



Stat, marknad och reglering i historiskt perspektiv

Uppdragsforskningsrapport 2013:3

En rapport skriven av
Jan Ottosson och Lena Andersson-Skog
på uppdrag av Konkurrensverket

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2013:3

Utredare: Jan Ottosson och Lena Andersson-Skog

ISSN-nr 1652-8069

Konkurrensverket, 2013

Foto: Matton Images

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet.

Konkurrensverket har gett Jan Ottosson vid Uppsala universitet samt Lena Andersson-Skog vid Umeå universitet i uppdrag att, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, belysa hur privata och statliga ägarintressen under olika perioder präglat ett antal delmarknader inom infrastruktur och välfärdssektorn under det moderna Sveriges framväxt.

Rapporten visar tydligt att historiskt sett är 1990-talets omregleringsvåg inte unik när det gäller regelförändringar av marknader och monopol. Rapporten visar snarare att den fas som präglats av statliga monopol varit relativt begränsad. Författarna framhåller också att staten har intagit olika förhållningssätt i olika sektorer i olika tider, och att det finns anledning att framöver diskutera uppfattningen att monopol och marknader är varandras absoluta motsatser när det gäller regleringsregimer inom olika sektorer.

Till projektet har knutits en referensgrupp som har bestått av Björn Hasselgren (KTH), Lars Persson (IFN), Urban Strandberg (Göteborgs universitet) samt Per-Arne Sundbom (fd konkurrensråd på Konkurrensverket). Från Konkurrensverket har Kristian Viidas, Arvid Fredenberg samt Joakim Wallenklint deltagit.

Det är författaren som svarar för slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm, mars 2013

Kristina Geiger
Stf generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	6
1 Inledning	7
1.1 Stat och regleringsförändringar inom infrastrukturektorn ur ett historiskt perspektiv	9
2 Regleringsmönster i några infrastrukturektorer i svensk ekonomi: Beskrivning av ekonomisk- historiska case	15
2.1 Järnvägar.....	15
2.1.1 Det duala systemet 1870-1939.....	17
2.1.2 Järnvägssektorns ekonomiska polarisering.....	18
2.1.3 SJ - det konkurrensutsatta monopolet 1939-1988.....	19
2.1.4 Monopol med konkurrens – splittringen av järnvägen som tekniskt monopol	22
2.1.5 Banverket och järnvägssystemet under fortsatt omvandling	24
2.2 Telekommunikationer	28
2.3 Det svenska civilflyget.....	35
2.4 Elsektorn.....	38
3 Välfärdssektorn	40
3.1 Sjukvård och omsorg	40
3.2 Skolan.....	43
3.3 Apotek.....	47
4 Slutsatser	49
5 Referenser	56

Sammanfattning

Syftet med detta arbete är att från ett empiriskt perspektiv problematisera den generella bilden av 1990-talets omregleringsvåg som något historiskt unikt när det gäller regelförändringar av marknader och monopol. Det går snarare att urskilja flera olika faser av omregleringar sett ur ett längre tidsperspektiv. Vi vill också peka på att det inte var en process där alla enskilda förlopp utvecklades i en och samma riktning. Det finns snarare anledning att problematisera uppfattningen att monopol och marknader är varandras absoluta motsatser när det gäller regleringsregimer inom olika sektorer.

Sett ur ett längre tidsperspektiv har statens roll som reglerare och ekonomisk aktör inte varit präglad helt igenom av ett rent allmänintresse eller av utpräglade särintressen med avseende på vilka regleringar som införts och vilken roll som staten haft vad gäller subventioner eller ägande. Istället kantas utvecklingen av det som brukar kallas "windows of opportunity", tillfällen där olika politiska entreprenörer förhandlat/köpslagit med staten. Statsmakten har här inte fungerat som en hegemonisk enhet. Istället har olika statliga verk satt sin prägel på verksamheten och påverkat inriktningen inom olika sektorer. Samtidigt har statens egen inställning förändrats radikalt. Skilda ståndpunkter rörande statens roll och funktion har under olika perioder präglat utvecklingen inom transporter- och kommunikationer och offentlig välfärdsproduktion. Det som har präglat valet av olika institutionella alternativ har ofta formats i ett spel mellan olika aktörer med olika maktresurser. De beslut som fattats har därefter under lång tid utgjort spelreglerna för utvecklingen inom respektive sektor.

Detta sakernas tillstånd brukar ofta förklaras med de traditionella argumenten om det naturliga monolets självklara fördelar. Vi hävdar att denna naturliga ordning inte är så självklar som det till förstone kan verka. Istället har staten intagit olika förhållningssätt i olika sektorer i olika tider. Skälet till dessa olika statliga strategier ligger i att det finns flera nivåer av offentliga aktörer och att dessa har skilda relationer till olika sektorer. Detta tar sig uttryck i olika ägande och regleringsformer vilket också leder till att handlingsutrymmet för olika intressegrupper skiljer sig åt. Hur denna samverkan formas över tid kan enligt vår mening bidra till att förklara såväl "market failure" som "public failure".

Summary

The aim of this report is to problematize the general image of the 1990s reregulation phase as something historically unique in terms of regulatory changes in markets and monopolies from an empirical Swedish perspective. We have distinguished several phases of re-regulation from a longer time perspective. There is reason to further discuss the notion that monopolies and markets are mutually opposites in terms of regulatory regimes in different sectors.

From a longer historical perspective, the role of the state as a regulator has not been characterized throughout by a purely public interest or of self-interests with respect to the regulatory framework in place and what role the state has played in terms of subsidies or ownership. Instead "windows of opportunity", occasions where different political entrepreneurs negotiated / bargained with the state has been important. The state has not worked as a hegemonic entity. Instead, various state agencies left their mark on the business. Meanwhile, the state's own attitude changed radically. Differing positions on the role and function during different periods characterized developments in transport and communications and public welfare production. What has influenced the choice of various institutional options have often been shaped in a game between different players with different power resources. The decision has since long been the ground rules for development in each sector.

This state of affairs is often explained by the traditional arguments of natural monopoly. We argue that this natural order is not as obvious as it may seem. Instead, the state has taken various approaches in a number of sectors at different times. The reason for these state policies is that there are several levels of the public sector and that these have different relationships with other sectors. How this interaction developed over time help to explain both the "market failure" as "public failure".

1 Inledning¹

I Sverige tog vågen av omregleringar och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet fart under 1990-talet, när bland andra tele-, järnvägs-, inrikesflyg och elmarknaderna öppnades för konkurrens. Avregleringarna skedde i sektorer som redan tidigare under 1900-talet reglerats om från marknadslösningar till oligopol eller monopolliknande förhållanden under olika perioder. Men även andra verksamheter förknippade med välfärdssektorn, som utbildning, vård och omsorg, genomgick omfattande regleringsförändringar som till exempel krav på konkurrensutsättning av kommunala verksamheter och en ökande grad av privatiseringar från 1990-talet.²

Även om förhoppningar om en ökad ekonomisk effektivitet var en viktig drivkraft bakom utvecklingen, närmast ikoniskt personifierad av den brittiska nyliberala premiärministern Margaret Thatchers politik, kan vi också se att historiskt framväxta villkor, värderingar och normer spelat en viktig roll, dels för hur vissa sektorer organiserats, dels för vilka åtgärder och lösningar som genomförts i omregleringarna. Även om vissa effekter av 1990-talets regleringsförändringar har studerats och delvis utvärderats, finns luckor i vår kunskap om hur olika regleringsregimer fungerar över tid i olika sektorer.³

Syftet med detta arbete är att utifrån ett empiriskt perspektiv problematisera den generella bilden av 1990-talets omregleringsvåg som något historiskt unikt när det gäller regelförändringar av marknader och monopol. Det går snarare att urskilja flera olika faser av omregleringar sett ur ett längre tidsperspektiv. Vi vill också peka på att det inte var en process där alla enskilda förlopp utvecklades i en och samma riktning. Det finns snarare anledning att problematisera uppfattningen att monopol och marknader är varandras absoluta motsatser när det gäller regleringsregimer inom olika sektorer.⁴

I den internationella ekonomisk-historiska forskningen har detta uppmärksamrats under senare tid. Forskare som exempelvis Bogart har visat på mångfalden av motiv bakom regleringar.⁵ I en studie av vilka faktorer som var viktiga för beslut kring järnvägsnationaliseringar i ett stort antal länder decennierna kring förra sekelskiftet betonas bland annat militära skäl liksom uppbyggnaden av politiska institutioner som väsentliga förklaringsfaktorer. De politiska kostnaderna för

¹ Författarna vill tacka för de synpunkter som vi fick från deltagarna vid ett seminarium som Konkurrensverket arrangerade i december 2012.

² Det kan noteras att omregleringen och privatiseringsprocesser inom vårdsektorn omfattade både statliga och kommunala nivåer. Se exempelvis Blomqvist (2007).

³ Se bland annat Hartman (2011) om välfärdssektorn. Statskontoret (2012) ger en god översikt över de utvärderingar som genomförts. För tidigare ekonomisk-historisk forskning om statliga företag ur ett funktionalistiskt perspektiv, se Waara (1980).

⁴ För begreppet regleringsregimer, se bland annat Svensson mfl (2010), Hall & Soskice (VoC-litteraturen).

⁵ Bogart (2009).

nationaliseringar betonades av Bogart. Å andra sidan har Millward pekat på att järnvägsexemplet inte uppvisar samma förklaringar som exempelvis telekommunikationssektorn.⁶ Millward betonar vidare marknadsmislyckanden, fiskala motiv tillsammans med geopolitiska faktorer som väsentliga för att förstå omregleringsprocesser sett över en längre tidsperiod, till skillnad från tidigare mer politiska förklaringar som hävdade att ideologiska faktorer varit väsentliga. Studien diskuterade särskilt skillnaderna i regleringsmönster mellan Storbritannien och kontinenten från 1800-talet till andra världskrigets utbrott.⁷ I en annan studie visar Troesken att inte alla sektorer eller verksamheter omfattas av en viss regleringsvåg. Snarare verkar det finnas verksamheter som inte privatiserades utan övergick från privat till kommunal ägo, som i fallet med vattenförsörjningen lokalt i USA.⁸ Troesken betonar snarare förklaringsansatser utifrån Mancur Olsons intressegruppsansats än teknologiska eller ideologiska förklaringar.⁹ Karen Yeung hävdar i en översikt att sedvanliga förklaringar kring staten och regleringar inte ännu kan ge tillräckliga svar på regleringars uppkomst.

Det diversifierade mönstret och där vi kan se skillnader både mellan länder liksom i USA, har tidigare blivit belyst av forskare som Dobbin och Dunlavy. De studier som kortfattat berörts visar på att de olika regleringsregimerna uppvisar skillnader i genomförande och en stor komplexitet.

Vad är då statens roll sett ur ett perspektiv där vi granskar hur olika regleringsregimer uppstått, utvecklats och förändrats? Den historiska forskningen om statens roll har under senare tid betonat att staten uppvisat flera olika mönster och att interaktionen mellan stat och marknad historiskt sett varit betydligt mer komplex än vad kanske en nutida dikotomi mellan staten och marknadens uppgifter kan göra gällande. Man kan därför diskutera statens olika roller i termer av reglerare, ägare, finansiär och inspektör.¹⁰ Vi kommer även att diskutera hur olika delar och nivåer av den offentliga sektorn, som primärkommuner och landstingskommuner, också interagerade i olika faser av de olika regleringsregimerna.

Utifrån ett ekonomiskt-historiskt perspektiv betonar vi vidare vikten av ett längre tids-perspektiv på de områden som diskuteras i rapporten. Interaktionen mellan staten och regleringarna och hur konsumentperspektivet påverkats blir tydligt först när faser som präglats både av monopol, duala regleringsregimer eller marknadsliknande regimer diskuteras ur ett dynamiskt perspektiv. Vår tes är att flera av de områden som vi vill studera kommer att uppvisa flera olika typer av regleringsregimer under den moderna svenska ekonomiska historien. Vår tidslinje kommer därför att variera beroende på områdesspecifika faktorer.

⁶ Millward (2005; 2011, Foreman-Peck & Millward (1994), Singleton & Millward (1995).

⁷ Se även Clifton *et al* (2011) för en översikt Baldwin, Cave & Lodge (2010). Se även Viator (2000).

⁸ Troesken (2006).

⁹ Olson (1965; 1982; 1990).

¹⁰ Vi vill särskilt tacka docent Urban Strandberg för denna synpunkt. Se även Larsson (1998) för en liknande indelning avseende den finansiella sektorn. Se även Larsson (2013) för en diskussion kring konkurrenslagstiftningens tillämpning på branschnivå.

I rapporten kommer tyngdpunkten att läggas på att diskutera järnvägsexemplet. Skälet är att denna sektor präglade framväxten av det industriella Sverige och att staten och det privata näringslivet har varit central för utvecklandet av denna del av samhällsekonomin. Utifrån de olika faser som vi belyser utifrån järnvägen diskuteras även utvecklingen i andra infrastruktur- och välfärdssektorer. Rapporten belyser i huvudsak utvecklingen under senare delen av 1800-talet och 1900-talet, då vi avser att belysa ett längre historiskt perspektiv på regleringsregimernas utveckling. Vi har valt att relativt kortfattat belysa utvecklingen den senaste tio åren utifrån ett antal aktuella rapporter, vilka återfinns under respektive avsnitt. Vår referenslista ska inte ses som en fullständig litteraturgenomgång, utan avsikten är snarare att belysa vissa delar av den synnerligen omfattande litteraturen inom området.

Rapporten är strukturerad på följande sätt: Först för vi en kort diskussion av olika historiska förklaringsmodeller till regleringsförändringar i relation till ekonomiska teorier. Därefter ges en ekonomisk historisk skildring av regleringscyklerna i några sektorer i svensk ekonomi: infrastruktur som järnvägar, tele, el- och flygsektorn, välfärdstjänster som skola, vård och omsorg och avslutningsvis ett specialfall av yrkesregleringar, apoteksväsendet. Därefter följer en avslutande reflexion.

1.1 Stat och regleringsförändringar inom infrastruktursektorn ur ett historiskt perspektiv

De senaste decenniernas omreglering av flera sektorer i samhällsekonomin leder lätt till uppfattningen att institutionell förändring sker fort och har radikala följder för aktörernas villkor. Om vi däremot sätter in dessa regelförändringar i ett mer långsiktigt perspektiv, blir bilden av förändringstempot ett annat. För de verksamheter i Sverige som studeras här har ett flertal betydande regelförändringar genomförts av olika skäl sedan 1800-talets mitt. Ett av den svenska ekonomins kännetecken har under lång tid varit den höga graden av regleringar som kringgärdat ett flertal marknader.¹¹ En intressant aspekt i detta sammanhang är att nätverksindustrier har en lång tradition av statlig reglering och andra former av statlig styrning, ägande och subventioner.¹²

Det har skett åtminstone tre större regelförändringsfaser inom transport- och kommunikationssektorn under det förra seklet. Den dynamik som präglar utvecklingen vid dessa förändringar, windows of opportunity, har vi valt att särskilt studera. Vid dessa tillfällen har interaktionen mellan olika nivåer inom staten och olika intressegrupper varit särskilt intensiv. Från 1890 kan tiden grovt sett delas in i tre perioder: en etableringsfas från 1890 till 1950, en mognadsfas mellan 1950 och 1990, samt en ny period som börjar efter 1990. Fram till 1950 domineras institutionerna av en

¹¹ Krantz, (2000). Magnusson (1996, 2000) diskuterar statens roll i den svenska ekonomiska utvecklingen ur ett längre tidsperspektiv. Se även Schön (2012) samt Jonung (1999).

¹² I Andersson-Skog & Krantz (1999) presenteras ett antal exempel från olika branscher och länder.

tudelnings mellan statligt och privat ägande, om än i olika utsträckning inom skilda sektorer. Inom järnvägs-, tele- och vägsektorerna går en skiljelinje mellan ett statligt ansvarstagande på nationell nivå och olika privata initiativ på regional och lokal grund. Tiden mellan 1950 och 1990 kännetecknas av en ökande politisk reglering och kontroll av verksamheterna, bland annat genom en politiskt-administrativt beslutad regionalisering av besluts- och ansvarsstrukturen vad gäller investeringar och planering. Från 1990 sker en utveckling i motsatt riktning; statens roll blir mindre aktiv som ägare och efter olika omregleringar kliver privata aktörer åter in på marknaden.¹³

Att dessa förändringscykler sällan uppmärksammas kan till viss del förklaras av det sätt som den centrala faktorn i all institutionell förändring, nämligen beslutsprocessen, kommit att studeras. Vanligen studeras enstaka centrala beslut, till exempel vid stora investeringsbeslut eller förändringar av inriktningen i den förda politiken. En mängd sådana undersökningar har givit oss goda kunskaper om aktörers beteenden och ställningstaganden vid givna tidpunkter.¹⁴ Detta är både rimligt och viktigt. Emellertid tenderar detta att skapa en fokusering på beslutet som solitär, lösryckt från dess sammanhang. Olika aktörsgruppers intressen av beslutet på kort sikt a priori kan dominera förklaringsbilden medan andra, mer indirekta förhållanden, som under lång tid verkat för att ändra preferenser och motiv hamnar i bakgrunden. Det går därmed inte att förstå dagens avreglerings- eller som vi föredrar att säga, omregleringsprocesser - utan att även granska hur de gamla regelsystemen byggdes upp.

I den ekonomiska debatten har tre huvudsakliga teoretiska skolbildningar utkristalliserats vad gäller synen på statens funktion och roll i ekonomin.¹⁵ För det första har den komplexa interaktionen mellan marknad och stat traditionellt varit föremål för analys inom det fält som brukar kallas normativa ekonomisk-politiska studier.¹⁶ I sådana studier har statens roll huvudsakligen motiverats med att motverka så kallade marknadsmisslyckanden (market failures). Inom industriell organisation har statens roll huvudsakligen varit att försvara det allmännas bästa.¹⁷

Inom public choice-skolan ser man på statens roll i det ekonomiska området från en annan synvinkel. Individuella byråkrater är mer benägna att lyssna till egenintresset och agerar rationellt utifrån detta. Intressegruppers initiativ för att påverka beslutsprocesser och regleringar står i centrum för denna skolbildning.¹⁸

¹³ Se exempelvis Andersson-Skog & Ottosson, (1994; 2005).

¹⁴ Se Eriksson (2010) för en översikt.

¹⁵ Se exempelvis Magnusson & Ottosson (2001). Jmf med Magnusson & Ottosson (2012) ur ett perspektiv där den svenska modellen diskuteras.

¹⁶ Dixit (1996), s. 4.

¹⁷ Detta stycke och nedastående stycken bygger på och är delvis identiska med Ottosson (2001).

¹⁸ Detta intresse för hur intressegrupper agerar har också blivit en alltmer väsentlig del i internationell ekonomisk-historisk forskning. De amerikanska forskarna Goldin och Libecap (1994), studerade tillsammans med andra forskare framväxten av regleringar och intressegruppernas roll inom ett antal sektorer inom den amerikanska

Ett problem med det relativt begränsade public choiceargumentet är att intressegrupper enbart ses som rationella aktörer med stabila preferenser. En viktig förutsättning är att intressegrupperna själva är medvetna om och förstår sitt egenintresse.¹⁹ Andra samhällsvetare har också påpekat de begränsningar som finns inom den omdiskuterade public choice-inriktningen. Framförallt politiska sociologer och statsvetare har reagerat kritiskt mot dessa förutsättningar.

Den tredje ståndpunkten har diskuterat regleringar utifrån en institutionell ståndpunkt. Institutionell teori är ett samlingsnamn för ett stort och växande fält inom samhällsvetenskaplig och historisk teoribildning. Inom denna diskurs döljer sig ett brett spektrum av olika ansatser att förklara regelstrukturernas roll och förändring såväl i ett historiskt som ett mer kortsiktigt perspektiv. Två huvudtrender kan urskiljas: de neo-institutionella teorier som baserar sig på olika neoklassiska och ekonomiska teoribildningar, samt de holistiska institutionella teorier som har sina rötter i generella historiska och politiska klassiska institutionella teorier.²⁰

Att förklara *institutionell förändring* är den minsta gemensamma nämnaren inom den institutionella teoribildningen. Samtidigt är det ett begrepp som inte slutligt definierats. Med institutionell förändring menar vi i detta fall en förändring av sektorsspecifika formella regler och villkor. Hur sådana förändringar kommer till stånd bygger till stor del på de två antaganden som finns i modern samhällsvetenskaplig forskning rörande institutionell förändring. Det första grundantagandet bygger på att det sker en kontinuerlig långsam förändring av samhällets informella och formella institutioner. Det andra antagandet bygger på tanken att det finns ett tillstånd som karakteriseras av ett plötsligt brott, en så kallad punkterad jämvikt. Båda dessa tänkbara utfall har diskuterats inom modern samhällsvetenskaplig forskning.²¹

Vår slutsats är att traditionella ekonomiska och samhällsvetenskapliga teorier rörande regleringar och statens roll, liksom allmänintresseteorier samt särintresseteorier, behöver kompletteras både vad gäller förklaringsansatser liksom spännvidd.²² Vi pläderar för att vi får en bättre förståelse av spelet om regleringarna och statens roll för regleringsfrågor om vi istället utgår från en historiskt inriktad,

ekonomin. Ett gemensamt drag var att initiativet till ett stort antal regleringar hade tagits av intressegrupper. I dessa fall fanns det inte något allmänintressemotiv bakom införandet av sådana regleringar. Dessutom var de nya regleringarna påverkade av tidigare institutionella lösningar.

¹⁹ Krueger (1996), s. 173.

