

Hur framgångsrika reformer går till

KLAS A M ERIKSSON

RECENSION

Nils Karlson:
Statecraft and Liberal Reform in Advanced Democracies, 2017, Palgrave Macmillan, 189 sidor, ISBN 978-3-319-64232-1.

1980-talet är en lika betydelsefull som ovanlig period i den ekonomiska och politiska historien. Inte enbart på grund av att dåtidens politiska reformer förändrade välfärdsinstitutionerna i grunden – sådana reformer görs då och då – utan framför allt på grund av reformernas karaktär och utförande. I stället för den så ofta politiskt gångbara strategin att låta det offentliga spendera pengar för att möta medborgarnas efterfrågan på välfärd, och därmed göra den offentliga sektorn till en allt mer betydelsefull aktör i ekonomin, försökte dåtidens regeringar att öka välfärden genom att stimulera konkurrens och sänka skatteuttaget.

Varför och framför allt *hur* detta skedde under denna period är ämnet för Nils Karlsons bok *Statecraft and Liberal Reform in Advanced Democracies*. Karlson – som är professor i statsvetenskap och vd för samt grundare av forskningsinstitutet Ratio – gör kvalitativa fallstudier på två länder som han menar omvandlats från ett ineffektivt och stelbent interventionistiskt ekonomiskt och politiskt system till ett friare, mer konkurrensutsatt och mer välfärdsskapande system. De två länder Karlson undersöker är Sverige och Australien. Sverige är ett bra exempel eftersom vi gått ifrån en, med västvärldens mått mätt, extremt interventionistisk modell till att i vissa avseenden tillhöra den motsatta extremen i dag. Att välja Australien som andra undersökningsobjekt ter sig mindre självklart. Dock har dessa länder både likheter och skillnader som gör jämförelsen fruktbar. Federationen Australien och enhetsstaten Sverige är i grunden två

vitt skilda välfärdsdemokratier som förändrat sin välfärdspolicy på liknande sätt och med liknande strategier. Detta talar för att det finns en reformapparat som kan användas i många olika typer av länder. Det är också något Karlson argumenterar för. Den *general theory* som Karlson presenterar gör, till skillnad från Keynes berömda variant, anspråk på att vara applicerbar på vitt skilda länder och system. Nyckeln är, som titeln indikerar, *statecraft* ("statskonst", min övers) som i detta sammanhang innebär "[...]konsten att utveckla ett land i en gynnsam riktning" (s 2, min övers).

För att lyckas med det måste man enligt Karlson veta *vad* som ska göras och *hur* det ska göras. I Karlsons bok handlar detta om att föra landet i en mer avreglerad och liberal riktning som i sin tur ökar välfärden. För att statskonst ska komma till stånd behövs dock mer än god styrning från de folkvalda politikerna. En rad olika aktörer måste samspela *vid rätt tidpunkt*, t ex då det gamla systemet är försvagat av någon form av kris och därmed är mer öppet för förändring. De mest grundläggande av dessa aktörer är enligt Karlson de som kommer med *idéerna*. Utan idéer kan man inte veta *vad* som ska göras. Dessa idéer kommer ofta från folk inom akademien men också från olika tankesmedjor. Till detta behövs sk policyentreprenörer från olika skikt av samhället som aktivt kan lobba för de nya reformerna. Dessa kan finnas inom en rad olika sektorer, såsom näringslivet, tankesmedjorna, intresseorganisationerna och akademien. Sist men inte minst kommer såklart de folkvalda politikerna, som bör vara receptiva för dessa nya idéer och de påtryckningar som policyentreprenörerna utövar. Alla dessa aktörer utgör det som Karlson kallar den "centrala zonen", dvs den grupp av aktörer som tillsammans vet *vad* som bör reformeras och *hur* det ska ske. Karlson understryker dock att den centrala zonen inte är synonymt med

Klas A M Eriksson är doktorand i ekonomisk historia vid Stockholms universitet.

