a New Database”, Working Paper 159, Ratio, Stockholm.
- Bergh, A och G Ó Erlingsson (2009), ”Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms”, *Scandinavian Political Studies*, vol 32, s 71-94.
- Buti, M, A Turrini, P Van den Noord och P Biroli (2010), ”Reforms and Re-Elections in OECD Countries”, *Economic Policy*, vol 25, s 61-116.
- Dahlström, C (2009), ”The Bureaucratic Politics of Welfare-State Crisis: Sweden in the 1990s”, *Governance*, vol 22, s 217-238.
- Dreher, A (2006), ”The Influence of Globalization on Taxes and Social Policy – An Empirical Analysis for OECD Countries”, *European Journal of Political Economy*, vol 22, s 179-201.
- Dreher, A, M J Lamlac, S M Leinc och F Somogyi (2009), ”The Impact of Political Leaders’ Profession and Education on Reforms”, *Journal of Comparative Economics*, vol 37, s 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”, *European Journal of Political Economy*, vol 24, s 491-502.
- Edebalk, P G (2000), ”Emergence of a Welfare State-Social Insurance in Sweden in the 1910s”, *Journal of Social Policy*, vol 29, s 537-552.
- Esmer, Y (2006), ”Globalization, ‘McDonaldization’ and Values: Quo Vadis?”, *Comparative Sociology*, vol 5, s 183-203.
- Europeiska Kommissionen (2012), ”Europa 2020”, http://ec.europa.eu/europe2020/index_sv.htm (2013-01-08).
- Fair, R C (1978), ”The Effect of Economic Events on Votes for President”, *Review of Economics and Statistics*, vol 60, s 159-173.
- Garme, C (2001), *Newcomers to Power: How to Sit on Someone Else’s Throne: Socialists Conquer France in 1981, Non-Socialists Conquer Sweden in 1976*, doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Giger, N och M Nelson (2011), ”The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment: Blame Avoidance or Credit Claiming in the Era of Permanent Austerity?”, *Euro-*

- pean *Journal of Political Research*, vol 50, s 1–23.
- Jensen, C (2009), "Determinants of Welfare Service Provision after the Golden Age", *International Journal of Social Welfare*, vol 20, s 1–10.
- Klitgaard, M B (2007), "Why Are They Doing It? Social Democracy and Market-Oriented Welfare State Reforms", *West European Politics*, vol 30, s 172–194.
- Leigh, A (2009), "Does the World Economy Swing National Elections?", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol 71, s 163–181.
- Lewis-Beck, M S (1988), "Economics and the American Voter: Past, Present, Future", *Political Behavior*, vol 10, s 5–21.
- Lewis-Beck, M S och M Stegmaier (2007), "Economic Models of Voting", i Dalton, R och H D Klingemann (red), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford University Press, Oxford.
- Lindbom, A (2007), "Obfuscating Retrenchment: Swedish Welfare Policy in the 1990s", *Journal of Public Policy*, vol 27, s 129–150.
- Lipsky, M (1980), *Street-Level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Marier, P (2005), "Where Did the Bureaucrats Go? Role and Influence of the Public Bureaucracy in the Swedish and French Pension Reform Debate", *Governance*, vol 18, s 521–544.
- Mierau, J O, R Jong-A-Pin och J de Haan (2007), "Do Political Variables Affect Fiscal Policy Adjustment Decisions? New Empirical Evidence", *Public Choice*, vol 133, s 297–319.
- Pitlik, H (2007), "A Race to Liberalization? Diffusion of Economic Policy Reform among OECD-Economies", *Public Choice*, vol 132, s 159–178.
- Pitlik, H och S Wirth (2003), "Do Crises Promote the Extent of Economic Liberalization? An Empirical Test", *European Journal of Political Economy*, vol 19, s 565–581.
- Potrafke, N (2010a), "The Growth of Public Health Expenditures in OECD Countries: Do Government Ideology and Electoral Motives Matter?", *Journal of Health Economics*, vol 29, s 797–810.
- Potrafke, N (2010b), "Does Government Ideology Influence Deregulation of Product Markets? Empirical Evidence from OECD Countries", *Public Choice*, vol 143, s 135–155.
- Potrafke, N (2010c), "Labor Market Deregulation and Globalization: Empirical Evidence from OECD Countries", *Review of World Economics*, vol 146, s 545–572.
- Potrafke, N (2011), "Does Government Ideology Influence Budget Composition? Empirical Evidence from OECD Countries", *Economics of Governance*, vol 12, s 101–134.
- Regeringskansliet (2002), "Lissabonstrategin – VM i hållbar tillväxt", <http://www.europaforum.nu/media/33246/lissabonstrategin.pdf> (2012-12-01).
- Santesson, P (2012), *Reformpolitikens strategier*, Atlantis, Stockholm.
- Schmitt, C och P Starke (2011), "Explaining Convergence of OECD Welfare States: A Conditional Approach", *Journal of European Social Policy*, vol 21, s 120–135.
- Sinn, H W (1997), "The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition", *Journal of Public Economics*, vol 66, s 247–274.
- Sinn, H W (2003), *The New Systems Competition: A Construction Principle for Europe*, Blackwell, Oxford.
- Södersten, B (1991), *Kapitalismen byggde landet*, SNS Förlag, Stockholm.
- Uddhammar, E (1993), *Partierna och den stora staten*, City University Press, Stockholm.