²⁰ Williamsons klassiska arbeten har inspirerat bland andra Dixit (1996) att vidareutveckla denna ansats att även inkludera de villkor som gäller inom den politiska sfären. De politiska transaktionskostnaderna blir centrala för att förstå hur och varför beslut fattas inom den politiska sfären. Skillnader uppstår mellan policy beslut och implementering. Det politiska kontraktet ses som betydligt mer komplext på grund av höga transaktionskostnader inom den politiska sfären. Den långsiktiga karaktären i de konstitutionella arrangemangen och de inkompleta politiska kontrakten medför stora variationer hur en viss given reglering implementeras. Därmed öppnas också möjligheten för aktörer att ett sådant inkomplett kontrakt också kan manipuleras av aktörerna i egenintresse.

²¹ Se exempelvis North (1973), (1981) och (1990), Thelen, 2010 mfl. Evans et al (1985) om statens roll.

²² Se till exempel den amerikanska statsvetaren Kathleen Thelen (2010) liksom Mahoney & Thelen (2010) samt Mahoney & Rueschemeyer (2002).

institutionellt präglad förklaringsansats. Vi börjar med reflexioner kring infrastrukturen för att därefter belysa delar av välfärdssektorn.

Samspelet mellan staten och den privata sektorn har varit av avgörande betydelse för utvecklingen av transportsektorn sedan den moderna transportväsendets växte fram under 1800-talet. Skälet är uppenbart. Skapandet av den moderna transportindustrin framförallt genom järnvägens genombrott var en utomordentligt viktig del och förutsättning för industrialiseringen generellt.²³ Järnvägen gjorde det möjligt att forsla stora mängder varor allt snabbare och allt billigare. Samtidigt bidrog de framväxande järnvägsföretagen till att efterfrågan på nya finansiella marknader ökade genom kraven på allt större mängder kapital för att finansiera den snabba utbyggnaden. Järnvägsföretagen bidrog till att den moderna storföretagets struktur skapades i USA, vilket framförallt har blivit belyst i Alfred Chandlers arbeten.²⁴ Framväxten av de nya storföretagen och det revolutionerande transportmedlet skedde i nära interaktion med den moderna industristaten – även i de länder där järnvägarna var privata monopol.

Staten fick under 1800-talets andra del allt fler funktioner, både som ägare, reglerare, beställare och finansiär av järnvägen både i Europa och i USA.²⁵ Några årtionden senare när ångfartygen, civilflyget, lastbilstrafiken och telefonindustrin alltmer präglar det industriella samhällets vardag, blir frågan om vilken roll staten skall ha och vilken typ av regleringar som skall genomföras alltid omdiskuterad, med skilda utfall i olika ekonomier. Kontinentala statsdominerade transportindustrier bröts mot anglosaxiska liberalt präglade lösningar.

Transport- och kommunikationssektorn har på detta vis under decennier präglat frågorna om statens roll, både genom ägande, reglering och subventioner, på grund av att både privata och offentliga intressen har interagerat, ibland i samförstånd, ibland i konflikt. Några viktiga grundläggande skäl till att denna täta interaktion har uppstått härrör sig från de stora summor som investerats i sektorn, liksom betydelsen av transportsystemen både för ekonomin liksom samhället i stort avseende de politiska, militära och ekonomiska dimensionerna.

Flera svenska nätverksindustrier präglades av en dual modell, som tillät både stat och privata aktörer att finansiera, bygga, äga och driva verksamhet under den senare delen av 1800-talet. Denna duala modell gav staten en central roll avseende regleringar av marknadsaccessen men inte av ägandet av nätverksindustrier. I flera fall var det tillåtet för privata aktörer att agera på marknaden. Marknaden var emellertid kontrollerad av staten. Det finns forskare som hävdar att man kan tala om en svensk modell när det gäller regleringen av transport- och kommunikations-

²³ Diskussionen kring järnvägens betydelse för den industriella utvecklingen har präglat hela den så kallade kliometrisk skolan, där Robert Fogel, Nobelpristagare i ekonomi 1993, kanske är den mest kände representanten. Se exempelvis Fogel (1964).

²⁴ Chandler (1990).

²⁵ Vi vill tacka docent Urban Strandberg för en värdefull distinktion kring statens olika multipla funktioner (Multi-level Governance). För den finansiella sektorn, se Larsson som diskuterat i termer av olika statliga funktioner.

sektorn.²⁶ Andra forskare menar emellertid att detta mönster inte är specifikt bara för Sverige, utan även ingår i ett skandinaviskt mönster för reglering av infra-system.²⁷ Den gemensamma nämnaren – enligt detta synsätt - ligger i uppbyggnaden av nationella transport- och kommunikationssystem i statens regi, genom olika ämbetsverk, av generella rättigheter för alla medborgare när det gäller tillgång till och kostnader för att nyttja tjänsterna oavsett hemvist, samt en strävan efter att verksamheterna ska bära sina egna kostnader. De utgår vidare från etableringen av respektive system, och hävdar att utvalda sektorer överensstämmer med varandra. I det politiska beslutssystemets struktur finns enligt detta synsätt en likhet över sektorsgränser och över tiden.

Här vill vi påpeka att den generella förklaringsnivån närmast är av normativ karaktär, och att fokus ligger på systemens uppbyggnadsperioder – men vad som sedan händer analyseras inte närmare.²⁸ Det finns markanta skillnader mellan delbranscher redan under uppbyggnadsperioden av olika regleringar, liksom under senare tillväxtfaser inom transportsektorn. Det gäller framförallt aspekter rörande graden av statligt engagemang, exempelvis i form av olika typer av aktivt ägande och former för regelsystem. Dessa förhållanden måste först studeras om vi ska kunna tala om en svensk - eller nordisk – modell för tiden efter de stora infrasystemens uppbyggnadsperiod från ca 1950.

Hur ska vi då förklara regelförändringar? Det finns få andra sektorer i samhället där tekniken, marknaden och staten har varit - och fortfarande är - så intimt sammankopplade som inom transportsektorn. Traditionella förklaringar till att staten haft en dominerande roll som ägare och reglerare har baserats huvudsakligen på traditionella argument om det naturliga monopolet.

En annan förklaring till att vi under de senaste decennierna har sett en snabb regelförändring inom transport- och kommunikationssektorn har utgått från att teknologins snabba förändring med automatik bidragit till en liberalisering av regelverket. Regelutredningen 2005 hävdade att det snarast var de olika ekonomiska kriser som präglade delar av den ekonomiska utvecklingen från 1970-talet och framåt som var betydelsefulla för omregleringarna, och att Sverige har karakteriserats som ett av de länder som har avreglerats mest i Europa. Ytterligare förklaringar har betonat det svenska EU-inträdet. Bergh och Henrekson har i en nyutkommen publikation reflekterat kring den snabba privatiseringen inom flera områden, bland annat välfärd och skolor, där utformningen av kvasimarknader diskuteras.

Vi menar att staten snarare intagit olika förhållningssätt till hur verksamheter ska regleras under skilda tidsepoker under 1900-talet, och att det därmed finns goda skäl för att studera omregleringsprocesser ur ett längre tidsperspektiv. En förklar-

²⁶ Kaijser (1999).

²⁷ Kjeldsatadli, Mykleburst & Thue (1994).

²⁸ Mönstret utgår också från hårt kopplade system, men är betydligt svårare att finna när det till exempel gäller vägbyggande och flyg.

ing till framväxten av de olika statliga strategierna ligger i att det finns flera nivåer av statliga aktörer som interagerar med privata aktörer och intressen. Vi hävdar att staten ur historiskt hänseende inte är en homogen monolit, utan att dess funktions-sätt och interaktionsmönster präglas av en komplex process där både inslag av stigberoende och dynamiska faser av institutionell förändring återfinns. Detta leder till att handlingsutrymmet – och maktpositionerna – för olika aktörer och intresse-grupper skiljer sig åt. Hur denna interaktion mellan olika statliga nivåer och intresseggrupper formas över tid kan bidra till att förklara såväl *market failure* som *public failure*. Det tar sig uttryck i olika ägande- och regleringsformer inom de olika sektorerna. Det politiska kontraktets konkreta utformning har därmed skapats och utvecklats på en gemensam arena omgärdad av privata och offentliga intressen. Detta ekonomisk-historiska perspektiv, influerat av Douglass North, kan jämföras med angreppssätt som diskuterar i termer av "nested games".²⁹

En viktig iakttagelse i detta sammanhang är att omvandlingstrycket i form av marknadsförändringar och teknisk utveckling kan förekomma under långa perioder utan att någon institutionell förändring sker. Här är beslutsprocessens struktur en central förklaringsvariabel liksom "töjbarheten" i institutionerna. En viktig faktor i detta avseende är graden av slutenhet, eller förekomsten av en vertikal beslutsprocess. Amerikansk forskning har visat att den slutna och hierarkiska strukturen i det preussiska järnvägssystemet gjorde det var svårare för olika sår-intressen att påverka den nationella politiken.³⁰ I det amerikanska systemet, där olika federala och nationella instanser kunde användas för att påverka utvecklingen, var olika intressen mer framgångsrika. Samtidigt innebar en mer öppen och horisontell beslutsprocess att antalet "*veto points*" blev fler. Detta ökade också möjligheterna att fördröja och motverka att en politik blev genomförd.³¹ Närmast ska några av dessa aspekter rörande det politiska kontraktet diskuteras inom respektive sektor.

²⁹ North (1973; 1981; 1990; 2005).

³⁰ Dunlavy (1994).

³¹ Se t ex Immergut (1992).

2 Regleringsmönster i några infrastrukturektorer i svensk ekonomi: Beskrivning av ekonomisk-historiska case

2.1 Järnvägar

De första privata järnvägarna började byggas under 1840-talet. De projekterades oftast som transportlösning i kombination med andra transportmedel som kanaler eller andra vattenleder.³² Antalet koncessionsansökningar för privat järnvägsbyggande ökade från 1850-talet. När koncessionen väl beviljats var det statliga inflytandet litet. Det inskränkte sig till säkerhetsföreskrifter och avsyning av den färdiga banan, samt, efterhand som antalet järnvägar blev fler, ett ansvar för att kontrollera att inkomsterna från samtrafiken mellan olika ägare förelades korrekt. Ett gemensamt problem för de privata projekten var kapitalbristen. Här trädde riksdagen in och inrättade 1871 en järnväglånefond. Fram till 1914 svarade den för 25 procent av det investerade kapitalet. Den privata järnvägsektorn var också stor. Som mest fanns drygt 300 olika företag och de byggde 75 procent av den sammanlagda banlängden i Sverige, inalles 12 000 km. Inom den privata sektorn varierade spridningen kraftigt när det gäller teknisk standard, banlängd, trafik och ekonomiskt resultat. Många banor var byggda som smalspår, med syfte att tillfredsställa lokala transportbehov, ofta från en enda industri. Det privata järnvägsbyggandet var i hög grad resultatet av olika lokala ekonomiska och politiska aktörers bedömning av marknadsförhållandena samt ett aktivt finansiellt stöd från staten.

Järnvägsbyggandet är nära förknippat med industrialiseringen och den genomgripande sociala omvandlingen av samhället under decennierna från 1800-talets mitt fram till första världskrigets slut. Med järnvägen ökade förutsättningarna för en integration av arbetsmarknader och näringsliv i Sverige. Dessa förändringar var utgångspunkten för ekonomihistorikern Eli F Heckschers doktorsavhandling från 1907. Där visade han att det svenska järnvägsbyggandet varit av avgörande betydelse för moderniseringen av gruv- och järnindustrin vid 1800-talets slut. Järnvägen hade också en betydande inverkan på lokaliseringen av nya industrier och, inte minst, uppkomsten av helt nya tätorter, stationssamhällena, runt om på landsbygden. Fram till 1950-talet spelade järnvägen en stor roll för den ekonomiska strukturen och lokaliseringen av industriell verksamhet i Sverige. Därmed hade järnvägspolitiken varit ett viktigt redskap både industripolitiskt, militärt och lokaliseringsmässigt. Det var därför inte underligt att frågan om statens roll och ägarfrågan var helt central under lång tid, det vill säga om järnvägen skulle ägas och drivas av staten eller privata intressen.

³². Redan under 1820-talet framfördes tankar på att bygga en kombinerad järnvägs- och kanal system för att kunna exploatera de dittills orörda malmfyndigheterna i Gällivare. Dessa planer skulle förverkligas först 1888 när malmбанan mellan Gällivare och Luleå öppnades, efter att ha resulterat i ett antal olika bolagskonkurser. Andersson (1988).

Denna diskussion om statens roll tog sig olika uttryck i olika länder. I Storbritannien och USA blev svaret på frågan helt privata lösningar där det var fritt fram för en hård konkurrens mellan olika bolag, och där statsmakten fungerade som en regulator i konflikterna. Statsmakten fungerade där som regulator av konflikter mellan bolag. Samtidigt fanns konkurrenande bolag. Ibland ledde det till att ett bolag konkurrerade ut ett annat för att ta över dess järnvägslinjer och lägga ner dem. På så sätt kunde vissa regioner ställas utan järnvägstrafik. I många länder betraktades därför marknadens möjligheter att bedriva järnvägstrafik med stor misstro. Här tog istället staten ledningen genom att planera, bygga och driva statliga järnvägar i ett planmässigt system. Till denna grupp brukar Frankrike och Preussen/Tyskland räknas. Järnvägen sågs som en utvecklingsförutsättning i en industrialiseringsprocess vilket gjorde staterna benägna att stå för kostnaderna till dess att marknads- och produktionsförutsättningarna i ekonomin kommit ikapp.

Bakom de vitt skilda valen av järnvägspolitik fanns skillnader i synen på monopol och konkurrens och vilken roll staten skulle ha i ekonomin under industrialiseringen. Telekommunikationer, eldistribution och järnvägstrafik har ofta uppfattats som naturliga monopol. Med begreppet avses system med sådana inneboende egenskaper som anses göra det svårt, olämpligt, eller till och med omöjligt att upprätta konkurrens inom systemen. I ekonomisk teori ansågs orsaken vara extrem skalekonomi, som gör att stora aktörer ändå kan konkurrera ut mindre aktörer genom att hålla lägre kostnader per producerad enhet. Idag skulle få anse att konkurrens är utesluten inom dessa klassiska monopol i de flesta länder.

Monopolbegreppet är emellertid mer mångtydigt än så. Om vi tar Sverige som exempel, så har järnvägen, trots att den ofta ansetts vara ett monopol, aldrig haft monopol på hela transportmarknaden. Även om vi bortser från sjötransporter, skedde under 1800-talet en betydande del av landtransporterna med hjälp av hästskjutsar och transporter med dragdjur. Från tidigt 1900-tal tog bilismen gradvis över delar av landtransporterna och sedan dess har bilismens och lastbilarnas betydelse fortsatt att öka. De varutransporter där järnvägen har en ohotad dominans i dag består endast av tunga råvaror som inte kan bära höga transportkostnader, som järnmalm. Inte heller utgjorde järnvägen ett företagsmonopol där en ägare kontrollerade järnvägstekniken. Under 1900-talets första del fanns det över 300 olika järnvägsföretag i Sverige. Det bör emellertid betonas att varje bolag hade ett tekniskt monopol, en odelbarhet mellan infrastruktur och drift, i och med att bolagets tåg trafikerade den egna rälsen.

Monopoldiskussionen var livaktig under de decennier när riksdagen beslutade om det svenska järnvägsbyggandet. Här valde Sverige en väg mellan den kontinentala traditionen, där staten fick en mycket stor roll i järnvägsväsendet och den brittiska liberala linjen, där det privata initiativet fick ett stort utrymme. Den svenska järnvägssektorn kan vid denna tid beskrivas som ett dualt system, där staten tog ansvar för de nationella järnvägarna medan det stod privata intressen fritt att bygga regionala och lokala järnvägar. I det följande ska den särpräglade svenska järnvägspolitikens utveckling fram till vår tid skildras.

2.1.1 Det duala systemet 1870-1939

Möjligheterna att bygga järnvägar i Sverige började diskuteras redan under 1820-talet. Under 1840-talet fick också privata intressen koncession på en järnväg mellan Örebro och Hjälmaran finansierat av utländskt kapital. Staten tog över initiativet när det gällde att forma det svenska järnvägssystemets villkor. Under 1853/54 års riksdag beslöts att staten skulle bygga ett antal stambanor.

Detta beslut lade inga hinder i vägen för ett privat järnvägsbyggande i Sverige. Tvärtom uppmuntrades privata initiativ genom att riksdagen 1871 beslutade att inrätta en särskild järnväglånefond från vilken privata intressen kunde söka bidrag. En restriktion var att privata intressen endast fick bygga regionala och lokala järnvägar. Av vad vi idag skulle anse som samhällsekonomiska hänsyn, ville riksdagen inte att konkurrerande nationella linjer skulle byggas av privata aktörer. Järnvägsbyggandet skedde till stor del via utländsk upplåning. En uppfattning om investeringarnas storlek är att den svenska statsskulden 1909 motsvarade 90 procent av BNP detta år. Den sammanlagda andelen av järnvägslånen motsvarade 70 procent av denna skuld.

Det fanns också farhågor att om nationella transportleder kom i händerna på privata ägare, skulle de frestas att ta ut monopolvinster. För att detta inte skulle ske med ett statligt järnvägsföretag, bestämdes att taxan för statsbanorna skulle sättas av regeringen. Samtidigt lades ett antal samhällsförpliktelser på driften för att garantera att alla trafikanter oavsett regional hemvist behandlades lika. På detta sätt kom järnvägspolitiken och den statliga järnvägsdriften att få en stark prägel av att verka regionalt utjämnande.

De första decennierna var det statliga järnvägsväsendet uppdelat i två styrelser inom SJ. Trafikfrågor sorterades under trafikstyrelsen och järnvägsbyggandet under byggnadsstyrelsen. Från 1888 lades emellertid dessa samman under Järnvägsstyrelsen, och den organisation som SJ sedan drevs i under ett sekel framåt var ett faktum. Den omreglering som efter 1988 införs påminner starkt om den första utvecklingsfasens organisation vad gäller uppdelningen av ansvaret för sektorn i specifika statliga organ. Det fanns en potentiell konfliktlinje mellan de två organisationerna som hade att göra med den stambanoplan som antagits under 1850-talet. När den var uppfylld hade Byggnadsstyrelsen ett starkt egenintresse av att det statliga järnvägsbyggandet fortsatte och hamnade ofta i konflikt med Trafikstyrelsen. Medan Byggnadsstyrelsen exempelvis var drivande i frågan om att bygga stambanor i Norrland, var Trafikstyrelsen, som helst såg att endast järnvägar med goda trafikmöjligheter byggdes, betydligt mer avvaktande till en sådan expansion.

Järnvägsbyggandet stannade inte av när den första byggnadsepoken var över vid 1870-talets mitt. Från 1890 och framåt byggdes tvärtom den största delen av det statliga järnvägsnätet i kilometer räknat. Större delen av dessa banor anlades i Norrland. År 1897 inrättades också Byggnadsbyrån som en egen enhet under järnvägsstyrelsen för att bereda och föreslå nya järnvägslinjer. Statens Järnvägsbygg-

nader fanns sedan kvar till dess att den klassiska järnvägsbyggnadsperioden avslutades i och med Inlandsbanans invigning 1937.

Resultatet av den förda politiken blev att Sverige fick ett dualt järnvägssystem. Medan staten kontrollerade de nationella linjerna, etablerades drygt 300 privata och kommunala järnvägsföretag vilka tillsammans svarade för drygt 75 procent av samtliga linjer. Detta privata nät bestod av olika spårvidder, skiftande teknisk kvalitet och var uppdelat på en mängd mindre linjer. Detta duala system påverkades på olika sätt av villkoren på transportmarknaden under mellankrigstidens snabba förändring.

2.1.2 Järnvägssektorns ekonomiska polarisering

Redan under mellankrigstiden förändrades de ekonomiska förutsättningarna för järnvägarna på avgörande sätt genom att transportbehoven i samhället ändrades. En viktig faktor bakom denna förändringsprocess utveckling var framväxten av en mer differentierad industristruktur med ett större inslag av förädlade produkter, som konsumtionsvaror och verkstadsprodukter. Under 1920-talet kom också bilismen att expandera som kommersiell transportlösning. Konkurrensen mellan transportmedlen hårdnade. På godstransportmarknaden lade bilismen under 1920- och 1930-talen under sig styckegodsfrakterna och en stor del av frakter upp till avstånd på 100 km. Detta drabbade i första hand de regionala och lokala järnvägarna som byggts i privat regi. Dessa var ofta relativt korta, till stor del smalspåriga, banor vilka var beroende av transitfrakter från en ort till en större järnväg för att överleva. Med bilismen blev det istället möjligt att frakta varorna direkt från producenten till stambanan. Dessa privata banor blev därmed snabbt förlustföretag.

För SJ var dessa problem inte lika akuta, då man var mindre beroende av den typen av transporter. Under mellankrigstiden mötte SJ den ökade konkurrensen genom att satsa på ny teknologi: järnvägs elektrifieringen slog igenom på bred front. Detta sänkte transporttiderna och ökade lönsamheten av storskaliga lösningar. Samtidigt som den tekniska utvecklingen och transportekonomin inriktades på att förbilliga masstransporter på högtrafikerade banor, satsade riksdagen på att bygga så kallade kulturbanor, den mest kända är Inlandsbanan.