begreppet "etablissemang". Aktörerna i den centrala zonen kommer från olika samhällsskikt med mycket olika grad och art av inflytande på samhället. Dessa samarbetar genom något som Karlson kallar polycentrisk erfarenhetsbaserat lärande, där olika noder i samhället bidrar med sin kunskap i en respektfull men ofta intensiv och konfliktfylld of-fentlig debatt. Dessa aktörer driver reformer framåt och i bästa fall skapas en reformcykel som blir självförstärkande. Karlson kategoriserar in denna aktivitet i tre olika reformstrategier nämligen:

- 1) Den popperianska – efter vetenskapsfilosofen Karl Popper – som innebär en rationellt argumenterande strategi, grundad på faktaunderlag och vetenskap.
- 2) Den kuhnska – efter vetenskapsfilosofen Thomas Kuhn – som innebär försök till perspektivförändring av-seende problem, tillstånd eller önskvärd förändring.
- 3) Den machiavellianska – efter filosofen, historikern och politikern Niccolò Machiavelli – som innebär att skylla tillfälligt smärtsamma förändringar på andra, eller på annat sätt maskera sina nödvändiga men kontroversiella reformer för att slippa ta de politiska kostnaderna.

Alla tre strategier är viktiga, men Karlsons slutsats är att den kuhnska strategin oftast är mer betydelsefull än den popperianska och att reformarbetets mest framträdande strategi är den machiavellianska.

Karlson anlägger en historisk ansats för att exemplifiera dessa förlopp i de båda länderna. Periodiseringen av Sveriges utveckling är dock något okonventionell. Hela perioden mellan 1870 till ca 1970 betecknas kort och gott som den "kapitalistiska" perioden eller "de gyl-lene åren", med de liberala reformerna under andra halvan av 1800-talet som grund. I ekonomihistoriska samman-

hang brukar man lägga ett stopp vid första eller andra världskriget, för att sedan benämna den efterföljande perioden som mer interventionistisk. Karlson har dock fog för sin periodisering. Statens inblandning, i bemärkelsen skattekvot, var fortfarande på 1950-talet påfallande låg i Sverige. 1950 var skatteandelen endast 21 procent av BNP och så sent som 1955 var den lägre än i USA och de flesta andra OECD-länder. Den interventionistiska perioden intensifierades dessutom under sent 1960-tal och början av 1970-talet. Det var också det som satte stopp för efterkrigstidens rekordår enligt Karlson. Radikaliseringen av den socialdemokratiska politiken under 1970-talet ledde till att näringslivet kände sig allt mer trängt i Sverige. Från att ha varit relativt passivt i den institutionella debatten – och mer av en samarbetspartner till Socialdemokratin och fackföreningsrörelsen under den svenska modellens mest framgångsrika år – utvecklades näringslivets företrädare mer och mer till politiska aktivister med en egen agenda. Framför allt SAF gick, som ett svar på vänsterradikalismen, från den gamla kooperativa ståndpunkten *pro-business* i samklang och samarbete med socialdemokratin, till att bli mer *pro-market* under 1970-talet, då avreglering och mer konkurrens stod på agendan. Inspirerade av de "nyliberala" idéerna – som kommit på modet bl a genom Friedrich Hayeks Ekonomipris 1974 och Milton Friedmans dito 1976 – förespråkade SAF nu avreglering och mer konkurrens. Karlson lyfter framför allt fram Sture Eskilsson – informationsdirektör på SAF mellan 1970 och 1990 samt styrelseordförande för Timbro mellan 1978 och 1998 – som en centralgestalt för denna nya opinionsbildning från näringslivets sida.