Kulturbanorna ökade den del av järnvägsnätet där utsikterna till lönsamhet var sämst. Dessa banor fick drivas på marginalen av SJ:s lönsamhet. Järnvägspolitiken var ända fram till 1950-talets slut inriktad på att SJ skulle drivas utan subventioner och trafikinkomsterna dessutom skulle täcka statens kostnader för räntor och amorteringar. Detta mål uppfylldes också under större delen av perioden. Den lönsamma järnvägstrafiken var en anledning till att det gick relativt lätt att argumentera i riksdagen för att nya linjer skulle anläggas. Men när de trafiksvaga och olönsamma bandelarna blev fler, krävdes ett större överskott från de trafikstarka banorna för att uppfylla de ekonomiska målen. Vid sidan av konkurrensförändringarna på transportmarknaden innebar därför kulturbanebygget under 1900-

talets första decennier att ett strukturellt kostnadsproblem för SJ växte i omfång. I själva verket var det så att trafiken på nära 50 procent av järnvägsnätet var olönsam redan under 1920-talet. Statsbanornas ekonomiska överlevnad berodde i allt högre grad på trafiken på några få hårt trafikerade stambanor.

Strax före andra världskriget skedde ytterligare en förändring som tydligt signalerade att en epok var över. År 1939 beslutade riksdagen att hela det enskilda järnvägsnätet skulle förstatligas. Orsakerna till järnvägsförstatligandet har diskuterats i litteraturen, där bland annat de olika politiska ståndpunkterna liksom de ekonomiska faktorerna har blivit belysta.³³ I och med detta beslut fick SJ en monopolställning inom järnvägssektorn. Detta statliga monopol vars olika delar hade mycket olika teknisk standard, lönsamhet och driftmässiga förutsättningar, var emellertid konkurrensutsatt från bland annat lastbilarna.

För järnvägarna innebar den ökade konkurrensen inom olika segment av transportmarknaden under mellankrigstiden förändringar av transportarbetet. Det inriktades på storskalighet, masstransporter av råvaror och lågförädlade varor samt persontrafik på medellånga och långa avstånd på några huvudlinjer i det nationella nätet. Samtidigt ökade de politiska kraven på SJ att driva olönsamma linjer i och med att de privata banorna som inte klarat omställningen på transportmarknaden förstatligades 1939-1952.³⁴ En effekt blev att järnvägen monopoliserades under en ägare i det läge när konkurrensen kraftigt skärptes. I praktiken drev SJ ett järnvägsnät med varierande teknisk standard och mycket skiftande lönsamhet mellan olika bandelar. En effekt av detta blev att SJ:s lönsamhet för första gången vändes i förlust, vilken också ökade från 1950-talet och framåt.³⁵

2.1.3 SJ - det konkurrensutsatta monopolet 1939-1988

Förstatligandet var ett resultat av flera samverkande processer. För det första var det resultatet av de diskussioner som förts kring rationaliseringsbehov inom sektorn sedan första världskrigets slut. För det andra hade konkurrensförändringarna på transportmarknaden slagit ut stora delar av trafiken på det smalspåriga nätet. Lastbilar och bussar ersatte behovet av järnvägstransporter för små frakter på korta avstånd – precis den marknad som de lokala järnvägarna levt på. Ytterligare en faktor var de starka regionala intressena i riksdagen, liksom en politisk vindkant-ring, som aktivt bidrog till att staten tog över ansvaret för de regionala och lokala transportsystemen och "räddade" många intressenter från bankrutt och flera kommuner från tunga ekonomiska åtaganden.

³³ Se Andersson-Skog (1993), Ottosson (1997) och Alvfors (1977).

³⁴ Andersson-Skog, (1993), Ottosson (1997).

³⁵ Om den exceptionella inkomstökningarna från malmbanan, avhängiga rustningsboomen under 1930-talet och den europeiska återuppbyggnaden efter kriget, räknas bort, minskar SJ:s lönsamhet från 1920-talets slut. Se Krantz, (1972), Andersson, (1988).

Förstatligandeperioden var över först 1952 i och med inköpen av de sista stora privatägda järnvägarna. Den period när SJ blev hela folkets järnväg inleddes paradoxalt med ett kvartssekel av omfattande nedläggningar av de nyligen förstatligade bandelarna i ett försök att anpassa driften till de fortgående förändringarna på transportmarknaden. Orsakerna till denna nedläggningspolitik står att finna i de förändrade förutsättningarna för den svenska järnvägstrafiken.

Under efterkrigstiden accelererade strukturförändringarna för gods- och persontrafik. Konkurrensen ökade både inom persontrafiken och på godstransportmarknaden. Den snabba utvecklingen av privatbilismen, och under 1960-talet av civilflyget, gjorde att järnvägarnas villkor ändrades snabbt. Lastbilarnas förbättrade prestanda, en allt större flexibilitet och inte minst satsningen på en utbyggnad av vägnätet, medförde att bilismen konkurrerade ut järnvägarna som transportlösning för den expanderande verkstadsindustrin. Den omfattande och snabba rationaliseringen av svensk industri under 1960–70-talen förde med sig en lika snabb förändring av de regionala överlevnadsvillkoren. Avfolkningen och tillväxten av storstädernas randområden hörde samman, liksom framväxten av tjänstesektorn. Ett välkänt resultat av dessa utvecklingsdrag är järnvägsdöden - nedläggningen av linjer och stationer. Mellan 1950 och 1972 lades nära 25 procent av det svenska järnvägsnätet ned.

Följderna av dessa förändringar speglas också i SJ:s ekonomiska resultat under efterkrigstiden. Mellan 1950 och 1990 finns knappt något år när driftresultatet visat något överskott. Det är tydligt att järnvägen under efterkrigstiden förlorar sin roll som "motor" i den ekonomiska utvecklingen. Järnvägen förlorade visserligen inte sin betydelse för basindustrin, men lyckades inte konkurrera ut bilismen som transportlösning för de expanderande nya industri- – och tjänstebranscherna. Konkurrensvillkoren på transportmarknaden och de ekonomiska villkoren för SJ medförde att tiden efter andra världskriget var långt ifrån förmånlig för ett fortsatt järnvägsbyggande. De förslag som fördes fram, till exempel en ostkustjärnväg mellan Kalmar och Valdemarsvik liksom mellan Härnösand och Luleå förkastades som olönsamma och orealistiska. Anslagen till investeringar och underhåll för järnvägar och vägar ändrades också definitivt till vägarnas förmån efter 1955. Efter 1955 var investeringarna i järnvägarna mindre än hälften av väginvesteringarna, för att under 1970-talet minska till mellan 20-30 procent. Dessa förhållanden, tillsammans med det faktum att lönsamheten i järnvägssektorn så drastiskt försämrades efter 1950, bidrog till en förändring av järnvägspolitikens former och mål.³⁶

Med det trafikpolitiska beslutet 1963 togs ett steg för att lyfta det ekonomiska ansvaret för de olönsamma banorna från SJ. År 1963 beslutade riksdagen om en ny trafikpolitik. För SJ innebar den att järnvägsnätet delades in i två kategorier: affärsbanor och ersättningsbanor. Affärsbanenätet skulle drivas enligt strikt företagsekonomiska principer medan driften av det ersättningsberättigade subventionerades av staten av regional- och socialpolitiska skäl. De tidigare järnvägspolitiska målen

³⁶ Andersson-Skog (1995; 1996; 2001).

förstärktes av uppfattningen om SJ som hela folkets järnväg. Samhällsförplikelserna från 1800-talet kom nu att appliceras på att bevara trafiken av det olönsamma bannätet med hjälp av driftbidrag. Dessa subventioner var ursprungligen tänkta att delas ut under en övergångsperiod. Istället permanentades subventionerna och allt större summor betalades ut fram till 1980-talets början. Medan driftsubventionerna år 1963/64 uppgick till 80 miljoner kronor var summan 1980/81 uppe i nära 800 miljoner kronor per år.

Blandningen av gamla politiska mål och nya ekonomiska medel lyckades inte på något avgörande sätt förbättra det ekonomiska resultatet eller SJ:s konkurrenskraft på transportmarknaden. Istället fortsatte järnvägssektorn att tappa marknadsandelar till andra transportslag. Samtidigt som detta skedde, försökte staten vända utvecklingen genom att ändra på järnvägsstyrelsens sammansättning. Från början av 1960-talet "politiserades" järnvägsstyrelsen - järnvägsmännen fick lämna plats för politiskt valda representanter och tjänstemän från fackföreningsrörelsen och departementen. Exempelvis var Erik Upmark, verksam 1949-1969, den hittills siste generaldirektör som rekryterades från järnvägssektorn.

Samtidigt ingick den järnvägspolitiska förnyelsen i ett försök att upprätta en modern transportpolitik, där de olika transportmedlen förutsattes kunna samverka för att uppnå bästa möjliga tillväxtförutsättningar. De ekonomiska strukturkriserna under 1970-talet bidrog emellertid till att transportpolitikens regionala konsekvenser ifrågasattes. Framst var det rationaliseringarna inom SJ som väckte häftiga känslor i riksdagen och regionalt. Protesterna vann gehör och 1970-talet blev i stor utsträckning ett årtionde när "allt förblev vid det gamla" samtidigt som underskotten och subventionerna till SJ ökade. Vid 1970-talets slut kan resultatet av den järnvägspolitiska utvecklingen sammanfattas som en defensiv och motvillig anpassning till villkoren på transportmarknaden.

Förstatligandet ledde inte automatiskt till en rationalisering inom järnvägssektorn. Istället konserverades stora delar av mellankrigstidens transportstruktur inom järnvägssektorn in på 1960-talet. Staten försökte så länge som möjligt att behålla de övergripande politiska målen för statsbanorna genom att efterhand ta över delar av det ekonomiska ansvaret för driften av de olönsamma banorna. Detta blev emellertid en med tiden betungande uppgift. Statssubventionerna till SJ uppgick vid 1980-talets början till drygt en miljard per år. Under 1960- och 1970-talet försökte staten lösa problemen genom att lägga över en del av kostnaderna för driften av de olönsamma järnvägarna på skattebetalarna i stället för på SJ:s kunder. Här värderade riksdagen uppenbarligen upprätthållandet av ett regionalt järnvägssystem högt.

Ett nytt trafikpolitiskt beslut togs 1979. Om 1963 års trafikpolitik var ett försök att skapa nya grundvalar för trafikpolitiken, kan det samma inte sägas om beslutet 1979. Det kan snarare ses som ett desperat försök att med gamla medel återskapa en regionalpolitisk balans än att lägga grunden för en framtida järnvägspolitik. Järnvägens roll som en nytthet för hela landet medförde att det även fortsättningsvis var möjligt att låta bansträckor med regional betydelse drivas med skattemedel.

Svårigheterna var att balansera SJ:s dubbla roll som nationellt transportföretag och samhällsnyttighet mot de ekonomiska kraven på driften.

Ett viktigt delbeslut i 1979 års trafikpolitiska beslut var instiftandet av länstrafikhuvudmän. Genom denna reform fick den regionala politiska nivån ansvar för en del olönsamma linjer som dock kunde vara viktiga länkar i den lokala eller regionala ekonomin och därför av andra än rent företagsekonomiska skäl fick vara kvar. Eftersom de båda trafikpolitiska besluten medförde en konserverad järnvägsstruktur samtidigt som de ekonomiska problemen accentuerades öppnades nya möjligheter för ett reformutrymme inom järnvägssektorn. De nya tekniska förändringarna i form av snabbare persontåg liksom kombitrafik blev en ny faktor som delvis verkade ha potentialen att förändra transportmarknadens konkurrensvillkor på ett fördelaktigt sätt för den trängda järnvägssektorn. Dessutom började regionala intressegrupper i allt större utsträckning att formuleras med krav på nya järnvägsspår. Under 1980-talet accelererades därmed både den institutionella omvandlingen av järnvägssektorn och av järnvägspolitiken. Bland annat delades järnvägsnätet in i ett stombanenät och ett länstrafiknät, där staten inom överskådlig framtid behöll ansvaret att trafikera stombanorna.

2.1.4 Monopol med konkurrens – splittringen av järnvägen som tekniskt monopol

En genomgripande förändring av den svenska järnvägssektorn genomfördes 1988 när Banverket skapades. Med Banverkets tillkomst ändrades flera förutsättningar inom järnvägssektorn. För det första byggdes ett nytt dualt järnvägssystem upp, men denna gång delades ansvaret för drift och ansvaret för infrastruktur. Monopolet omfattade nu den nationella infrastrukturen, medan trafiken i ökande grad bedrevs i konkurrens mellan olika operatörer. I och med 1988 års trafikpolitiska beslut delades järnvägsnätet in i stombanor och länsbanor. Inledningsvis fick SJ ensamrätt på att bedriva trafik på stombanorna samt all godstrafik. Från 1990 fick trafikhuvudmännen (vilka instiftades 1979) ansvar för trafikeringssätten på länsbanorna. Detta innebar att de regionala järnvägarna öppnades upp för upphandling där länstrafiken var beställare (den första upphandlingen skedde emellertid året innan, 1989).

Denna organisatoriska uppdelning har fått flera följder. En är att SJ:s roll radikalt förändrats. "Hela folkets järnväg" är numera ett transportföretag utan myndighetsansvar vilket liksom andra konkurrerar om trafik genom upphandling. Fortfarande har SJ trafikeringssätten för godstrafik, medan länstrafiken har rätten till persontrafik på länsbanorna. Dessa rätter kan avstås och trafik kan bedrivas av andra efter upphandling. Från 1989 betalar också SJ trafikavgifter, vilka fastställs av regeringen, för att använda järnvägsnätet. Vid denna tid beslutades även att den regionala tågtrafiken i Sverige skulle omregleras i början av 1990-talet. Detta utvidgades till att även omfatta den icke lönsamma interregionala tågtrafiken 1992.

Två större statliga utredningar vilka publicerades under 1990-talets första hälft, liksom huvudrapporten från den statliga Kommunikationskommittén år 1997 blev viktiga dokument i avseende den snabba omregleringen av den svenska järnvägsmarknaden.³⁷ Huvudintrycket är att utredarna i princip uttalade sig i synnerligen positiva ordalag när det gällde principerna och fördelarna av en ökad konkurrens inom järnvägsområdet. Ett argument som användes för att motivera omregleringen var relaterat till EU. Däremot var man synnerligen tveksam till att löpa linan ut – tiden var ännu inte mogen för att släppa tanken om hela folkets järnväg till förmån för konsumentintresset. Man valde att avgränsa sig och enbart tillåta konkurrens på väl valda delar av nätet. SJ:s monopol på det viktiga stomnätet var därmed räddat för stunden.

Vid samma tid i mitten av 1990-talet publicerades den så kallade Kommunikationskommitténs betänkande, redan vid utredningens start döpt till KomKom. Syftet med utredningen var att se över det förra trafikpolitiska beslutet och låta en ny transport – och kommunikationspolitik bli ett viktigt led i syfte att förbättra den ekonomiska tillväxten genom beslut av den nytillträdde socialdemokratiska ministären. Genom att de politiska signalerna tydde på en ordentlig resursförstärkning inom transportområdet, så blev kommitténs arbete intressant för ett flertal viktiga regionala intressenter med intresse av att få till stånd nya järnvägsspår. Särskilt tydligt blev detta i fallet med Botniabanan. Botniabanan lyftes ur KomKoms arbete och blev föremål för en särskild utredning rörande den samhällsekonomiska effektiviteten. Den särskilda utredningen uppvisade emellertid synnerligen nedslående siffror rörande den förväntade samhällsekonomiska effektiviteten, vilket ledde till en febril lokal och regional politisk aktivitet. Genom att bland annat hänvisa till Banverkets kalkyler, vilka tydde på ett betydligt bättre utfall av investeringen, lyckades den regionala intressegruppen att driva igenom ett nytt spår lyckosamt.

Även KomKom pekade på fördelarna av en ökad konkurrens, men betonade även att konkurrensen från andra transportslag var viktig för det svenska järnvägsnätets framtid. För att fortsätta arbetet med omregleringen av järnvägarna valde KomKkom att föreslå att vissa vitala funktioner som tillgången till linjer till industrier (det kapillära nätet), bangårdar, fastigheter mm skulle överföras från SJ till Banverket. Utredningen slog fast att uppdelningen mellan Banverket och SJ inte hade varit tillräckligt konsekvent. Dessutom föreslog man att hela godstrafiken på räls skulle avregleras.

En påtaglig signal att en ny tid var på ingående, var att investeringarna började öka i det svenska järnvägsnätet efter 1988, bland annat genom de nya krav på rullande materiel och räls som X2000 innebar. Även de nya snabbtågen i Mälardalen genom tillkomsten av Mälardalsbanan och Svealandsbanan blev viktiga symboler både för kraftfulla regionala intressegrupper och för ett nytt intresse för järnvägarna som en möjlig faktor för att minska avstånden mellan arbetsmarknader och boende. För att motverka den svåra lågkonjunkturen i början av 1990-talet tidigarelades även en

³⁷ Ökad konkurrens på järnvägen, SOU 1993:13, samt En öppen järnvägsmarknad SOU 1993:63, SOU 1997:35.

del investeringar i järnvägssektorn. Ytterligare en viktig dimension som började få konsekvenser i praktisk politik var miljöpolitikens nya mål, där järnvägen fick en ny viktig roll. Liksom i flera andra nätverksindustrier blev järnvägens spelregler och relationen mellan privat och offentligt i allt större utsträckning alltmer omdebatterat och förändrat under 1990-talet. En viktig del i denna omreglering var begränsningen av SJ:s monopol till att enbart gälla sträckor med lönsamhet år 1995. Inom det övriga nätet där staten var ansvarig skulle trafiken upphandlas i konkurrens. Året därefter, 1996, avreglerades delar av den svenska godstågsmarknaden, samma år som den brittiska järnvägen avreglerades. Även jämfört med många andra länder i EU blev den svenska järnvägen tillsammans med den brittiska sinnebilden för ett av de tidigaste och mest långtgående privatiserings- och omregleringsförsöken.³⁸

Följderna blev stora för SJ – liksom för Banverket. Genom denna regelförändring öppnades stora delar av järnvägsnätet upp för konkurrens både från inhemska liksom från utländska konkurrenter. Flera banor blev därmed övertagna av andra aktörer, bland annat västkustbanan, malmbanan, Rikstrafiken samt nattrafiken till Norrland. Sedermera har flera av de nya aktörerna fått ekonomiska problem och det har uppstått tvister mellan parterna om villkoren för anbudsupphandlingen.

Efter en omfattande diskussion av KomKoms förslag fattade riksdagen beslut om de framtida kommunikationerna år 1998. Beslutet gick emellertid enbart delvis på KomKoms förslag. Det kapillära bannätet och delar av infrastrukturen skulle föras över till Banverket. Däremot innebar riksdagsbeslutet att SJ fortsättningsvis fick behålla företrädesrätten till de viktiga lönsamma linjerna och till den befintliga godstrafiken bibehölls. Banavgifterna sänktes i samband med detta beslut. Banverkets avgifter kan därmed ses som ett synnerligen intressant exempel på att omregleringen enbart omfattade delar av systemet. Avgifterna bestämdes utifrån politiska utgångspunkter (i princip skulle de rörliga kostnaderna täckas av avgifterna, i praktiken kom emellertid andra politiska dimensioner att spela en viktig roll för avgiftsbestämningen).

Samtidigt öppnades en ny konkurrensmöjlighet från ett annat transportslag. Från den första januari 1999 fick bussbolagen möjlighet att bedriva långväga trafik längs samma linjer som järnvägen hade försökt skydda under många år. Ytterligare ett steg i denna ekonomisk-politiska process var bolagiseringen av SJ, vilket beslutades av Riksdagen år 2000 och genomfördes i början av 2001.³⁹

2.1.5 Banverket och järnvägssystemet under fortsatt omvandling

Beslutet att låta bolagisera SJ innebar ytterligare en viktig förändring avseende det svenska järnvägssystemet. Under 2001 delades det gamla ämbetsverket upp i till

³⁸ Se bland annat Statskontoret (2012). Alexandersson et al (2000). För busstrafiken, se Alexandersson (2011).

³⁹ Se bland annat Konkurrensverkets rapport.

sex helstatliga bolag med ansvar för olika delar av trafik-, drift och underhåll. Banverkets roll var densamma, att ha ett heltäckande ansvar för banornas infrastruktur och därmed sammanhängande frågor. Emellertid skapades det nya möjligheter för finansiering av nya investeringar genom att Banverket kunde ingå överenskommelser med utomstående intressenter. I och med uppdelningen mellan Banverket och de alltmer konkurrensutsatta banorna fick besluten från 1988 och framåt utomordentligt stora konsekvenser för järnvägsnätets struktur i Sverige. Den omfattande omregleringen innebar att samtidigt som privata aktörer släpptes in och man införde ett upphandlingsförfarande för delar av järnvägsnätet, så fanns de övergripande samhällsliga målen kvar.

En annan konsekvens av de omfattande regelförändringarna av det järnvägspolitiska Sverige är att Banverket på kort tid blivit en allt viktigare aktör med stort intresse av att utvidga nätet, men utan förbehållet att man behöver ta ansvaret för trafiken. Banverket har därmed fått en stark ställning tillsammans med regionala påtryckargrupper. Därigenom har de järnvägspolitiska frågorna lyfts fram på den politiska dagordningen på ett betydligt mer offensivt sätt än tidigare. Den 25 november 2003 överlämnades Jan Brandborns utredning om järnvägens framtid i Sverige till regeringen. Två kraftfulla slagord satte sin prägel på innehållet i den digra utredningen: konsumentintresse och konkurrens. Individens valfrihet och fri konkurrens på spåren skulle utgöra visionerna för den nya järnvägspolitiken i Sverige. I ett längre perspektiv kan detta emellertid ses som en återgång till den mångfacetterade ägande- och driftstruktur som karakteriserade järnvägssektorn under dess guldålder fram till 1940-talet.

Ett annat exempel på regionernas betydelse i relation till järnvägspolitiken under de sista decennierna rör tillkomsten av nya banor. De delvis annorlunda betingelserna för beslutsprocessen vid stora infrastrukturbeslut illustreras på ett utomordentligt sätt av två exempel: tillkomsten av å ena sidan Svealandsbanan och Mälärbanan samt å andra sidan Botniabanan. I fallet med Svealandsbanan och Mälärbanan började den regionala samlingen under det tidiga 1980-talet.⁴⁰ Syftet med att försöka förmå statsmakten att bygga två nya järnvägsbanor efter en lång tid av inaktivitet rörande investeringar i nya bansträckningar handlade om att synliggöra Mälardalen som region. Initiativet kom från lokalt politiskt håll. Efter en uppbyggnadsfas, där initiativtagarna lyckades formera ett stort antal regionala intressenter, började arbetet med att bearbeta statsmakterna. Efter ett otal utredningar, där den regionala intressegruppen såg till att styra informationsflöde, se till att de samhällsekonomiska kalkylerna fick andra ingångsvärden osv, hade man till slut enats både söder och norr om Mälardalen och frambringat ett beslutsunderlag som uppvisade positiva samhällsekonomiska utfall av ett byggande av banor i Mälardalen. Runt 1989 hade diskussionerna och övertalningsförsöken mellan stat och regionala intressen kommit till den punkt då man stod inför en synnerligen besvärlig diskussion om hur en ny bana skulle finansieras. Genom de nya möjligheter som började öppnas för alternativa finansieringsmöjligheter runt 1990 och

⁴⁰ Det följande om Mälärbanan bygger på Carlsson (2001).

den stora infrastruktursatsningen, låg projektet Mäljarbanan rätt i tiden. Staten använde sig nu av det underlag som skapats av den regionala intressesamlingen och beviljade slutligen att banan skulle byggas. Totalt varade processen i nio år.

När staten 1997 beslutade att Botniabanen skulle byggas sattes punkt för en regional kampanj som med olika intensitet bedrivits från 1920-talet. Ända fram till beslutstillfället hade olika förslag om byggandet avvisats av statsmakterna. Så sent som vintern 1996 var regeringen negativ till ett byggande. Att beslutet några månader senare blev positivt, kan tillskrivas några centrala förhållanden. För det första spelade, liksom i fallet med Mäljarbanan och Svealandsbanan, den generella satsningen på att förbättra den nationella infrastrukturen från 1990-talets början en viktig roll tillsammans med den teknikutveckling inom järnvägssektorn som medförde snabbtågsrevolutionen. Detta var första gången sedan 1940-talet som järnvägstekniken kvalitativt förbättrats så mycket att den kunde ses som ett alternativ till vägbyggande. För det andra skapade de institutionella förhållandena i järnvägssektorn en arena för regionala järnvägsprojekt i banverkets regi. I uppdelningen av järnvägssektorn mellan SJ och Banverket fick banverket i uppdrag att främja regional projekt inom de olika distrikten. För det tredje uppstod en allians mellan de traditionella påtryckningsgrupperna i regionen och nya, sociala och ekonomiska grupper i järnvägsfrågan. Industrifolk och politiker fick nu assistans av aktörer i universitetsvärlden i sina strävanden. Här handlade det liksom i Mellansverige om att skapa en ny region. Skillnaden var att man i Botniabanans fall modellerade regionen på en ålderdomlig, traditionell bild av regionen. På så sätt knöt man an till en av svensk järnvägs politikens grundsatser: den om regional jämlikhet och rättvisa. Banverkets roll som en betydande politisk faktor i detta avseende har därmed blivit allt tydligare under hela 1990- och 2000-talet.

Samtidigt har den regionala strukturen stärkts. Banverkets indelning i regioner, var och en med ansvaret för planering inom sitt respektive fögderi, skapar grunden för nya järnvägs politiska konstellationer i och utanför riksdagen. På så vis kan man säga att ansvaret för den regionala järnvägstrafiken i större utsträckning ligger på den regionala nivån - liksom under tiden före förstatligandet. En ny myndighet, Rikstrafiken, med ansvar för att samordna upphandling av kollektivtrafik bildas 1999. För järnvägstrafiken innebär det att SJ:s roll ytterligare beskärs. Det har framförts förslag att SJ:s ensamrätt att driva persontrafik på stornätet ska ses över och kombineras med vissa skyldigheter, till exempel att inte driva parallell konkurrerande trafik mot andra trafikutövare. Detta kan ses som ett sätt att åter införa de samhällsförpliktelser från 1800-talet som gällde för SJ fram till 1960-talet om än i en helt ny situation.

Sammanfattningsvis har omregleringen av den svenska järnvägssektorn präglats av några intressanta utvecklingstendenser. För det första har omregleringen varit partiell. Delar av systemet har undantagits från konkurrensutsättning. För det andra har uppdelningen av Banverket och SJ skett stegvis under 1990-talet. För det tredje har erfarenheterna av omregleringen varit omdiskuterade.

Nya aktörer har haft svårt att uppnå lönsamhet. Orsakerna har ofta förknippats med den partiella omregleringen av järnvägen. Staten har alltså paradoxalt nog fortfarande ett synnerligen stort inflytande över järnvägsmarknaden genom att vara både ägare, reglerare och utövare av tillsyn. Den senaste utredningen rörande järnvägens framtid har lanserat ett antal genomgripande reformer, vilket i korthet skulle innebära att SJ skulle likställas med andra linjeoperatörer. I denna utredning står på ett helt nytt sätt konsumentintresset i centrum.

Genom 1990-talets reformer återfinns en ständig ambivalens mellan principerna om de stora fördelarna med fri konkurrens och den politiska praktiken med ett stort antal kompromisser. De komplexa övergripande målen för järnvägssektorn, där bland annat regionala politiska målsättningar liksom miljöpolitiska aspekter fått stor vikt har lett till många svåra politiska avvägningar. Detta har fått stora konsekvenser både för själva utformningen av det svenska järnvägssystemets regelverk efter 1988 års genomgripande beslut om upprättandet av ett Banverk, liksom de politiska besluten om att inrätta nya järnvägslinjer. I båda dessa parallella ekonomisk-politiska processer står Banverket i centrum genom den nya rollen som aktör i det svenska järnvägspolitiska landskapet.

Monopolet gällde den nationella infrastrukturen, medan trafiken i ökande grad bedrevs i konkurrens mellan olika operatörer.⁴¹ Denna organisatoriska uppdelning har fått flera följder. En är att SJ:s roll radikalt förändrats. "Hela folkets järnväg" är numera ett transportföretag utan myndighetsansvar vilket liksom andra konkurrerar om trafik genom upphandling. SJ hade trafikeringsrätten för godstrafik, medan länstrafiken hade rätten till persontrafik på länsbanorna. Dessa rätter kan avstås och trafik kan bedrivas av andra efter upphandling. Från 1989 betalar också SJ trafikavgifter, vilka fastställs av regeringen, för att använda järnvägsnätet. Samtidigt har den regionala strukturen stärkts. Banverkets indelning i regioner, var och en med ansvaret för planering inom sitt respektive fögderi, skapar grunden för nya järnvägspolitiska konstellationer i och utanför riksdagen. På så vis kan man säga att ansvaret för den regionala järnvägstrafiken i större utsträckning ligger på den regionala nivån - liksom under tiden före förstatligandet. Under 1990-talet har också ett antal regionala järnvägsbolag bildats. Mellan 1991 och 1995 har sex olika operatörer bedrivit persontrafik och elva olika operatörer godstrafik. Vid 2000-talets början fanns ungefär 20 olika operatörer som drev persontrafik i Sverige. Från 2004 har också antalet aktörer på godstrafikmarknaden ökat. En sammantagen effekt av 1988 års trafikpolitiska beslut har blivit att tågtrafiken ökat på alla distanser, och särskilt inom den upphandlade persontrafiken.⁴²

En viktig förändring inträffade när flera av de tidigare myndigheterna inom infrastrukturområdet sammanslogs i och med att Trafikverket bildades år 2010, då en rad myndigheter inom området slogs samman. Rikstrafiken införlivades 2011.

⁴¹ Ett undantag är här inlandsbanan som från 1993 drivs helt av Inlandsbanan AB. Malmtrafiken på Malmbanan drivs också av andra intressenter, LKAB.

⁴² *SOS Järnvägar 1995*. Andersson-Skog & Ottosson, (2005). Nelldahl & Troche (2010).

Sedan den 1 oktober 2011 är persontrafikmarknaden öppen för konkurrens. Jan Erik Nilsson har belyst den senare tidens utveckling.⁴³ Parallellt med denna utveckling lade en statlig utredning fram ett förslag om en avreglerad kollektivtrafik, vilken trädde i kraft 1 januari 2012.⁴⁴

Betraktat ur ett längre tidsperspektiv så framstår järnvägarnas predikament som uppenbara redan under mellankrigstiden. Trots det levde institutionerna kvar ännu ett halvsekel. Hur ska det förklaras? Det blev allt mer uppenbart att institutionerna inte längre fungerade som avsett. Från 1958 började också riksdagen att subventionera olönsam trafik. 1963 skedde en uppdelning av SJ i två delar med olika ekonomiska mål. Medan de traditionella målen behölls för olönsamma och trafiksvaga banor blev kraven mer affärsmässiga på de lönsamma banorna. Fortfarande var emellertid SJ:s handlingsfrihet begränsad av trafikförpliktelserna. Först 1988 etablerades helt nya institutioner för järnvägarna. Nu delades ansvaret upp mellan infrastruktur och tågdrift. SJ fick ansvaret för att driva godstrafik och persontrafik på ett långsiktigt lönsamt stamnät, medan regionala intressen fick resurser för att köpa in eller driva övrig persontrafik. Dessutom fick Rikstrafiken en viktig roll för upphandling. Banverket inrättades med uppgift att bygga och underhålla nätverket vilket SJ fick betala för att använda. På detta sätt infördes ett slags marknadsekonomi i en sektor som vid denna tid var dominerad av två statliga verk.

Institutionerna levde kvar länge då de hade hög legitimitet. Längre utgjorde de en tillräckligt bra lösning för järnvägssektorn när det ekonomiska ansvaret förhandlades om. Det fanns en vilja att bära ökande transaktionskostnader hos riksdagen. Detta skedde genom att kostnaderna lades över på skattebetalarna, vilket efterhand blev en alltför kostsam lösning. Här kan vi se att förändringstrycket efterhand påverkade aktörerna. Förändringstrycket bestod främst av att alternativa lösningar för ekonomisk politik och för att fylla transportbehoven växte fram. Den största kraften fanns här i det utvecklingsblock som vägväsendet och bilindustrin utgjorde.

2.2 Telekommunikationer

Telegrafverksamheten inleddes i Televerkets regi år 1853. Dess ursprungliga uppgift var att bygga och driva ett nationellt telegrafnätverk för statens militära och politiska behov samt att sköta telegramförmedlingen inom landet. Från 1860-talets slut ingick också internationell telegrafering. Verksamheten var hårt styrd när det gällde telegramsäkerhet och personalens tystnadsplikt i enlighet med internationella överenskommelser, vilka styrde taxor och verksamhet.⁴⁵

⁴³ Se vidare Statskontoret (2012), s. 69. Nilsson (2011; 2012).

⁴⁴ För busstrafikens utveckling se bland annat Hellgren (1996). Lastbilstrafiken, se Kritz (1976), Ottosson (1998).

⁴⁵ Heimbürger, (1931).

Diskussionen i riksdagen var inte särskilt omfattande när det gällde inrättandet av den nationella telegrafan som statlig aktivitet. Likheterna mellan regleringarna av SJ och telegrafan är stora, men det fanns också väsentliga skillnader. För det första hade Televerket en betydligt större ekonomisk frihet än SJ. Till skillnad från SJ fick Televerkets använda överskottsmedel för investeringar och fondering. SJ:s överskott levererades direkt in till statskassan. Blev vinsten för stor skulle taxorna sänkas för att gynna trafiken – vilket också skedde under 1890-talet. Eventuella förluster från järnvägstrafiken subventionerades inte av staten till skillnad från telegrafan där internationella överenskommelser gjorde att staten var tvingad att tillskjuta medel för att upprätthålla driften. Ytterligare en skillnad var introduktionen av telefonen som stärkte Televerkets handlingsfrihet.⁴⁶

Inte heller telefonen var någon stor stridsfråga i riksdagen när den introducerades i Sverige 1878. Här visade staten ett litet intresse av att engagera sig i verksamheten. En anledning var att telefonen endast var ett lokalt kommunikationsmedel. Den uppfattades heller inte som lika viktig för den ekonomiska utvecklingen som järnvägen vilket bidrog till att riksdagens och regeringens intresse för det nya kommunikationsmedlet var svagt. Tillstånd att sätta upp telefonledningar gavs också av lokala myndigheter vilket gjorde att den politiska arenan blev en annan. Detta underlättade också en snabb utbyggnad.

Under 1880-talet anlades lokala telefontätverk i de flesta städer och många mindre orter i Sverige. Här fanns en viktig skillnad mellan utvecklingen i övriga landet och Stockholm. Utanför de största städerna etablerades telefonen främst av lokala telefontöreningar eller brukarkooperativ. En rimlig uppskattning av antalet telefontät hamnar på drygt 220 stycken.⁴⁷ Tekniken var lätt att använda och krävde inga större kapitalinsatser. Föreningarna anlätade en ingenjör med expertkunskap, köpte in teknik och apparater från Bell, eller, vilket var betydligt vanligare, LM Ericsson, och levde därefter sitt eget liv. Även om det initialt var en lyckad strategi, uppstod problemen att skaffa fram kapital när anläggningen skulle underhållas och förnyas. En del föreningar löste detta genom sammanslagningar mellan näraliggande lokalföreningar. Det vanligaste var att föreningarna anhöll att Televerket skulle ta över de lokala telefontätverken och ansluta dem till rikstelefontätet.

Medan de lokala näten övertogs av Televerket och länkades samman till ett riksnätverk, dominerades Stockholm, landets största telefonmarknad med en tredjedel av abonnenterna, av en hård konkurrens mellan privata aktörer och Televerket. Även här var de privata aktörerna drivande för telefonens utbredning. Först ut på arenan var svenska Bell-bolaget som 1880 upprättade ett telefontät. Televerket anlades året därpå, 1881, en telefonstation för kommunikation mellan de statliga departementen och de centrala ämbetsverken. Några år senare började också Televerket att bygga upp ett lokalt nätverk. Den dominerande aktören var det 1883 grundade AB Stockholms Allmänna Telefonaktiebolag (SAT) vars konkurrens-

⁴⁶ Andersson-Skog, (1997a; 1997b; 1998; 1999a; 1999b; 2000).

⁴⁷ Se diskussionen i Andersson-Skog, (1999b).

fördel bestod i ett nära samarbete med L M Ericsson. Bra service, låga avgifter och abonnemangspriser samt billiga apparater, gjorde att SAT inom några få år helt dominerade marknaden i Stockholm. Bell sålde också aktiemajoriteten till SAT. Samtidigt sålde man sitt andra lokala nätverk i Göteborg till Televerket. Därmed vilade utvecklingen på den svenska telemarkanden helt på inhemska aktörer.⁴⁸

Under 1880-talet hade telegrafnätet lokalt förlorat en del av sina inkomster till privata telefonbolag. Televerket började då använda telefonen som hjälpteknik för att stärka telegrafens konkurrenskraft. 1883 vände sig verket också till regeringen för att driva igenom en geografisk begränsning för de privata bolagens expansion. Detta avvisades med skärpa av riksdagen som inte ville begränsa den lokala handelsfriheten.⁴⁹ Däremot godtog riksdagen ett förslag att förbjuda privata aktörer att placera telefonstolpar på allmän mark eftersom det hindrade telegrafens nationella utveckling. Efterlevnaden var emellertid svag.⁵⁰ Däremot avsåg riksdagen ett förslag från privata intressen att bygga ett nationellt telefonnät i privata händer. Liksom när det gällde järnvägen ansågs den nationella arenan vara förbehållen staten. Istället erhöll Televerket 1889 tillstånd att bygga ett nationellt telefonnät i anslutning till det nationella telegrafnätet.

Det fanns två hinder för utvecklingen av ett nationellt telefonnätverk byggt på inbördes förenade lokala nät. Det första var tekniska svårigheter med överföring på långa avstånd. Här krävdes bättre utrustning och materiel. Televerket startade därför en egen verkstad och produktion av telefonapparater och växelbord 1891. Samtidigt inleddes forskning kring transmissionsfrågor och automatiseringen av telefonväxlar. Detta skedde delvis i samarbete med den stora privata aktören, L M Ericsson. Detta samarbete lade grunden till den fortsatt framgångsrika teleteknikutvecklingen i Sverige som fortsatt in på 1970-80-talet.

Televerket blev snabbt en drivande kraft bakom teknikutvecklingen. Ett krav för att koppla in lokala nät i Rikstelefonnätet var att de lokala näten byggdes om till Televerkets standard, vilket få föreningar hade råd med. Det har tolkats som rent maktspråk från Televerkets sida för att lägga under sig marknaden eftersom de tekniska kraven inte var nödvändiga för den tidens långdistanstelefoner. Agerandet bör emellertid också ses i ljuset av en allmän princip i den statliga infrastrukturpolitiken. Staten hade sedan 1850-talet gjort sig känd för att "överinvestera" i teknik, att bygga *ahead of demand*. Regelmässigt investerade man i den modernaste tekniken med störst kapacitet, även om t ex lägre bärighet i rälsar användes av privata järnvägar. Den statliga infrastrukturen skulle klara största möjliga trafik och

⁴⁸ Helgesson, (1999).

⁴⁹ Sådana begränsningar genomfördes i Danmark och Norge under denna tid, se Andersson-Skog, (1997).

⁵⁰ Tio år senare hade exempelvis endast 15 procent av telefonföreningarna i Östergötland, det län där uppbyggnaden av ett sammanhållet länsnät gått längst och där antalet telefonföreningar var stort, sökt om och erhållit tillstånd för stolplinjerna. Att så få inte sökt var inte heller resultatet av en restriktiv hållning från myndigheterna. Av samtliga inkomna koncessionsansökningar i landet hade bara 8 procent fått avslag. Av dem gällde flertalet ansökningar om att dra linjer över till Norge, vilket betraktades som statens och Televerkets angelägenhet av politiska skäl. Se Storckenfeldt, (1893).

säkraste förmedling av gods, information och passagerare inom en överskådlig framtid. Samtidigt hade få telefonföreningar etablerats med tanke på långdistans-telefoni. De var oftast lokala kommunikationslösningar, så när frågan om rikstelefon väcktes, valde man ofta bort egenansvaret för teknikinvesteringen genom en försäljning. Vanligen fick också de privata föreningarna lokalt behålla sina förmåner, exempelvis med oförändrad samtalstaxa i framtiden.

Förhållandena blev en flaskhals för utvecklingen av ett nationellt telefnät. Priskonkurrensen i Stockholm mellan Televerket och SAT blev hård. Fram till 1900 samarbetade de för att möjliggöra lokalsamtal mellan näten i Stockholm och för att abonnenter anslutna till SAT skulle kunna ringa rikssamtal. Samtidigt begränsades SAT:s räckvidd till 70 km runt Stockholm. När samarbetsavtalet gick ut kunde parterna inte enas om ett nytt. Följden blev att samtrafiken mellan näten upphörde 1903. Abonnenterna i Stockholm blev tvungna att lösa två abonnemang för att kunna ringa lokalt och nationellt. Under 1900-talets första decennier fördes kontinuerligt förhandlingar mellan den privata sektorn och Televerket om uppköp. Dessa avvisades av riksdagen fram till 1918, när Televerket fick köpa SAT:s nät i Stockholm.⁵¹

Ett närmast totalt funktionellt monopol i statens händer etablerades därmed- väl att märka utan att något formellt monopol beslutades. Det fanns inte något formellt juridiskt hinder mot att andra aktörer engagerade sig i utbyggnaden. Detta faktum kvarstod fram till omregleringen under 1990-talet. Däremot ägde Televerket rätten att besluta över vilka telefonapparater som fick användas i nätet.

Med det nationella telefonsystemet i statens händer 1918 ökade uppstramningen av telefonverksamheten och samhällsförpliktelser likt de för järnvägarna infördes. Taxenivåerna gjordes enhetliga och sattes av regeringen istället för i förhandlingar mellan verket och lokala aktörer. Samtidigt som de institutionella likheterna ökade, påverkade den ekonomiska och tekniska utvecklingen verksamheternas förutsättningar i olika riktning från mellankrigstiden och framåt.

Ytterligare en intressant aspekt rörande teknikutvecklingen och det institutionella ramverket utgörs av de internationella regleringar inom telefonin som skapades under mellankrigstiden, vilket ekonom-historikern Carl Jeding studerat.⁵² Trots att teknologin gjort det möjligt att telefonera över allt längre avstånd under de första decennierna på 1900-talet hade detta ännu inte avspeglats i att man kunde ringa långa utlandssamtal i Europa. Detta berodde framför allt på en brist på samordning mellan de europeiska näten vilka byggts upp som nationella monopol, nästan alltid var statsägda.

⁵¹ För SAT hade konkurrensen med Televerket pressat vinstmarginalerna hårt. Före övertagandet sålde man sina andelar i industriverksamheten i LM Ericsson för att de inte skulle hamna hos Televerket. SAT fortsatte att existera som telefonbolag och drev telenät i Polen och Ryssland. I Sverige betraktade man det som uteslutet att i längden driva telefonverksamhet utan tillgång till långsdistanslinjer. Intressant är att telefonbolagen i Finland valde denna väg och klarat det utmärkt. Se Johansson (1953), Attman et al. (1976), och Andersson-Skog (2004) .