SAF utgjorde således basen för den idémässiga och policy-entreprenöriella delen av aktörerna i den centrala zonen. För att genomdriva reformer av hela

samhället krävs dock även folkvalda politiker som är receptiva för dessa idéer och påtryckningar. Sådana fanns under 1980-talet inte minst inom Socialdemokraterna och kretsen kring finansminister Kjell-Olof Feldt – även kallad ”kansliushögern”. De var den folkvalda delen av den centrala zonen. De som verkligen hade makten att förändra. Och förändra gjorde de.

Kansliushögern fick en anseelig makt att genomdriva centrala reformer under denna tid. Palmes klassiska kommentar: ”Gör som ni vill. Jag begriper ändå ingenting” (Feldt 1991, s 260) efter att Feldt presenterat förslaget om kreditavreglering har blivit en symbol för detta starka mandat. Med minimal demokratisk insyn lyckades kansliushögern driva igenom fundamentala förändringar i den svenska ekonomin med kreditavregleringen 1985 som den kanske mest betydelsefulla. Därefter genomdrevs ”århundradets skattereform” i samma anda 1990–91 med bl a kraftigt sänkta marginalskatter som följd. Regleringen Bildt, som tillträdde 1991, fortsatte med avregleringarna med bl a utförsäljningar av statliga bolag. ”Lindbeckkommissionen” presenterade ett 113-punktsprogram för den krisande 1990-talsekonomin. Resultatet blev än mer marknadsanpassning av ekonomin i allmänhet och välfärdssektorn i synnerhet. Göran Persson fortsatte i samma anda med sin sanering av den svenska ekonomin, inte minst i form av neddragningar och privatiseringar av välfärds-tjänster. Reinfeldt och Borg likaså med sina berömda jobbskatteavdrag. Allt grundligt analyserat av Karlson utefter hans kategoriserande i popperianska, kuhnska och machevilianska strategier.

I och med de ”Nya moderaternas” andra mandatperiod 2010–14 tog dock idéerna slut enligt Karlson och reformcykeln bröts. Efter att Moderaterna förlorade valet 2014 har den nya regeringen Löfven slagit in på en mer inter-

ventionistisk linje. Varför stannade då reformcykeln? Varför tog idéerna slut? Karlson presenterar en del plausibla förklaringar, bl a att man försöker försvara ordningen man uppnått i stället för att fortsätta förändringen. Också en kulturell faktor belyses. Enligt Karlson är opinionen alltid enklare att påverka i frågor som rör hur materiell välfärd skapas. De underliggande värderingarna om hur ett gott samhälle ser ut är svårare att påverka. Karlson teori är att dessa inte har förändrats i grunden under dessa år utan att svensken i allmänhet fortfarande värderar ”jämlighet i utfall” högre än frihet. Det kuhnska perspektivskiftet har alltså inte nått ända ner i folkdjupet.

Trots att Australien skiljer sig i både politiskt system och nationell och kulturell historia är reformprocessen, från 1980-talet och framåt, påfallande lik den i Sverige. Nuvarande Australien bestod länge av sex stycken brittiska kolonier som 1901 förenades i federalstaten Australien. I början av statsbildningen var man beroende av brittena, men också mån om en nationell identitet som stöddes av den s k *Australian Settlement*-politiken. Denna innefattade bl a skydd av inhemsk industri i form av kraftiga tullar. Dessutom hade man en rad olika välfärdsinstanser som monopoliserade mycket av ekonomin. Under 1950- och 1960-talen upplevde Australien, liksom Sverige, rekordår. Under 1970-talet uppkom dock en ekonomisk kris som banade väg för reformer. Karlson räknar Australiens reformperiod som varandes mellan 1983–2007. Den inleddes, liksom i Sverige, med en socialdemokratisk regering som påverkades av liberala idéer och policyentreprenörer. I Australiens fall var dessa dock inte lika starkt kopplade till arbetsgivarorganisationer, utan paradoxalt nog till statsförvaltning och fackföreningar. Exempelvis argumenterade självaste tullmyndigheten för lättande av tullar. Dock var akademiker, tankesmedjor och enskilda affärsmän