⁵² Det nedanstående bygger i sin helhet på Jeding (1999, 2000).

Jeding har visat att då de nationella näten byggts upp avskilda från varandra uppstod skillnader i såväl teknologi som administration rörande till exempel vilka tjänster som skulle erbjudas. Något gemensamt sätt för att fastställa taxor för internationella samtal saknades också. Mot bakgrund av detta bildades på franskt initiativ 1923 en organisation med namnet CCIF. Syftet var att skapa en gemensam kommitté för de europeiska "televerken" i syfte att komma fram till gemensamma tekniska och administrativa standarder, för att underlätta internationell telefoni i Europa. Deltagande i organisationen var frivilligt, och de gemensamma standarder man kom fram till var rekommendationer till medlemsstaterna och alltså inte bindande.

Trots detta fick CCIF:s arbete snabb och stor effekt, och redan efter några år hade den internationella telefonin i Europa expanderat kraftigt till följd av att de europeiska staterna antog gemensamma regler på en mängd områden. Den stora genomslagskraften hos rekommendationerna gjorde också att det blev intressant för de enskilda medlemsstaterna att försöka påverka det gemensamma regelverket utefter sina egna nationella preferenser.

Hur denna samordning gick till och hur olika länder intog olika positioner i förmandet av dessa internationella rekommendationer är en viktig fråga även när det gäller att förstå hur svenska nätverksindustrier och statliga myndigheter agerat i ett internationellt sammanhang. I Jedings studie av Storbritanniens agerande i detta internationella forum konkluderas att till synes tekniska frågor rörande standarder för telefonin inte kan ses isolerade från en politisk och ekonomisk omgivning. Det brittiska strategiska agerandet utformades till en gemensam policy först efter något som kan kallas antagonistiskt samarbete mellan operatören Post Office, finansdepartementet Treasury och Foreign Office och andra aktörer inom landet. Denna kompromisslösning utmynnade i fem olika strategier för att genomdriva den engelska ståndpunkten i de internationella förhandlingarna.

För det första försökte man skifta fokus från kabeltelefoni och istället verka för att utveckla andra kommunikationssätt, framför allt radio och telegrafi. Denna strategi hänger dels samman med Storbritanniens läge i utkanten av Europa, och dels dess kommunikationsbehov som bland annat på grund av imperiet innefattade mer långväga kommunikationer än många av de andra europeiska staternas behov. Detta ledde till en andra brittisk strategi, nämligen att försöka skifta fokus bort från det snävt europeiska i CCIF:s arbete. Storbritannien försökte konsekvent inbegripa andra länder (företrädesvis från samväldet och USA) i det internationella samarbetet, och verkade nästan alltid för att försöka etablera världsstandarder snarare än specifikt europeiska. En tredje strategi var att sträva efter att introducera konkurrens mellan de nationella systemen på den kartelliknande europeiska marknaden. Detta var dels ett försök att gynna brittiska abonnenter på bekostnad av de länder där transittrafik utgjorde en relativt större del av trafiken. Dels var viljan att koppla samman taxorna med efterfrågan på kommunikationerna ett sätt att anamma det amerikanska systemet med höga taxor och hög kvalitet på kommunikationerna som ett sätt att få företag att använda telefonin i större utsträckning. En

fjärde strategi var en mer generell benägenhet att bidra med en mängd brittiska ingenjörer till CCIF:s olika expertorgan. Genom att dessa kom in i CCIF:s beslutsprocess redan i beredningsfasen av olika ärenden gav detta Storbritannien ett tidigt inflytande över olika frågor. Den femte strategin var att helt enkelt blockera frågor i CCIF.

Som ett ytterligare exempel på hur ett internationellt samarbete uppkommer, kan nämnas hur de skandinaviska kommunikationsindustrierna utvecklade olika former av samarbeten och allianser.⁵³ Olika frivilliga, ofta informella, bi- och multilaterala överenskommelser som existerar utanför sådana organisationer som CCIF. Sådana överenskommelser var betydelsefulla i utformningen av det skandinaviska kommunikationssystemet. Samarbetet karaktäriserades tydligt av stigberoende. När de nationella myndigheterna väl hade inlett ett fruktbart samarbete vidgades fältet för vidare samarbete inom andra områden. Ett annat intressant resultat är att allteftersom de skandinaviska myndigheterna kom i allt tätare kontakt med varandra kunde de dra nytta av detta i andra internationella organisationer, där de kom att fungera som ett block. Slutsatsen av denna exposé över olika former av samarbetsavtal har både politiska och ekonomiska implikationer. Skapandet av standards mellan olika nätverksindustrier blev en viktig del av integreringen mellan olika kommunikations- och transportsystem. De svenska statliga verken inom olika transport- och kommunikationsslag kom därvidlag att spela en intressant roll, framförallt genom valet av strategier, där nordiskt samarbete blev en viktig komponent. Som vi visat blev även sådana strategival resultatet av beslutsprocesser, där olika intresseformeringar fick genomslag. Valet av standards, liksom av institutionella strategival, visade sig även ha klara stigberoendeimplikationer.

De förändringar av samhällsekonomin i riktning mot differentiering och ökad betydelse för tjänster och service som drabbade järnvägarna hårt, gynnade telefonen, om än på bekostnad av telegrafan.⁵⁴ Framförallt kom emellertid reallöneökningar och utvecklingen av hemmamarknadsindustrin under 1930-talet i allmänhet att bredda marknaden för telefonen. Vid slutet av 1930-talet var 90 procent av abonnemangen hushållsabonnemang och vid krigsslutet hade ungefär 50 procent av alla hushåll telefon i Sverige.⁵⁵

Samtidigt skedde stora förändringar av telefontekniken. Televerket fortsatte att förbättra infrastrukturen. Viktigast var automatiseringen och övergången från tråd till kabel för långdistanstelefon. Teknikförbättringarna sänkte kostnaderna för samtalen samtidigt som kvaliteten höjdes. Utvecklingen gjorde också att driftkostnaderna för genom automatiseringen blev lägre per samtal, vilket gynnade hushållen.⁵⁶ Teknikutvecklingens effekter skilde sig här markant mellan järnvägs- och

⁵³ Se vidare Jeding, Ottosson och Magnusson (1999).

⁵⁴ För en mer utförlig jämförelse av järnvägar och telefon, se Andersson-Skog, (1999a).

⁵⁵ Andersson-Skog, (1998).

⁵⁶ Samtidigt minskade de reella skillnaderna i kostnad för att förmedla lokal- och rikssamtal, vilket inte bidrog till att minska skillnaderna i tariffer mellan olika kategorier samtal.

telefonsektorn. Inom järnvägssektorn ökade kostnaderna för transporter av små enheter, medan utvecklingen var den motsatta inom telesektorn. Detta ledde också till att redan vid krigsslutet 1945 var nära 60 procent av lokalnäten automatiserade och vid 1960-talets början var hela telefonnätet automatiserat.

Att telesektorn inte reglerades om förrän i slutet av 1980-talet är lätt att förstå. Teknisk utveckling och marknadsdifferentiering kunde väl sammas inom det ramverk som det statliga ämbetsverket utgjorde. Det nära samarbetet mellan verksledning och den privata teleindustrin skapade och gemensamma fördelar som länge kunde realiserats. Ett exempel på detta är utvecklingen av mobiltelefonin. Televerket var här drivande när det gällde att skapa en nordisk marknad vilket gynnade den svenska industrin. Förändringstrycket kom här från de möjligheter som telematikutvecklingen gav nya aktörer. Under 1980-talet växte nya privata initiativ fram inom telefoni, television och dataöverföring. Breddningen av verksamhetsfältet skapade förutsättningar för en omreglering av den statliga sektorn.

Ett viktigt resultat från analyserna av järnvägs- och telekommunikationssektorn är betydelsen av olika statliga intressenters strategier. De statliga verkens inställning till och påverkan på den politiska beslutsprocessen, tillsammans med olika styrkepositioner för de privata intressena, har utgjort en viktig del för den utveckling som präglade sektorn. I fallet med Telegrafverket intog staten en relativt passiv inställning. Telegrafverket spelade därmed en viktig roll. De privata intressenterna agerade i konkurrens med verket fram till slutet på 1910-talet, då en lång period av statligt reglerad och kontrollerad de facto-monopol inträdde. Järnvägspolitiken var å andra sidan synnerligen omdebatterad och politiskt brännbar. Både privata och statliga aktörer bedrev järnvägstrafik fram till slutet på 1930-talet, då förstatligandet av sektorn började slutföras. Den statliga och politiska kontrollen av det offentliga järnvägsnätet var utomordentligt omfattande. Både i fallet med järnvägarna och i fallet med telegrafverket intog staten en alltmer vittomfattande position. Staten investerade stora summor i utvecklandet av ny teknik, samtidigt som både regleringsfunktionerna liksom ägandet och subventionerna blev alltmer centrala uppgifter för staten fram till dess att omregleringsprocessen börjar under den senare delen av 1900-talet. Samtidigt var det betydande skillnader i statsmaktens agerande och vilken omfattning av uppgifter de olika statliga verken hade. Den politiska debatten, implementeringen och beslutsfattandet skiljde sig åt på avgörande punkter. På grund av den ökande omfattningen av telekommunikationer blev också de internationella aspekterna alltmer viktiga, hur regelverket skulle byggas upp internationellt. Här förändrades de nationella spelreglerna och även andra utrikespolitiska aspekter blev bestämmande för utvecklingen av det internationella regelverket. Det politiska kontraktets utformning, omfattning och monitorfunktion skiljde sig åt betydligt. Kontraktet omförhandlades också ett flertal gånger mellan parterna, mer eller mindre frivilligt.⁵⁷

⁵⁷ Jämför Eriksson (2007; 2009).

Man kan utifrån jämförelsen mellan tele och järnväg hävda - trots delvis skilda regleringsmönster under uppbyggandesperioden – att de institutionella likheterna ökar när systemen blir nationella. Inom det duala institutionella regelförhållandet inom järnvägsektorn mellan privata och statsägda banor fanns hela tiden ett nationellt regelverk. Det tillämpades på de privata banorna vid förstatligandet. Inom telesektorn fanns också ett dualt förhållande, där telegrafens verksamhet följde överstatliga regleringar medan telefonen länge drevs utan kontroll av riksdag och regering. Samtidigt hade verksledningen fram till mellankrigstiden större frihet att agera marknadsmässigt än SJ. Från mellankrigstiden ledde de realekonomiska förändringarna till att omvandlingstrycket i de olika sektorerna utvecklades på olika sätt. Trots att det redan under 1950-talet fanns uttalade önskemål om en allmän omreglering inom transport- och kommunikationssektorn, dröjde det ända till 1980-talet innan några institutionella förändringar genomfördes.

Under stora delar av 1900-talet kan man inte heller säga att det fördes någon utpräglad telefonpolitik, särskilt inte vid en jämförelse med järnvägspolitiken. Uppenbart är att telefonpolitiken aldrig varit av samma dignitet som järnvägspolitiken på den svenska arenan.

En anledning kan vara svårigheten att se telefonen som en tillväxtförutsättning i jämförelse med järnvägen. I en varuproducerande ekonomi ses transporter som klart väsentligare för beslutsfattare än vad kommunikationer gör. Här spelar antagligen också värderingen in av telefonen som en hushållsteknik, en teknik utanför marknaden, för sociala och personliga relationer. I en tjänsteekonomi är relationerna mellan kommunikation och transporter mer komplexa. Det faktum att telefontekniken smält samman med datakommunikation, gör också att det tekniska system som är en spetsfunktion på marknaden också måste fungera som hushållsteknik.⁵⁸ Detta ställde krav på regelverken för tillgänglighet, ägande och kontroll. Frågan är därför hur beslutsfattare kommer att lyckas med att värdera marknadens och politikens inflytande över denna sektor på ett sätt som tillåter tillväxt men också ett demokratiskt nyttjande.

2.3 Det svenska civilflyget

Staten intog till en början en relativt passiv inställning till civilflyget under de första decennierna på 1900-talet.⁵⁹ Mellankrigstidens flygpolitik präglades av flera förändringar med avseende på statens roll. Den första fasen innebar i princip en liberal fas, där staten tillät flera privata aktörer på marknaden, samtidigt som staten själv inte hade några direkta ägarintressen. Under den andra fasen tillät staten ett privat monopol, med statliga subventioner och med viss statlig insyn. Under delar av 1930-talet förändrades återigen den statliga rollen genom att staten övertog ägandet

⁵⁸ Andersson-Skog & Pettersson, (1996).

⁵⁹ Avsnittet bygger på Ottosson (1999; 2001a; 2000b; 2002; 2003; 2011; 2013) samt Magnusson och Ottosson (2000). Resonemanget och delar av texten i detta avsnitt bygger i sin helhet på Ottosson (2013).

i det privata monopolbolaget. Nu var staten både ägare, reglerare genom uppbyggnaden av statliga kontrollfunktioner, samt gav även subventioner av det nya transportmedlet. De politiska förhållandena under andra världskriget medförde att ett privat bolag bildades för att förbereda interkontinental trafik efter kriget. Den sista fasen under perioden hade därmed inletts. Till en början tilläts både det statliga och det privata bolaget att existera sida vid sida. Efter bildandet av SAS efter kriget av de tre skandinaviska länderna, blev frågan om de två flygbolagen i Sverige alltmer brännbar. 1948 slogs de båda bolagen samman. Därmed blev Sverige en del av ett unikt samarbete inom den civila luftfarten. Tre stater liksom privata intressenter blev delägare i denna konstruktion. Fallet med det svenska civilflygets framväxt visar att det politiska kontraktet kan ändras synnerligen snabbt. De olika aktörernas styrkepositioner, den politiska debatten liksom andra statliga verks centrala roll vid främjandet av det nya transportsättet visar på ett intressant mönster där yttre impulser, politiska läroprocesser, differentierade implementeringsskeden och olika principal-agentrelationer för olika statliga verk blir centrala för att förstå statens mångfacetterade handlingsmönster.

I fallet med det svenska civilflyget förändrades statens inställning påtagligt under tiden fram till bildandet av SAS efter andra världskriget. Liksom i många andra länder präglades tiden före första världskrigets utbrott av en stor experimentverksamhet där en stor del av det tidiga regelverket rörande flygcertifikat mm utfärdades av de olika nationella flygklubbarna, i Sverige representerat av Svenska Aero-nautiska Sällskapet.

Efter 1918 startade den första vågen av flera små privata flygbolag. Under denna tid fram till 1924 gav statsmakten koncessioner till ett flertal privata flygbolag. Staten hade under denna tid en delvis kluven inställning till den nya tekniken applicerad inom den civila transportsfären. Man tvekade mellan en modell präglad av ett relativt stort statligt inflytande, hämtad från järnvägssektorn och en modell hämtad från den statssubventionerade sjöfarten. I denna sistnämnda modell tilläts ett flertal privata bolag för linjedriften, medan stat eller kommun stod för stora delar av infrastrukturen. Statens roll blev mer påtaglig under den första delen av 1920-talet, då föregångaren till Luftfartsverket bildades.⁶⁰

Till skillnad från andra transportslag fanns det med andra ord en annan struktur för interaktionen mellan stat och flygsektorn. Den gemensamma nämnaren mellan flygsektorn och staten var militärens viktiga roll.⁶¹ En annan avgörande faktor var Postverkets offensiva och positiva inställning till det nya transportmedlet.

Då ABA under 1920-talets senare del hade akuta ekonomiska problem samtidigt som Junkers efter en akut ekonomisk kris ingick i det nya statliga flygbolaget Luft-Hansa (1926), var man tvungen att med jämna mellanrum försöka få nytt kapital till bolaget liksom större subventioner från staten. Efter några år tröttnade företrädarna

⁶⁰ KSAK – Kungliga Svenska Aeroklubben. Se bland annat Ottosson, (1999).

⁶¹ Detta har bland annat betonats av Böhme (1996).

för staten och började att kräva en större insyn i verksamheten. Efter några olika turer i ägarfrågan i början på 1930-talet, då de tyska ägarintressena lämnade ABA, tog staten alltmer över aktiemajoriteten i ABA. I mitten av 1930-talet var bolagets aktiemajoritet övertaget av staten. Med järnvägsmyndigheten Axel Granholm som styrelseordförande skisserades flygets plats i en centralt ordnad och dirigerad statsmonopolistisk trafikpolitik fram. Även under denna tid som statligt företag återfanns samma personer i ledningen av företaget, framförallt Carl Florman samt direktörsassistenten P A Norlin. Under den senare delen av 1930-talet mejslades även tankar på ett nordiskt mer intimt flygsamarbete fram. En viktig del i dessa överläggningar var att på olika sätt bereda vägen för en interkontinental flyglinje.

I samband med andra världskrigets utbrott förändrades villkoren för den svenska luftfarten radikalt. De relativt långt framskridna planerna på ett nordiskt samarbete fick skjutas på framtiden. Efter kriget togs kontakter mellan Sverige och Danmark och Norge. Syftet var att söka utröna om det fanns förutsättningar för att skapa ett gemensamt skandinaviskt bolag, eller i varje fall någon form av pool-avtal. Efter långvariga och komplicerade förhandlingar bildades föregångaren till SAS 1946. I början av 1950-talet skapades slutligen ett skandinaviskt flygbolag som hade en gemensam plattform. SAS bestod till 3/7 av svenska intressen (SAS/SILA), till 2/7 av danska DDL, samt slutligen till 2/7 av det norska DNL.

I samband med att konsortialavtalet mellan de skandinaviska länderna undertecknades 1951, så blev både utrikestrafiken och inrikestrafiken dominerad av SAS och från slutet av 1950-talet i och med bildandet av Linjeflyg, som ägdes till hälften av SAS. Under detta decennium börjar flygtrafiken att snabbt öka i omfattning. En viktig faktor i detta sammanhang var framväxten av chartertrafiken. Regleringsutredningen konstaterar att SAS och Linjeflyg hade ett de facto-monopol, då de trafikerade de viktigaste linjerna - primärlinjerna. Andra aktörer fick flyga på de destinationer som SAS/Linjeflyg inte trafikerade. Om priserna behövde höjas, ansökte bolagen om detta hos Luftfartsverket. Då kunde ett högsta pris beviljas.

I samband med att Konkurrenskommittén (SOU 1990:58) tillsattes, så påbörjades på allvar omregleringen av inrikesflyget. Några faktorer bakom denna process var enligt regelutredningen EU:s processer kring flygets avreglering, de erfarenheter som hade gjorts i USA efter avregleringen i slutet av 1970-talet samt den snabba marknadsexpansionen sedan 1980. Motiv som ökade fördelar för konsumenten framhövs.⁶² Efter det att SAS införlivade Linjeflyg, så beslöt regeringen att inrikesflyget skulle avregleras från 1992.⁶³ Prisregleringen avskaffades därmed. Sammanfattningsvis har den svenska statliga flygpolitiken därmed präglats av en avsevärd förändring från en utpräglat liberal attityd, med ett visst motstånd mot direkta linjesubventioner, till ett aktivt stöd till ett privat monopolföretag. Detta övergick till ett allt större statligt inflytande med bibehållet ekonomiskt stöd, för att

⁶² Statskontoret 2004, Bergman 1996, 2001, Konkurrenskommittén (SOU 1990:58) regelutredningen. Konkurrensverket (2000, Bruzelius (1988)).

⁶³ Prop. 1990/91:87, prop. 1990/91:100. Från och med 1997 och införandet av EU:s så kallade tredje paket, så tilläts utländska flygbolag att flyga inrikestrafik inom unionen.

därefter präglas av ett intimt samarbete mellan privata och statliga intressen. Till slut övergår denna historiska kompromiss i en bred skandinavisk plattform med tre regeringar samt både privata och offentliga intressen sida vid sida. Civilflygets tidiga utveckling pekar på vikten av att studera hur ny teknik har mottagits av staten och hur olika intressen har försökt påverka staten. I fallet med flyget präglades tiden fram till andra världskrigets slut – då flygets tillväxt så småningom nådde tvåsiffriga tal – av en växlande och delvis ambivalent hållning från statens sida. De privata intressena spelade en viktig pådrivande roll, tillsammans med framförallt Postverket.⁶⁴

2.4 Elsektorn

Elsektorns utveckling uppvisar intressanta likheter med vissa andra infrastruktur-sektorer i Sverige. I samband med elektrifieringen av Sverige skapades ett stort antal elföreningar runt landet, vilka i samverkan med det statliga Vattenfall (1909), stora regionala privata aktörer byggde upp elsystemet i Sverige i samverkan med från början elföreningar och sedermera kommunala elbolag. Under den senare delen av mellankrigstiden och efter andra världskriget blir Vattenfall dominerande, men parallellt finns även en rad privata aktörer.⁶⁵

Elsektorns omreglering 1996 präglades av att de olika delarna elnätstransport, elhandel och elproduktion separerades. Elnät blev ett reglerat monopol, medan de resterande delarna konkurrensutsattes. Den statliga myndighetsstrukturen har förändrats genom att flera myndigheter inrättats. Uppbyggnaden av elnätet präglades av ett stort antal aktörer före förstatligandet 1946, då Vattenfall som statligt verk integrerade flera verksamheter inom elområdet. Uppbyggnaden av elnätet präglades bland annat av ett stort antal kooperativa elföreningar runt landet, vilka var centrala för utbyggnaden av elnätet utanför storstäderna i Sverige. Under monopol-fasen initierade Vattenfall ett samarbete med andra kraftföretag i så kallade klubbar, vilket präglade den statliga fasen. Interaktionen mellan det statliga Vattenfall och de 10-15 största kraftföretagen präglades av en interaktion mellan privata och statliga intressen.⁶⁶ Vi ska också notera att elsektorn präglades av en kraftfull industriell utveckling i det omskrivna så kallade utvecklingsparet mellan Vattenfall och ASEA.

Dessutom var elsektorn ett prioriterat område efter 1945, då stora delar av den statliga styrningen av kreditmarknaden öronmärktes för elutbyggnaden. Elsektorn var med andra ord inte enbart en speciell marknad präglad av en stor statlig styrning. Sektorn var integrerad med flera andra delar av samhällsekonomin. Leveranssäkerheten var en central aspekt och koncessioner utgjorde ett viktigt styrinstru-

⁶⁴ Se Ottosson, (1999), och Ottosson (2000a, 2000b). Professor Hans Sjögren, Linköpings universitet och HHS i Stockholm har påbörjat ett projekt om civilflyget under efterkrigstiden.

⁶⁵ Se exv Kaijser (1994).

⁶⁶ Högselius & Kaijser (2007).

ment i detta sammanhang. Prissättningen präglades av grundtanken om statens avkastningskrav på Vattenfall, en skälig prissättning i kombination med kommunal prissättning, baserat på självkostnadsprincipen. Regelutredningen nämner även klubbarnas möjlighet att genom höga inträdeshinder se till så att golvet för prissättning var i enlighet med klubbmedlemmarnas preferenser.

Flera orsaker till att den statligt styrda elsektorn började omregleras har tagits upp i litteraturen. Regelutredningen, baserat på Berg, belyser att idéerna om en integrerad elmarknad inom EU-EFTA-området, den norska avregleringsreformen 1991 och en intern politisk opinion låg bakom avregleringens start 1992 till dess genomförande 1996.⁶⁷ Utredningen noterar att vissa av de ursprungliga målsättningarna ändrades under denna process, men grundtanken var att det tidigare nära samarbetet mellan kraftleverantörer och kraftföretag skulle brytas så att konsumentledet skulle åtnjuta större flexibilitet.

Åren efter omregleringen präglades av att flera utredningar och propositioner avseende elmarknadens funktionssätt och harmonisering med EU-lagstiftningen presenterade delreformer för marknaden. Nya myndigheter inrättades åren efter omregleringen. Dessutom utökades samarbetet kring att skapa en gemensam nordisk marknadsplats för elen. En slutsats som regelutredningen hävdade var att koncentrationstendensen snarast ökat och att statens ägande av Vattenfall medförde en stor statlig dominans bland de elproducerande företagen.⁶⁸ En tydlig internationalisering av ägandet har skett genom att Vattenfall expanderat utomlands, samtidigt som det utländska ägandet – inte minst från nordiska konkurrenter - ökat och utförsäljningen av de kommunala elbolagen tilltagit. På elhandelsmarknaden hade de tre största bolagen en marknadsandel som översteg 50 procent. Det finns å andra sidan studier som hävdar att Nordpool fungerat relativt bra (Bergman 2002). Konkurrensverket har i ett antal rapporter pekat på nackdelarna med den nuvarande marknadskoncentrationen.⁶⁹ Debatten kring effekterna av avregleringen av elmarknaden har inte saknat kritiska röster. Arne Kaijser och Per Högselius, KTH, har argumenterat kring omregleringen av elmarknaden och betonat Vattenfalls egen roll, liksom de stora kraftbolagens aktiva del i beslutsfattandet i privatiseringsprocessen.⁷⁰

⁶⁷ Regeringsskiftet 1994 medförde en förlängd tidtabell för omregleringen på elmarknaden. Se bland annat Prop. 1990/91:133, SOU 1993:68, prop. 1993/94:162, prop. 1994/95:84, SOU 1995:14 och prop. 1994/95:122.

⁶⁸ SOU 2002:7, om konkurrensen på elmarknaden.

⁶⁹ Konkurrensverket (1996; 2002; 2004), Statskontoret (2002), Bergman (2002).

⁷⁰ Högselius och Kaijser (2007). En sammanfattande artikel finns även i *Energy Policy*, 2010.

3 Välfärdssektorn

Sedan 1800-talets början har frågor om samhällets ansvar för sjukvård, omsorg och utbildning diskuterats i det politiska systemet på olika nivåer.⁷¹ Fattighedsfrågan under 1800-talets första del - där oron över befolkningsökning och proletarisering låg bakom bland annat införandet av en allmän folkskola - kom från 1880-talet att formuleras i olika socialpolitiska program och samhällets insatser för hälsa och utbildning blev mer omfattande. Under det tidiga 1900-talet finansierades en stor del av dessa välfärdsstjänster av staten, men utförarna var både individer, kommuner, företag och statliga myndigheter. En stor del av 1900-talets utveckling har kännetecknats av regleringar vilka syftat till att enhetliggöra och likrikta verksamheterna under färre huvudmän. Inslagen av konkurrens inom den offentliga sektorn har under det senaste decenniet ökat väsentligt. Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet genom anbudsupphandling och entreprenadlösningar är vanligast inom den kommunala verksamheten och berör främst så kallade hårda verksamheter som vägskötsel och sophantering, men även "mjuka" verksamheter som sjukvård och skola.⁷² Under senare tid har flera forskare kritiskt diskuterat utvecklingen och framväxten av kvasimarknader.⁷³ Man kan säga att det är politikens inriktning och implementeringen av den inom givna regleringar som utgör den "infrastruktur" som ligger till grund för dessa verksamheter, liksom det inom transport- och kommunikationssektorn är det tekniska systemet verksamheterna bygger på.

3.1 Sjukvård och omsorg⁷⁴

Med sjukvårdslagen (SL) 1963 lades grunden för den ansvarsfördelning och den organisatoriska struktur inom vilken expansionen och moderniseringen av den offentliga sjukvården skedde.⁷⁵

Huvudmålen för sjukvården under 1960-talet var att skapa en organisation som gav befolkningen i alla delar av landet tillgång till en kvalitativ god vård. Detta låg i linje med andra samtida beslut som handlade om att bygga ett rättvist samhälle, där staten skulle ge olika regioner likartade förutsättningar genom att jämna ut skillnader i resurser, oavsett om det gällde järnvägar, sjukvård eller högre utbildning. Det slogs fast att ansvaret för sjukvården skulle delas mellan olika huvudmän. Förutom att stifta lagar på en nationell nivå, ålåg det staten att ta hand om utbildningen av läkare och sköterskor. Landstingen fick ansvaret att utföra all

⁷¹ För översikter, se Carlson (1986; 1990; 1991).

⁷² För en aktuell forskningsöversikt om konkurrensens konsekvenser, där särskilt bristen på forskning liksom bristen på data betonas, se Hartman (2011).

⁷³ Vlachos (2012), Rothstein (2012).

⁷⁴ Iversen (2011).

⁷⁵ Föreliggande del bygger i huvudsak på Strömberg (2004) och Andersson-Skog & Strömberg (2012a; 2012b).

somatisk sjukvård, vilket också innefattade delar av åldringsvården, samt för att utbilda undersköterskor och sjukvårdsbiträden. Kommunerna fick svara för olika slags social service på lokal nivå, riktad till behövande grupper, exempelvis hemhjälp, konvalescensvård, ålderdomshem etc.⁷⁶ Som en följd av denna verksamhetsuppdelning förändrades sjukhusstrukturen.

Redan under 1970-talet hade skillnaderna mellan olika sjukvård blivit tydligare; mellan specialistvård och allmänmedicinska insatser, mellan sjukhusvård och vård på sjukhem, mellan teknikintensiva vårdinsatser och arbetsintensiva uppgifter. Dessa drag förstärktes under 1980-talet med till detta lades en mer "ekonomistisk" syn fram på vad vård skulle vara och hur den skulle ske. Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) 1983 och de politiska reformer som följde i dess spår utgör en vattendelare i den svenska sjukvårdens utveckling. Efter 1983 blev vårdens nya mål tydligt kopplat till specifika insatser för att åtgärda medicinska åkommor och sjukdomstillstånd till så låga kostnader som möjligt.⁷⁷ Att bota blev mer centralt än att vårda, samtidigt som mer resurser lades ner på att motverka att människor blev sjuka.

Hur sjukvårdens riktlinjer skulle verkställas slogs fast i Dagmaröverenskommelserna 1984, 1988 och 1989. Detta var ett sätt att styra sjukvården utifrån en ny ekonomisk incitamentsstruktur. Staten gjorde nu utifrån hälsoregistrerade bedömningar av vilka sjukdomar som var viktigare att prioritera än andra. Detta innebar att de beslut och bedömningar som nu avgjorde prioriteringsordningen när det gällde behandlingen av vissa sjukdomar inte längre gjordes på sjukhusnivå. Man försökte införa ett slags "planekonomiskt" system i sjukvården, där politiker och experter istället för sjukvårdspersonal styrde verksamhetens inriktning och omfattning utifrån ett nationellt perspektiv. Dessa ekonomiska styrmedel kom att förstärka specialistvården ytterligare.

Att bygga upp specialistkompetens inom alla områden vid alla sjukhus skulle kosta alldeles för mycket. Istället var avsikten att specialistsjukhusen, utöver den ordinarie verksamheten skulle lämna in "anbud" på ytterligare vårdprestationer de kunde tänka sig utföra inom de samhälleligt prioriterade områdena. Sjukhusen fick ersättning i relation till hur stor andel av de prioriterade vårdbehoven man kunde uppfylla. Denna ordning ledde snabbt till att regionsjukhusen inriktade sig på olika specialistområden för att maximera nyttan av arbetsdelningen och samtidigt minimera konkurrensen mellan sjukhusen om patienter och resurser. Dagmarreformen kan med andra ord ses som ett led i en långsam utvecklingsprocess där sjukhusen istället för att vårda människor med kroniska sjukdomstillstånd övergår till att behandla mer akut uppkomna medicinska åkommor där varje behandling tydligt kopplas till intäkter för sjukhusen.⁷⁸

⁷⁶ Ansvaret för det psykiatriska fältet delades på mellan staten och landstingen. Staten ansvarade för rättspsykiatri och rättspatologi medan landstingen utförde övrig psykiatrisk verksamhet. Axelsson (1998).

⁷⁷ SOU 1984:44. *Hälsopolitik i samhällsplaneringen*.

⁷⁸ Andersson-Skog & Strömberg (2012a; 2012b), s. 79 ff.

Den förändrade synen på sjukhusvårdens innehåll och verksamhet som kommit till uttryck under 1980-talet skapade en accelererande förändring av vårdens riktlinjer. Efter 1992 ledde det till att den allmänna hälso- och sjukvårdssektorns ansvarsområde definierades på ett helt nytt sätt. Nu lyftes de omsorgsverksamheter som tidigare bedrevs i landstingens regi över på kommunerna. Vi fick två organisatoriskt åtskilda vårdsektorer, den ena i landstingens regi med inriktning på akuta medicinska behandlingar och sjukhusvård, medan och den andra organiseras av kommunerna och är inriktad på omsorg och social service.

Under 1980-talet framstod inte längre vården och omsorgen om sängliggande patienter som den centrala verksamheten för sjukhusen. Detta innebar att sjukhusens omvårdnad sakta ändrade karaktär, och efterhand slussades de sängliggande patienterna bort från sjukhusen och ut till andra vårdformer. Samhällets ändrade uppfattning om sjukhusvården kom att handla om kostnadsmedvetenhet, och prissättningen av olika behandlingar och åtgärder.

Den mest radikala förändringen var att sjukvårdens ekonomiska ramar ändrade karaktär. Efter 1983 minskade staten på bidragen till den offentliga sjukvården. Tanken var nu att 80 procent av vårdkostnaderna skulle täckas av landstings- och kommunalskatter och 20 procent av patientavgifter och andra ersättningar. Skatteandelen hade börjat stiga redan i slutet av 1970-talet som en följd av att de då kommunala ålderdomshemmen omvandlades till sjukhem under landstingen. Därefter ökade skatternas andel fram till mitten av 1990-talet då de låg på nära 80procent. Nedgången i skatteandelen därefter kan kopplas till de sjukvårdsreformer som då genomfördes, och ändrade landstingens ansvarsområden. En slutsats av detta är att skatteökningen från 1970-talet fram till mitten av 1990-talet kan kopplas till landstingens ökade ansvar för äldre vården i samhället. Det var således med nya ekonomiska förutsättningar, nya politiska riktlinjer och en förändrad vårdorganisation som sjukhusvården mötte 1990-talet.

Under 1990-talet första del genomfördes några avgörande förändringar i den allmänna hälso- och sjukvården. Dels infördes en ny lag, där kostnaderna för patienternas vård tydligt delades upp i medicinsk behandling och eftervård, och med landstingen och kommunerna som ekonomiskt ansvariga för respektive del. Dels infördes ett antal reformer mellan 1992 och 1995, som förstärkte gränsdragningen mellan medicinsk behandling och annan vård i linje med betalningsansvarslagens intentioner. Reformerna lade över vårdansvaret för de patientgrupper som inte ansågs behöva akut medicinsk behandling på kommunerna. Med dessa förändringar hoppades staten att man hade hittat en lösning på sjukvårdens resursproblem samtidigt som en tydligare skiljelinje mellan olika typer av vårdansvar fastställdes.

Denna medicinska avgränsning vad gäller vem som har ansvaret för patienterna var kärnan i ett antal reformer som genomfördes under 1990-talets första hälft. Med Ädelreformen 1992 lades ansvaret för åldersvård och rehabilitering över på kommunerna. Två år senare, 1994, genomfördes Handikappreformen. Den innebar

att omvårdnad av fysiskt och psykiskt funktionshindrade inte längre skulle ges inom landstingen, utan resurserna liksom ansvaret lades över på kommunerna. För att garantera att berörda patientgrupper fick adekvat omvårdnad i kommunal regi, infördes lagen om stöd och service 1994.⁷⁹ 1995 genomfördes så Psykiatireformen, vilken innebar att de verksamheter som bedrivits på de tidigare mentalsjukhusen nu var kommunernas ansvar. Till skillnad från övriga patientgrupper som kommunerna också fått ansvar för, förväntades dessa patienter att rehabiliteras till eget boende. Om 1980-talets ideologiska förändringar hade inneburit att den traditionella patientomvårdnaden definierats om inom ramen för sjukvården, kom 1990-talet nu att leda till att denna slags omvårdnad definierades bort från landstingens somatiska vård.

År 1994 övertog också landstingen samt de landstingsfria kommunerna kostnadsansvaret för ekonomisk ersättning till de privata läkarna och sjukgymnasterna från staten. Det finns tre stycken ersättningsnivåer och två pristak som reglerar verksamheten. De tre ersättningsnivåerna är enkelt, normalt och särskilt arvode och de två pristaken innebär att efter det första taket reduceras arvodet och efter det andra utgår endast patientavgiften. Den största gruppen privatläkare verkar inom allmänmedicin och det län med flest privatläkare är Stockholms län. Även för sjukgymnaster är Stockholm det län som har flest privata aktörer.⁸⁰

I samband med den ändrade arbetsfördelningen mellan huvudmännen i sjukvården, där den medicinska specialiseringen och akutvården motsvarar ena polen och den arbetsintensiva vården av äldre den andra polen, har också delar av verksamheten avreglerats och upphandlats. Hittills har det i huvudsak gällt den arbetsintensiva delen av kommunernas vårdansvar: äldreomsorgen. I flera landsting har även vårdcentraler privatiserats. I några få fall har också hela sjukhus privatiserats, som S:t Göran. Debatten har varit intensiv kring de initiala avknoppningarna och de vinster som sedermera realiserats.⁸¹

3.2 Skolan

När grundskolan och gymnasieutbildningarna öppnades för privata driftsformer under 1990-talet upplevdes det som en revolution som på ett radikalt sätt öppnade helt nya villkor inom den grundläggande utbildningen. I ett historiskt perspektiv representerade detta snarare återgången till ett månghundraårigt tillstånd av mångfald efter några få decenniers konvergens och likriktning av utbildningens villkor. Sedan medeltiden har skolväsendet varit uppdelat mellan kyrka, stat och lokal nivå, där det senare innebär både privata och kommunala utförare. En viktig del avseende statens styrning av skolans verksamhet har rört tillträdet till högre

⁷⁹ SOU 1993:38. *Hälsa- och sjukvård i framtiden*.

⁸⁰ Se Anell (2011) för en översikt och referenser till bland annat SOU 2007:37.

⁸¹ En kandidatuppsats i ekonomisk historia vid Uppsala universitet har behandlat vissa aspekter av denna fråga, Öhlin (2012).

utbildningsnivåer. En samordning och likriktning av kraven har ansetts vara central. Detta har medfört en statlig styrning och kontroll av vissa lärandemål, medan kommunerna och andra utbildningsanordnare har varit ansvariga för genomförandet av utbildningen på lokal nivå. I huvudsak har tre utbildningsnivåer existerat parallellt och ibland samordnats av staten: grundutbildning i form av folkskola, sekundär utbildning inom läroverk/gymnasium och universitetsutbildning.

Yrkesutbildning, fort-och vidareutbildning behandlas inte här, men har funnits sedan 1700-talet, ofta i privat eller kommunal regi och sedan 1900-talets mitt har dessa former i allt högre grad integrerats i ordinarie utbildning.

År 1575 infördes folkskola för flickor och pojkar i städerna, men med olika inriktning och utbildningslängd. År 1649 fick Sverige ett enhetligt gymnasiesystem, som var kontrollerat av statskyrkan. Fram till 1905 hade domkapitlen överinseende över läroverken, motsvarande gymnasienivån i dag. Detta år övertog staten i form av Överstyrelsen för rikets läroverk ansvaret för landets läroverk. Överstyrelsen omvandlades från 1918 till Skolöverstyrelsen, med ansvar för alla utbildningsnivåer upp till gymnasiet, en ordning som varade till 1991. Under denna period genomfördes också många genomgripande reformer av olika skolformer.

När det gäller reformarbetet i det svenska skolväsendet har utbildningsplanen 1919 och det följande decenniets reformarbete till 1927 års skolreform var de politiska spänningarna både mellan och inom de flesta riksdagspartierna betydande. Åsiktsmotsättningarna inom tjugotalets socialdemokrati kring tanken på en "enhetsskola", Bondeförbundets skepsis mot heltidsskolor, splittrade liberaler i frågorna kring flickskoleintressen samt Högerpartiets försvar av det enskilda skolväsendet, är redan väl beskrivna.⁸²

Ända sedan 1500-talet hade statsstöd utgått till utbildning av pojkar, medan flickors utbildning bekostades av familjen eller olika privata entreprenörer. Genom ett riksdagsbeslut 1927 fick flickors gymnasieutbildning statsstöd. Samma riksdagsbeslut lade grunden till att samorda genomförandet av sjuårig folkskola vilken skulle ersätta de olika former av folkskola, mellanskolor och mer praktiskt inriktade grundläggande utbildning för barn som utvecklats under 1800-talet. Det fanns stora regionala skillnader i genomförandet av reformen.

Då merparten av de beslut som bidrog till en utökad lärotid i folkskolan genomfördes med en betydande grad av frivillighet och/eller långa övergångstider, kom de regionala och lokala variationerna att förbli stora långt in på 1940-talet. Vid slutet av läsåret 1940/41 omfattades exempelvis fortfarande 66 procent av landsbygdens barn av en sexårig skolgång, alltmedan drygt 80 procent av stadsbornas barn läste vidare ett sjunde år.⁸³ Under samma år läste fortfarande 46 procent av landsbygds-

⁸² Kungl. Maj:t (1919). Se bl.a. Herrström (1966), Isling (1973), Richardson (1999; 1963).

⁸³ Fredriksson, Hofstedt, Paradis (1950), s. 105f (Som "stad" definieras här "skolor belägna högst omkring 5 km från närmaste högre läroanstalt")

barnen 34–36 veckor/läsår, medan nästan alla (94 procent) av folkskoleeleverna i städerna läste 39 veckor/läsår. Minst lika stora var variationerna i med vilken takt heltidsläsning spred sig över riket. 1930 räknades exempelvis fortfarande 44 procent av Älvsborgs, 25 procent av Kronobergs och 18 procent av Västerbottens folkskoleelever som "halvtidsläsande", medan motsvarande andel år 1940 i samma län sjunkit till 24 procent, 1 procent och 0 procent.⁸⁴

Under 1940-talet fick också förskolan statsbidrag av nationella utvecklingsskäl. Före 1940 fanns det ett flertal olika former inom förskolans område. Bakgrunden var den tilltagande industrialiseringen och ett hårt tryck att finna former för barn-tillsyn. Verksamheterna var sällan omfattande och döptes till barnkrubbor, mfl. Under mellankrigstiden ansöker flera av dessa verksamheter om statsbidrag och bidrag från kommunerna för att kunna bedriva verksamhet.⁸⁵

På 1960-talet införde Sverige en nioårig, kostnadsfri obligatorisk grundskola för barn från 7 år. Grundskolan gav en mångsidig utbildning, och alla barn följde en likartad läroplan, som fastställdes av staten. Gymnasieutbildningen var frivillig, och eleverna kunde välja mellan olika linjer – från yrkesutbildning till universitetsförberedande utbildningslinjer. Skolsystemet har under halvseket 1940- 1990 i ökande grad fokuserat på att skapa lika möjligheter och resultatmässig likvärdighet.⁸⁶ Två reformer i början av 1990-talet förvandlade det svenska utbildningssystemet till ett av de mest decentraliserade systemen i hela världen. Den första genomfördes 1991 och innebar att ansvaret för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen övergick till kommunerna. Den andra reformen, som genomfördes 1993, innebar att de flesta separata, riktade anslag från central nivå till kommunal nivå (bl.a. anslag till utbildning, barnomsorg, äldreomsorg och infrastruktur) slogs samman till allmänna anslag. Reformerna medförde att skillnader mellan olika kommuner kunde uppstå, inte bara i fråga om utbildningskostnader per elev utan även för lärarlöner.⁸⁷

Det huvudsakliga syftet med reformerna var uppenbarligen att effektivisera utbildningstjänsterna genom att ge kommunerna större självbestämmanderätt och ansvar. För kommunerna har den här maktförskjutningen medfört att deras ansvarsområde har utvidgats betydligt liksom kostnaderna för utbildning. Under 1990-talet decentraliserades utbildningssystemet från staten till kommuner och skolor i syfte att uppmuntra större nytänkande och flexibilitet i systemet och stimulera den lokala demokratin. Ett mål var också att minska utgifterna i hela den offentliga sektorn och främja en effektivisering genom att släppa in marknadskrafterna i utbildningen (t.ex. genom större konkurrens bland offentliga skolor och uppmuntran till fristående skolor).