synnerligen aktiva, med den marknadsliberala gruppen *Crossroads* som kanske främsta exempel. Premiärminister Bob Hawke och finansminister Paul Keaton från det socialdemokratiska partiet var de som genomförde den initiala liberaliseringsprocessen genom skicklig macheviliansk taktik men också genom popperianska argument för ekonomisk rationalitet och perspektivskiften i form av nya kuhnska narrativ. Genom att utestänga kabinettet, partiet, och parlamentet lyckades de, liksom kanslihus-högern i Sverige, genomföra de nödvändiga men kontroversiella reformerna – som liksom i det svenska fallet började med en kreditavreglering. Keaton, som ersatte Hawke som premiärminister 1993, fick i valet 1996 dock se sig beseград av den liberal-konservative John Howard. Denne fortsatte dock reformarbetet som socialdemokraterna inlett, men med en viss konservativ slagsida. De liberala reformerna upphörde kring 2007, varefter konservatismen blivit mer framträdande.

I såväl australienska som svenska fallstudier gör Karlson anspråk på att ge en kausal förklaring till reformernas utveckling. Om sambanden visar sig stämma vid ytterligare fallstudier ökar givetvis trovärdigheten. Där är vi dock inte än.

Karlsons teorier om reformernas tillblivelse och förlopp ter sig starkare än teorierna om deras upphörande. Mer kring finanskrisens och populismens roll i att cykeln brutits på senare år hade varit värdefullt. Men eftersom dessa skeenden är samtida är de givetvis svårare att förklara.

Karlson är inte ensam om att ha studerat denna period och dessa reformer ingående. Liknande reformstrategier under delvis samma period analyseras av Santesson (2012). Likaså är socialdemokraternas kursändring väldokumenterad i Malm Lindberg och Ljunggren (2014). Periodens tekniska och institu-

tionella omvandling i finansmarknaderna och telekommunikationsmarknaden med Jan Stenbeck och Olof Stenhammar som centrala policyentreprenörer har analyserats av Eriksson m fl (2019). En välfärdsekonomisk analys av perioden finns också i Bergh (2015). Dock finns det mig veterligen ingen lika allomfattande, uttömmande och teoriutvecklande beskrivning av hur de liberala reformerna kom till stånd som i *Statecraft and Liberal Reform in Advanced Democracies*.

På det stora hela är boken ett empiriskt rigoröst och teoretiskt stringent argument för en teori om hur och varför liberala reformer kommer till stånd och utvecklas. Den baseras på en synnerligen grundlig genomgång och syntes av tidigare forskning om institutionell förändring. Karlson driver denna forskningstradition framåt på ett mycket förtjänstfullt sätt. Den teori som Karlson presenterar vore intressant att applicera i fler fallstudier – framgångsrika som misslyckade, historiska som nutida.

Boken kan med fördel läsas av såväl fackmän som intresserad allmänhet. I och med sin tyngdpunkt på hur företrädesvis liberala reformer kommer till stånd är den kanske extra angelägen för politiker och andra opinionsbildare med ambitionen att förändra samhället i mer liberal riktning.

REFERENSER

- Bergh, A (2015), *Den kapitalistiska välfärdsstaten*, Studentlitteratur, Lund.
- Eriksson, K m fl (2019), "A Revised Perspective on Innovation Policy for Renewal of Mature Economies – Historical Evidence from Finance and Telecommunications in Sweden 1980–1990", *Technological Forecasting and Social Change*, vol 147, s 152–162, <https://bit.ly/2Mx23vp>.
- Feldt, K-O (1991), *Alla dessa dagar...I regeringen 1982-1990*, Norstedts, Stockholm.
- Malm Lindberg, H & S-B Ljunggren (2014), *Från jämlikhet till effektivitet – om lärande socialdemokrati under 1980-talet*, Hjalmarson & Högberg, Stockholm.
- Santesson, P (2012), *Reformpolitikens strategier*, Atlantis, Stockholm.