⁸⁴ *Statistisk årsbok för Sverige 1932* (Stockholm 1932) s. 286 och SCB, *Statistisk årsbok för Sverige 1942* (Stockholm 1942) s. 276.

⁸⁵ Hatje (1999), Folke-Fichtelius (2008).

⁸⁶ Se exempelvis Florin (1987) om folkskolans lärarkår.

⁸⁷

Det återstår idag få styrmedel på nationell nivå för staten. Staten fastställer nationella mål, och kommunerna får sedan sina anslag i en klumpsomma och har frihet att själva besluta vad de vill lägga pengarna på. Andra styrmedel har stärkts, till exempel utvärdering och inspektion och möjlighet att påverka genom information. Staten har behållit det övergripande ansvaret för att definiera de nationella målen och riktlinjerna för utbildningen och läroplanen, medan kommunerna har frihet att besluta om hur de vill åstadkomma detta. Staten och riksdagen spelar fortfarande en viktig roll i skolutbildningen, men systemet är nu målorienterat. Inom ramarna för de riktlinjer som har antagits av riksdagen och regeringen i skollagen, förordningar, läroplaner, kursplaner och timplaner beslutar kommunerna om hur skolutbildningen ska utformas och vilka resurser ur deras budget som ska avsättas för detta ändamål.

Decentraliseringstrenden har gynnat privata institutioner. Alla elever går visserligen på offentligfinansierade skolor, men omkring 11 procent av skolorna med 6 procent av de inskrivna eleverna är så kallade fristående skolor eller privata institutioner.⁸⁸ Fristående grund- och gymnasieskolor är öppna för alla, följer samma läroplan och tilldelas medel av kommunerna enligt samma villkor som kommunernas egna skolor. Termen "privat" används ofta som synonym för "fristående", men den syftar alltså snarare på skolornas ledning än deras finansiering.

Samtidigt som decentraliseringen under början av 1990-talet genomfördes en annan reform 1992, då det fria skolvalet infördes och fristående skolor startades. För det första kunde föräldrarna nu välja en annan offentlig eller privat skola än den som tidigare bestämdes av deras bostadsort. Offentliga skolor prioriterar sökande från det egna området, medan antagningarna till fristående skolor sker efter kötid. Undantag finns i Stockholm, Göteborg och Malmö, där antagningen till gymnasieskolor sedan 2000 bygger på tidigare prestationer. För det andra kan fristående skolor startas. Ansökningar godkänns av Skolverket efter samråd med de kommunala myndigheterna. Kommunerna har ingen vetorätt och är skyldiga att ge de fristående skolorna ekonomiskt stöd på samma grunder som de egna, offentliga skolorna, dvs. per elev. Det kan noteras att fristående skolor liksom kommunala skolor inte får ta ut någon skolavgift. Observatörer är överens om att det i Sveriges fall fortfarande i huvudsak råder konkurrens mellan offentliga skolor, snarare än mellan offentliga och fristående skolor.⁸⁹ Under senare tid har skolfrågorna debatterats och analyserats kritiskt av bland andra nationalekonomen Jonas Vlachos samt IFAU.⁹⁰

⁸⁸ Likvärdighet i utbildningen. Tematisk granskning. Utbildnings- och kulturdepartementets skriftserie. Rapport 9. (2006)

⁸⁹ Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation, ESO-rapport (1994). Söderström & Uusitalo (2005)

⁹⁰ Vlachos (2012), IFAU (2010).

3.3 Apotek

Under medeltiden och fram till 1575 konkurrerade krydd- och vinhandlare med apotekare om rätten att importera, producera och sälja läkemedel. Mellan 1575 och 1698 byggdes en reglering upp som i sina huvudformer gällde fram till 1900-talets början.

För det första reglerades yrkesutövningen för apotekare från 1575. Rätten att verka som apotekare var personligt, livslångt och begränsat geografiskt. På många sätt liknade det de skråordningar som fanns för andra yrken. För det andra infördes genom medicinalförordningarna 1683 och 1698 ett ansvar att kontrollera utbildningen av apotekare som lades på läkarskrået. De skulle också övervaka apotekarnas verksamhet, prisreglering och monopol avseende produktion och försäljning av läkemedel.⁹¹

Regleringen av apoteksväsendet kan ses som ett sätt för staten att sänka transaktionskostnaderna inom "läkemedelssektorn" genom att i kontrakt fastställa kvalitets- och produktionskrav. I den geografiska dimensioneringen fanns också den dubbla tanken att dels ge varje apotekare en marknad stor nog att försörja sig på, dels att bidra till att befolkningen i möjligaste mån fick tillgång till läkemedel. När skråväsendet avskaffades 1846 och näringsfriheten infördes 1864 undantogs apotekarnas privilegium. Man kunde ärva, gifta sig till eller köpa licens fram till 1920. Privilegierna levde kvar fram till 1963.

Under 1900-talet genomfördes flera förändringar av denna ordning med ett privat decentraliserat monopol. 1913 inskränktes apotekarnas monopol till att gälla försäljning av regelrätta mediciner till kunder, medan försäljningen av läkemedel i partihandelsledet delvis avreglerades. Bakgrunden var den framväxande farmaceutiska industrin. Under 1800-talets andra del så började den kemisk-tekniska industrins landvinningar att hota apotekarnas produktionsmonopol. Efter reformen 1913 så återstod ett försäljningsmonopol för apotekarna. Medicinalstyrelsens granskning av läkemedlens kvalitet och priskontroll garanterade kvalitet och tillgänglighet.

Industrialiseringen och urbaniseringen samt förtätningen av landsbygden hade förändrat marknadsvillkoren (efterfrågan) på mediciner för apoteken. I många fall kunde apotekarna på mindre orter inte försörja sig, och en uppdelning av yrkeskåren i två skikt blev tydlig. Redan 1903 motionerades i riksdagen om att införa en subvention för små och olönsamma apotek. År 1926 lyftes en annan motion i riksdagen som önskade en subvention inom branschen – mellan lönsamma och olönsamma apotek. Eftersom det fanns en prisreglering var apoteken beroende av efterfrågan och det geografiska läget. Efter flera utredningar fastställdes 1936 en progressiv vinstbeskattning i sektorn. Den fungerade som en inkomstreglering, där apotekens redovisade vinster fonderades och fördelades om till mindre lönsamma

⁹¹ Avsnittet bygger i huvudsak på Öberg (2003) samt Statskontoret (2012).

apotek efter en viss fördelningsmekanism. Ytterst var tanken att göra det möjligt att ha kvar apoteken även i glesbygden. Det fanns också en önskan att stävja det system med försäljning av apotekarprivilegier till mer resursstarka personer som i sin tur anställde utbildade apotekare, vilket börjat utvecklas under 1800-talet.

Det privata försäljningsmonopol ersattes 1971 av ett statligt försäljningsmonopol. Socialdemokraterna hade under ett flertal decennier drivit frågan om apotekens förstatligande. Detta år förstatligades alla apotek, och staten tog över detaljistmonopolet i Apoteksbolaget. Inför förstatligandet var alla aktörer inom fältet överens om att det gamla systemet skulle upphöra då det inte längre ansågs fungera effektivt. Apotekarna fick betalt för inventarier och lager och blev därefter statligt anställda i sitt gamla apotek, som ingick i Apoteksbolaget AB, senare Apoteket AB.

Prisregleringar av olika slag har funnits för läkemedel sedan den första regleringen. Olika statliga aktörer har haft ansvar för att kontrollera priserna. Förutom priskontrollen har också kvaliteten på läkemedel varit central ur ett statligt perspektiv.

Partihandeln med läkemedel fortsatte emellertid att skötas delvis privat liksom läkemedelsproduktionen (det fanns stora statliga aktörer bland de svenska läkemedelsbolagen och staten ägde ADA). Kronans droghandel var det största privata partihandelsbolaget. En föregångare till bildandet av det privata bolaget Kronans droghandel 1907, var en apotekare Luhr från Göteborg som fick uppdraget att balsamera Karl XII och därmed rätten att kalla sig kronans apotek.

En period av statligt försäljningsmonopol varade mellan 1971 till och med sista juni 2009. Under denna tid tillsattes ett antal statliga utredningar kring en privatisering och omreglering av olika delar av Apotekets verksamhet. Inget av dessa utredningsförslag genomdrevs emellertid politiskt. År 2009 beslutade riksdagen att omreglera apoteksmarknaden, och att sälja ut ungefär hälften av verksamheten.⁹² Trots de tydliga politiska målsättningarna om att konsumentintresset skulle värnas i samband med omregleringen, så konstaterade Riksrevisionen 2012 att riskerna vid en marknadsomvandling hade underskattats och inte utretts i den politiska processen. Den Wallströmska utredningen, vars betänkande presenterades under hösten 2012 belyste exempelvis erfarenheterna efter det att 300 apotek har öppnats efter avregleringen. Bland annat så diskuterades tillgången till receptbelagda läkemedel.⁹³

⁹² Prop 2008/2009: 145, omreglering av apoteksmarknaden, prop 2007/2008: 87, bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder. Se även Riksrevisionen, statens försäljningar av apotek, RiR 2012:10. Jmf Statskontorets delrapporter som publicerades under 2011 och 2012 uppvisade blandade resultat. Statskontoret (2012)

⁹³ SOU 2012:75.

4 Slutsatser

Avslutningsvis är det svårt att bortse från att centraliseringen inom transport- och kommunikationssektorn och den offentliga sektorns välfärdssektorer sammanfaller med svenska välfärdsstatens konsolideringsperiod 1950-1970 och dess omstrukturering från 1970-talet och framåt. Det är också uppenbart att staten ofta använt transport- och infrastrukturpolitik som medel att försöka styra den ekonomiska utvecklingen. Detta har uppenbarligen blivit allt svårare att lyckas med under efterkrigstiden. Dissonansen mellan beslutsprocessen och marknadens omfattning samt teknikutvecklingen ökar – medan besluten ännu ofta är nationella är transport- och kommunikationssektorerna idag internationella. Detta ställer nya krav på ett fungerande institutionellt ramverk: att garantera både lokal, nationell rättvisa och funktion samt svara mot internationella marknadens krav.

Efter 1950 har förändrade preferenser, en allt större aggregerad efterfrågan och en allt snabbare teknikutveckling samverkat för att luckra upp gamla regelsystem.⁹⁴ Omregleringen har uppvisat olika hastighet, omfattning och bredd i olika delar av transport och kommunikationssektorn. Då 1950- och 1960-talens utveckling präglades av en kraftigt ökande efterfrågan, så kännetecknas 1990-talet av en mer utbudsdominerad utveckling, där ny teknik har möjliggjort nya produkter och nya preferenser bildats hos konsumenterna. Även ekonomiska kriser kan medföra nya synsätt på vilken roll som staten bör ha, vilket illustrerats i samband med finanskrisen 2007-2008. Statens funktioner - både som reglerare, ägare och inspektör - har förändrats dramatiskt under denna historiskt sett korta period.

Under de senare åren har en allt snabbare omvandling av den industrialiserade världens ekonomi, teknik och samhälle kunnat iakttas - det som ibland brukar benämnas den tredje industriella revolutionen.⁹⁵ I denna process har gamla ekonomiska strukturer brutits ned och nya sociala och ekonomiska mönster uppstått. De nya tendenserna illustreras av välkända begrepp som globalisering, marknad och förbättrad kommunikations- och transportteknik; där är IT det emblem som oftast illustrerar processen. Emellertid är dessa komplexa förlopp varken så entydiga eller homogena som det framstår i debatten. Sett ur ett mer långsiktigt och dynamiskt perspektiv är det uppenbart att transport- och kommunikationssektorerna intar en central roll i olika makroekonomiska omvandlingsförlopp – så också i den nutida omvandlingen. Men det är däremot betydligt oklarare i vilken omfattning och med vilken inriktning transport- och kommunikationssektorn har samvarierat med den övriga ekonomin i detta makroekonomiska utvecklingsperspektiv.

Samtidigt består transportmarknadens konsumenter under efterkrigstiden inte enbart av enskilda konsumenter, företag och hushåll. Ett annat karakteristiskt drag i den svenska utvecklingen har varit tillkomsten av nya politiskt och administrativt

⁹⁴ Vi vill även nämna den diskussion som förts avseende världskrigens roll för synen på regleringar.

⁹⁵ Sabel & Piore, (1984). Se vidare Magnusson (1999; 2006).

bestämda beslutsnivåer inom transportsektorn. Den offentliga sektorn har under efterkrigstiden också blivit en viktig aktör, verksam på flera olika nivåer, lokalt på kommunal nivå, regionalt via landstingskommunerna och inom olika statliga organ. Här handlar det om andra preferenser, länstrafikens betydelse, skolskjutsarna, de regionala och länsvisa trafiksatsningarna inom flygets område, för att nu nämna några exempel. Här bör en återkoppling mellan å ena sidan transporter- och kommunikationer och å andra sidan regionala och lokala sociala, ekonomiska och rumsliga förhållanden beaktas.

Förskjutningen från centrala beslutsnivåer till regionala eller lokala organ gäller också i hög grad utvecklingen av verksamheten inom vårdsektorn och skolan. Detta pekar på vikten av att analysera den regionala och kommunala beslutsnivån inom de ramar de nationella regelverken utgör. Inte minst när det gäller beslut om investeringar i infrastruktur och upphandling av verksamheter inom transport och vård trafik och teknik har denna struktur kommit att bli av avgörande betydelse. Här går trenden mot ett ökat decentraliserat beslutsfattande, allt från olika kommuners och regioners agerande för att få flygplatser från sent 1950-tal till dagens uppbyggnad av kommunala eller interregionala IT-nätverk. I detta sammanhang glöms ofta regionala skillnader bort. Här finns också en potentiell konflikt mellan nationella strukturer och regleringar och regionala behov och efterfrågan som kan prägla beslut, investeringar och regleringar inom olika delsektorer och därmed samhällsekonomin potential på lång sikt. Under perioden ökar också den internationella marknadens betydelse för olika transport- och kommunikationslag samt tjänsteexport - eller import - inom sjukvård och utbildning. Här uppstår andra spänningsförhållanden än de inom respektive land när olika stater förhandlar med varandra eller med företag från andra länder.

Sett ur ett längre tidsperspektiv har statens roll som reglerare och ekonomisk aktör inte varit präglad helt igenom av ett rent allmänintresse eller av utpräglade sårintressen med avseende på vilka regleringar som införts och vilken roll som staten haft vad gäller subventioner eller ägande. Istället kantas utvecklingen av det som brukar kallas "windows of opportunity", tillfällen där olika politiska entreprenörer förhandlat/köpslagit med staten. Statsmakten har här inte fungerat som en hegemonisk enhet. Olika statliga verk har satt sin prägel på verksamheten och påverkat inriktningen inom olika sektorer. Samtidigt har statens egen inställning förändrats radikalt. Helt skilda ståndpunkter rörande statens roll och funktion har under olika perioder präglat utvecklingen inom transporter- och kommunikationer och offentlig välfärdsproduktion. Det som har präglat valet av olika institutionella alternativ har ofta formats i ett spel mellan olika aktörer med olika maktresurser. De beslut som fattats har därefter under lång tid utgjort spelreglerna för utvecklingen inom respektive sektor.

I Sverige finns generellt sett stora likheter - men med viktiga undantag - mellan olika institutionella lösningar inom transport- och kommunikationssektorn där

järnvägen uppenbart fungerar som förebild.⁹⁶ Den gemensamma nämnaren ligger i uppbyggnaden av nationella system i statens regi genom olika ämbetsverk, av generella rättigheter för medborgarna när det gäller tillgång till och kostnader för att nyttja tjänsterna oavsett var de bor i landet, samt en strävan efter att verksamheterna ska bära sina egna kostnader. I det politiska beslutssystemets struktur på denna nivå finns alltså en likhet över sektorsgränserna och tiden. Men det finns även markanta skillnader mellan olika delsektorer. Det gäller till exempel teknikutveckling, marknader och graden av statligt engagemang, exempelvis i form av olika typer av aktivt ägande och former för regelsystem. Det finns få andra sektorer i samhället där just tekniken, marknaden och staten har varit och är så intimt sammankopplade som inom transport- och kommunikationssektorn.

Detta sakernas tillstånd brukar ofta förklaras med de traditionella argumenten om det naturliga monopolets självklara fördelar. Vi hävdar att denna naturliga ordning inte är så självklar som det till förstone kan verka. Istället har staten intagit olika förhållningssätt i olika sektorer i olika tider. Skälet till dessa olika statliga strategier ligger i att det finns flera nivåer av offentliga aktörer och att dessa har skilda relationer till olika sektorer. Detta tar sig uttryck i olika ägande och regleringsformer vilket också leder till att handlingsutrymmet för olika intressegrupper skiljer sig åt. Hur denna samverkan formas över tid kan enligt vår mening bidra till att förklara såväl "*market failure*" som "*public failure*".

Järnvägssektorns uppkomst representerade för de flesta länder den första offentliga lösningen på nationella ekonomisk politiska problem under industrialismen. I en studie av USA, Frankrike och England, visar Dobbin att järnvägarnas institutionella villkor färgades av det politiska systemets maktförhållanden grundade i respektive lands ekonomiska, sociala och kulturella mönster. Resultatet blev att olika lösningar avseende regelverk och ägandeförhållande etablerade. Samtidigt fungerade sättet att lösa järnvägsfrågan under en lång tid som en förebild för hur andra offentliga investeringar och åtaganden hanterades. Man kan säga att järnvägen blev en institutionell förebild, vars utformning flyttades över till andra offentliga beslutsområden.⁹⁷ De olika sektorer som här har presenterats visar att denna utformning av olika anledningar i praktiken inte kom att bli blåkopior på järnvägens organisationsutformning. I fallet med en ny teknologi, flyget, kom en privat förening att få en stor roll som utformare och initiativtagare till regleringsåtgärder som man ansåg att staten skulle genomföra. Statens ägarroll har också skiftat under den period vi nu har belyst inom de olika sektorerna. I flera fall har också nyckelpersoner haft ett stort inflytande i dessa frågor. Men även mer långsiktiga tendenser och förändrade ekonomiska förhållanden har spelat en viktig roll. Dessa anmärkningar kring några fallstudier visar att relationen politik och ekonomi inom transportsektorn får analytiskt djup först i och med en historisk analys av både tillkomst och utveckling av regelsystem i vid bemärkelse. Det är först då vi på allvar kan få fördjupad kunskap om detta intrikata samspel.

⁹⁶ Kaijser menar t o m att det finns en "svensk modell" inom kommunikationssektorn. Kaijser (1994).

⁹⁷ Dobbin (1994).

Bland de viktigare slutsatserna från den ekonomisk-historiska forskningen rör frågan om under vilka villkor som institutionell förändring sker. Här visar resultaten att varje regleringsperiod präglats av olika faser, där omstrukturering, stabilitet och nya öppningar, när ett befintligt regleringssystem luckras upp och ersätts av nya förhållanden. I övergångarna mellan regleringsfaserna finns en period med betydande turbulens där olika aktörer – både privata och offentliga - försöker transformera de institutionella villkoren. De "äldre" krafterna försöker ofta hålla kvar vid de gällande institutionella förhållanden, samtidigt som nya aktörer försöker påverka det etablerade regelverket i en annan riktning. Dessa ögonblick, eller "windows of opportunity", har funnits inom alla de sektorer vi har analyserat.

En av de centrala frågorna har också rört vilka villkor som har präglat just dessa tillfällen, när allt verkar kunna hända och utvecklingen ligger i händerna på politiska entreprenörer och ekonomiska aktörer. Självfallet spelar här en rad funktionalistiskt präglade faktorer en viktig roll. Låt oss bara nämna teknologiskift, marknadsstorlek och tillväxt, ekonomiska konjunkturer, kriser osv. Även när det finns likartade funktionella förutsättningar för ett institutionellt skifte, kan vi se att utfallet blir annorlunda inom olika sektorer. Vi måste med andra ord även på allvar diskutera en aktörskomponent för att bättre förstå ett visst val av institutionella lösningar. En ansats kan vara att diskutera olika privata intressegrupper i Stiglitz anda. Låt oss påpeka att det politiska kontraktets utformning också kan medge att privata aktörer får en betydande roll under lång tid vid utformningen av offentliga lösningar. Å andra sidan har vi beskrivit olika fall där de offentliga aktörerna till exempel i statliga verk varit helt avgörande för att styra utvecklingen åt ett visst håll i ett visst ögonblick. Sådana valda lösningar verkar sedan kunna bestå under lång tid. Detta medför att vi närmare måste diskutera vad som kan göra det möjligt för offentliga aktörer att periodvis bli aktiva politiska entreprenörer.

I vissa fall hänger det samman med personliga egenskaper, men det finns också andra förklaringar som hänger samman med det politiska kontraktets utformning. I ett läge där det finns betydande oklarheter och kontraktet är ofullständigt utformat, finns det större utrymme för aktörerna att tillgodogöra sig kvasiräntevinster. Då aktörernas utrymme för maktspel sinsemellan och sannolikheten för strategiskt beteende ökar, finns det också större möjligheter att aktörer med större informella maktresurser får ett försprång till beslutsprocesser rörande resursallokering.

Vi vill också peka på några centrala förhållanden inom de fält som undersökts. För det första har både privata och olika typer av offentliga aktörer agerat på ett antal olika arenor. För det andra har en förändring skett från lokala till nationella och internationella arenor avseende de tekniska systemens utveckling. När det gäller olikheterna mellan de olika sektorernas utveckling ser vi att de institutionella förändringarna skett vid olika tidpunkter. Synen på vilken roll staten skulle ha inom järnvägssektorn och den roll som under lång tid präglade statens funktion gentemot civilflyget skilde sig åt. Statens roll som monopolist var länge omdiskuterad inom järnvägen, men präglade utvecklingen efter 1939 fram till dagens privatiseringsvåg. Flyget hade redan från början en mer ambivalent hållning till statens roll.

Efter en period under mellankrigstiden med statligt huvudmannaskap, präglades efterkrigstidens lösning av en modell där både staten och kapitalet samsades i samma båt, men till skillnad från andra flygbolag skedde detta under ett gemensamt skandinaviskt ägarskap.

Dessutom har olika grenar präglats på olika sätt av de snabba teknologiska förändringarna. Inom järnvägssektorn har utvecklingen präglats av storskalighet och masstransporter, inom teletekniken har allt större växelkapacitet samsats med en allt enklare användargränssnitt. I mötet mellan marknad och konsument har detta lett till olika utfall. Samtidigt har relativpriserna och teknologiutvecklingen lett till olika marknadsförutsättningar för de olika transportslagen. Ett exempel där detta är tydligt rör lastbilarnas framväxt gentemot järnvägen. Där kan vi också konstatera att statsmakternas försök att intervensera och styra transportmarknaderna inte alltid var framgångsrika. Dessa försök att i planekonomisk – och tidstypisk – anda försöka styra utbud och efterfrågan var en del av den samhällsorganisatoriska utvecklingen från 1930-talet fram till 1970- och 1980-talen.

Förändringstempot har därmed varit annorlunda i transportsektorns olika delar, trots likartade övergripande samhälleliga institutionella villkor. Olika samhällsorganisatoriska förhållanden har också spelat en avgörande roll. De båda världskrigen fick till exempel en viktig roll för synen på statens roll, liksom på teknologiutvecklingen inom flera transport- och kommunikationssektorer. Parlamentarismens genombrott påverkade möjligheterna till beslutsfattande på ett radikalt sätt. En annan typ av politiker, experter och beslutsfattare träder in, en ny typ av byråkrati skapas, större i omfång, liksom i skolning och inriktning. Järntrianglar skapas, omvandlas – och kritiserar alltmer. Arvet från det gamla politiska systemet finns med, men omvandlas samtidigt i nya former och konstellationer.

Den första slutsatsen som kan dras utifrån det ovanstående resonemanget rör behovet av en mer avancerad analysapparat för att bättre förstå statens roll och funktion inom transport- och kommunikationssektorn. Vi har särskilt pekat på de statliga verkens betydelse i detta sammanhang. Staten kan med andra ord inte behandlas som en analytisk enhet. Istället är det av vikt att försöka få en större förståelse för de drivkrafter och aktörer inom statens ramar, liksom det politiska systemet i sig, som har bestämt villkoren för sektorns institutionella utformning.

Vi har särskilt visat på den aktiva roll som en del av dessa statliga verk spelat genom att själva påverka policy-processer. Detta anser vi vara en utmärkt illustration av tesen att det föreligger en skillnad mellan politiska beslut och hur dessa sedan implementeras. Skillnaden består bland annat i de höga politiska transaktionskostnaderna och det ofullständiga politiska kontraktet. Många av de verksamheter som utvecklats inom vård och skola präglas också av detta.

Det bör också understrykas att samtidigt som det statliga beslutsfattandet brutits ner till olika politiska nivåer och regionala aktörer, så finns också en process i motsatt riktning: med EU-inträdet 1995 har en tydlig process där mellanstatligt och

översattligt beslutsfattande inverkar på nationella policies och implementeringen av beslut satts igång. Vilka kanaler och aktörer som ingår i dessa processer behöver studeras mer ingående i olika sektorer. För den framtida svenska utvecklingen är detta en central dimension att integrera i analysen.

För det andra har vi visat på betydelsen av att applicera ett längre historiskt perspektiv på institutionella utvecklingsprocesser. Genom detta tillvägagångssätt får vi en bättre förståelse för vilka strategier som valdes och hur dessa sedan implementerades. De empiriska studierna som genomförts i rapporten visar att det finns ett uppenbart behov av att komplettera och ytterligare analytiskt granska de existerande teorierna om statens roll i den ekonomiska utvecklingen.

Dessutom har vi belyst vikten av att analysera regleringsprocesser ur ett längre tidsperspektiv. Genom detta tillvägagångssätt har vi visat att den fas som präglades av statliga monopol var relativt begränsad. Vi har sett flera olika regleringsregimer under den tidsperiod som vi valt i våra empiriska fallstudier.

Staten har inte enbart agerat som en *rent-seeker*. Staten har inte heller enbart agerat utifrån det allmännas bästa. Istället hävdar vi att statens roll och funktion inom den svenska kommunikations- och transportsektorn måste förstås både från en ståndpunkt där aktörers spel ingår i analysen, liksom en djupare förståelse för de institutionella särdrag, mentala modeller och eventuella nationella stigberoenden som har varit av betydelse för strukturen. Denna balansgång mellan enkla rational choice modeller och faran att hamna i ett landskap befolkat av enbart kulturellt "dopade" aktörer görs bäst genom en balanserad institutionellt präglad historisk analys av sådana händelseförlopp. Vi har diskuterat kring hur existerande positiva och normativa teorier (market failure och intressegruppsteorier) har problem med att fullödigt förklara den dynamiska utvecklingen av olika institutionella händelseförlopp.

Istället anser vi att en tredje teoretisk ståndpunkt fungerar bättre som utgångspunkt för att förstå denna utveckling. Denna ståndpunkt baseras på insikter från institutionell samhällsvetenskaplig teori och den nya historiska institutionalismen. Detta ger oss en bättre och djupare förståelse vid studiet av mekanismerna bakom *political failure*. Detta visar på betydelsen av att fördjupa våra kunskaper om effekterna av sådana politiska ingrepp för konsumenten och för samhällsekonomin.

Avslutningsvis kan ytterligare en dimension lyftas fram. När det gäller regleringar av olika samhällsaktiviteter hämtar teoribildningen främst exempel från verksamheter som gäller teknik, varor och icke-personliga tjänster. Med en allt större del av samhällsekonomin inom tjänste-, service och administrativa verksamheter griper de politiska besluten allt mer in i människors dagliga liv. Monopolets Charybdis, som i en extrem bild suger ner all fristående aktivitet i samma dödande malström, ställs där mot konkurrensens monster Scylla, som sliter sönder och pulveriserar alla försök till samarbete på likvärdiga grunder. Frågan om hur vi ska reglera sam-

hällets olika sektorer – skattefinansierade eller inte – är avgörande för de vägval som vi kommer att stå inför i framtiden.

Hur regleringsekonomin har påverkat samhällsekonomin funktionssätt och vilka signaler som givits av regleringssystemen, blir därmed centrala att undersöka fortsättningsvis.

5 Referenser

Alexandersson G., et al (2000), *Spåren efter avregleringen*, Stockholm, KFB-rapport, , ISSN 1104-2621 ; 2000:25, Kommunikationsforskningsberedningen, Banverket, Fritzes offentliga publikationer [distributör].

Alexandersson, G., (2011). *Den svenska buss- och tågtrafiken: 20 år av avregleringar*. Stockholm: SSE Institute for Research i samarbete med PwC.

Alvfors, K-G (1977), *Järnvägsförstatligandet. Svensk järnvägspolitik under 1930-talet*. Svenska järnvägsklubbens skriftserie nr 21. Eksjö.

Andersson, L. (1988) Staten, malmbanan och malmbolagen. Kampen om de norrbottniska resurserna under 100 år, i *Malmbanan 100 år*, Norrbottens läns museum, Luleå.

Andersson-Skog, L., (1993), "Såsom allmänna inrättningar till gagnet, men affärsföretag till namnet." *SJ, järnvägspolitiken och den ekonomiska omvandlingen efter 1920*, Diss., Umeå Studies in Economic History no 17, Umeå.

Andersson-Skog, L. (1995), Some aspects on investments in infrastructure in the Nordic countries 1870-1930. The case of Railways and Telecommunications. I: Krantz, O (red) *Cross-Country Comparisons of Industrialisation in Small Countries 1870-1940: Attitudes, Organisational Patterns, Technology, Productivity. Occasional Papers in Economic History - University of Umeå*, no 2, 1995.

Andersson-Skog, L. (1996), "From State Railway Housekeeping to Railway Economics. Swedish railway Policy and Economic Transformation after 1920 in an Institutional Perspective", *Scandinavian Economic History Review* 1996:1.

Andersson-Skog, L. (1997), "The Making of National Telephone Networks in Scandinavia. The State and the Emergence of National Regulatory Patterns 1880-1920". I: Magnusson, L & Ottosson, J (red.), *Evolutionary Economics and Path Dependence*, Edward Elgar Publ. Ltd, Cheltenham s. 138-154.

Andersson-Skog, L. (1997), Kommunikationsteknik och social förändring. I Westlund, H (red), *Lokal utveckling för regional omvandling*, Forskarforum, SIR rapport 100, Stockholm.

Andersson-Skog, L. (1998), De osynliga användarna. Telefonen och vardagslivet 1880-1995. I Blomqvist, Pär & Kaijser, Arne, red., *Den konstruerade världen. Tekniska system i historiskt perspektiv*, Symposium 1998.

Andersson-Skog, L. (1999), De okända telefonföreningarnas uppgång och fall, i Alex, P, Ottosson, J och Wikström, B, red., *Mellan stat och marknad*, Kooperativ årsbok 1999, Föreningen kooperativa studier, 1999.

Andersson-Skog, L. (1999), The Political Economy of Institutional Transfer. The Case of Swedish Railways and Telecommunications up to 1950, i Andersson-Skog & Olle Krantz, (red.), *Institutions in the Transport and Communications Industries. State and Private Actors in the Making of Institutional Patterns 1850-1990*, Science History Publications, 1999.

Andersson-Skog, L. (2000), "National Patterns in the Regulation of Railways and Telephony in the Nordic Countries to 1950", *Scandinavian Economic History Review*, 48(2), s. 30-46.

Andersson-Skog, L. (2000), Fån hieroglyfer till @. Harold A. Innis i informations-samhällets skugga, *Historisk Tidskrift*.

Andersson-Skog, L. (2001), "Compensating the Periphery: Railway Policy and Regional Interest Groups in Northern Sweden", ingår i: Magnusson, Lars & Ottosson, Jan (red.), *The State, Regulation, and the Economy. An Historical Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham s. 126-147.

Andersson-Skog, L. (2004) 'The telephone-net wars. The telephone market between state and private business in Stockholm, 1890-1902. I Gadd, C-J, Granér, S & Jonsson, S (red.) *Markets and embeddedness. Essays in honour of Ulf Olsson*. Publications of the department of Economic History, School of Business and Commercial Law, Göteborgs universitet, no 92. Göteborg.

Andersson-Skog, L., & Ottosson, J. (1994), "Institutionell teori och den svenska kommunikationspolitikens utformning: betydelsen av ett historiskt perspektiv", *Working Papers in transport and communication history*, 1994:1, Research Group 'Transports and Communications in Perspective', Depts. of Economic History, Umeå University and Uppsala University.

Andersson-Skog, L., & Pettersson, T., (1996), På spaning efter informationssamhället. Ekonomisk historiska perspektiv på IT-kulten, *Häftet för kritiska studier* 2:96.

Andersson-Skog, L., & Krantz, O. (red.) (1999), *Institutions in the Transport and Communications Industries. State and Private Actors in the Making of Institutional Patterns, 1850-1990*, Science History Publications, Canton, Mass.

Andersson-Skog, L., & Ottosson, J., (2005), "Hela folkets järnväg och marknaden". Ingår i: Rosander, K, Karlsson, L O., Bergkvist, J., Fält, G., & Herpai, R., (red.), *Järnvägen 150 år 1856-2006*, Banverket, Informationsförlaget, Borlänge s. 12-23.

Andersson-Skog, L. & Strömberg, H., (red.) (2012) *Från en öm hand till kall elektronik? Om industrisamhällets vårdarbete under 1900-talet*. Occasional papers in economic history no 18. Umeå universitet.

Andersson-Skog, L. & Strömberg, H., (2012) *Från patientvård till sjukvårdsproduktion: den svenska sjukvårdens omvandling efter 1960*. I Andersson-Skog, L. & Strömberg, H., (2012) red. *Från en öm hand till kall elektronik? Om industrisamhällets vårdarbete under 1900-talet*. Occasional papers in economic history no 18. Umeå universitet.

Anell, A. (2011). *Hälso- och sjukvårdstjänster i privat regi*. I: Hartman, L., (red), *Konkurrensens konsekvenser : vad händer med svensk välfärd*, SNS Förlag, Stockholm,. s. 181-214.

Attman, A & Olsson, U (1976). *LM Ericsson 100 år. Bd 2, Räddning, återuppbyggnad, världsföretag: 1932-1976*. Stockholm: Telefon AB LM Ericsson.

Kuuse, J & Attman, A (1976). *LM Ericsson 100 år. Bd 1, Pionjärtid, kamp om koncessioner, kris : 1876-1932*. Stockholm: Telefon AB LM Ericsson.

Axelsson, R (1998). *Hälso- och sjukvårdsadministration I organisationsteoretisk belysning*. Lund: Studentlitteratur.

Baldwin, R, Cave, M & Lodge, M (2010), "Introduction – The Field and the Developing Agenda", ingår i: Baldwin, Robert, Cave, Martin & Lodge, Martin (red), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, Oxford, s. 3-16.

Bergman, M. (1996), *Avregleringen av inrikesflyget*, Konkurrensverkets rapportserie, 1996:1, Konkurrensverket, Stockholm.

Bergman, M. (2002), *Lärobok för regelnissar*. En ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi - ESO, Ds, departementsserien, 2002:21, Fritzes offentliga publikationer, Finansdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm.

Blomqvist, P. (red.) (2007). *Vem styr vården? Organisation och politisk styrning inom svensk sjukvård*. Stockholm: SNS förlag.

Bogart, D. (2009), Nationalizations and the Development of Transport Systems: Cross-Country Evidence from Railroad Networks, 1860-1912, *Journal of Economic History*, Vol. 69, s. 202-237.

Bruzelius, N., (1988), *Behövs en ny luftfartspolitik? En ekonomisk analys av flygtrafikens regleringar*, Sveriges industriförbund, Stockholm.

Carlson, B., (1986), *Svenska regleringar under 200 år. En svepande översikt*, Meddelande från Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet, 43, Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet, Lund.

Carlson, B., (1990), *Den amerikanska avregleringsvågen*, SNS, Stockholm.

Carlson, B., (1991), *Avreglering och privatisering i Västeuropa*, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Stockholm.

Carlsson, M (2001), *Det regionala särintresset och staten : en studie av besluts-processerna kring Mälardalen och Svealandsbanan 1983-1992*, Uppsala studies in economic history Uppsala : Acta Universitatis Upsaliensis : Univ.-bibl. [distributör].

Chandler, A D. (1990), *Scale and scope. The dynamics of industrial capitalism*, Belknap Press, Cambridge, Mass.

Clifton, J, Lanthier P & Schroeter, H., (2011) "Regulation and Deregulation of Utilities in the Nineteenth and Twentieth Centuries" *Business History*, 5 (3).

Dixit, A., (1996), *Political Transaction Costs*, Munich Lectures, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Dobbin, F., (1994), *Forging Industrial Policy: the United States, Britain, and France in the Railway Age*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, N.Y.

Dunlavy, C., (1994), *Politics and Industrialization. Early Railroads in the United States and Prussia*, Princeton Studies in American Politics, Princeton University Press, Princeton, N.J.

Eriksson, M., (2007), *Framväxten av ett nationellt infrasystem för civilflyget. Staten, kommunerna och de svenska trafikflygplatserna 1921-1967*, Umeå Papers in Economic History, No. 30, 2007, Institutionen för ekonomisk historia, Umeå universitet, Umeå.

Eriksson, M., (2009), *Trafikpolitik och regional omvandling. Beslutsprocesserna om isbrytningen längs Norrlandskusten 1940-1975*, Umeå Studies in Economic History, 37, Institutionen för ekonomisk historia, Umeå universitet, Umeå.

Evans, P B., Rueschemeyer, D & Skocpol, T (red.) (1985), *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, Cambridge.

Florin, C., (1987), *Kampen om katedern. Feminiserings- och professionaliseringsprocessen inom den svenska folkskolans lärarkår 1860-1906*, Diss.Umeå studies in the humanities,; 82.

Fogel, R.W., (1964), *Railroads and American economic growth. Essays in econometric history*. Baltimore Md: Johns Hopkins.

Folke-Fichtelius, M., (2008), *Förskolans formande: Statlig reglering 1944–2008*, Uppsala Studies in Education, Uppsala universitet, Uppsala.

Foreman-Peck, J & Millward, R., (1994), *Public and private ownership of British industry 1820-1990*, Clarendon Press, Oxford.

Fredriksson, V., Hofstedt, L., Paradis, S., (1950), *Det svenska folkundervisningssystemet 1920-1942, Svenska folkskolans historia, 5*, Stockholm

Goldin, C. & Libecap, G., (red.) (1994), *The Regulated Economy. A Historical Approach to Political Economy*, University of Chicago Press, Chicago, London.

Hall, P & Soskice, D (red), *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, Oxford University Press.

Hartman, L., (red), (2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*, SNS Förlag, Stockholm.

Hatje, A-K (1999). *Från treklang till triangeldrama: barnträdgården som ett kvinnligt samhällsprojekt under 1880-1940-talen*. Lund: Historiska media.

Heckscher, E. F., (1907), *Till belysning af järnvägarnas betydelse för Sveriges ekonomisk utveckling*, Diss., Stockholm.

Heimbürger, H. (red.) (1931). *Svenska telegrafverket: historisk framställning*. Bd 1, *Det statliga telefonväsendet 1881-1902*, Stockholm, Telegrafverket.

Helgesson, C-F., (1999). *Making a natural monopoly. The configuration of a techno-economic order in Swedish telecommunications*. Diss. Stockholm, Handelshögskolan.

Hellgren, M., (1996), *Busstrafiken och dess initiativtagare. Samhälls- och trafikutveckling i Västerbottens län 1900-1940*. Licentiatuppsats. Umeå Studies in Economic History 19. Umeå 1996.

Herrström, G. (1966), *1927 års skolreform. En studie i svensk skolpolitik 1918-1927*, Stockholm .

Högselius, P. & Kaijser, A., (2007), *När folkhemselen blev internationell. Elavregleringen i historiskt perspektiv*, SNS Förlag, Stockholm.

Immergut, E., (1992) *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Isling, Å., (1973) "Samhällsutveckling och bildningsideal. Skolpolitiska längdsnitt och strukturskisser", ur *Pedagogiska skrifter* 252, Sveriges lärarförbund.
- Iversen, T. (2011), *Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2011:7, Finansdepartementet, Stockholm.
- Jeding, C., (2001), *Co-ordination, co-operation, and competition. The creation of common institutions for telecommunications*, Uppsala Studies in Economic History, 55, Acta Universitatis Upsaliensis, Univ.-bibl. distributör, Uppsala.
- Jeding, C, Ottosson, J & Magnusson, L., (1999), Regulatory change and international co-operation : the Scandinavian telecommunication agreements, 1900-1960. *Scandinavian Economic History Review* 47(2), s. 63-77.
- Johansson, H., (1953) L.M. Ericsson. *Skildringar ur bolagets historia. 1. Från 1876-1918*. Stockholm: Nordisk rotogravyr.
- Jonung, L. (1999), *Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess*, ESO-rapport, Finansdepartementet, Ds 1999:9, Stockholm.
- Kaijser, A., (1994), *I fädrens spår. Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*, Trita-HOT, 2027, Carlsson, Stockholm.
- Kaijser, A., (1999), "Den hjälpsamma handen". Om den institutionella utformningen av svenska infrasystem. *Historisk tidskrift*, 119, s. 397–424.
- Kjeldsatadli, K., Mykleburst, S. & Thue, L., (1994) red. *Formeringen av industrisamfunnet i Norden fram till 1920*. TMV Skriftserie no 5. Oslo.
- Konkurrensverket rapportserie (2002) Konkurrensverket, Stockholm.
- Konkurrensverkets rapportserie (2004) Konkurrensverket, Stockholm.
- Konkurrensverkets rapportserie (2000), *Konkurrensen i Sverige under 90-talet - problem och förslag*, Konkurrensverket, Stockholm.
- Krantz, O., (2000) 'The transport and communications sector in economic development: Views from the historical national accounts.' *Scandinavian Economic History Review* (48):2.
- Krantz, O., (1972), *Studier i svensk godstransportutveckling med särskild hänsyn till lastbilismens expansion efter 1920*. Diss, Studentlitteratur, Lund.
- Kritz, L., (1976), *Transportpolitiken och lastbilarna. En studie av regleringar och deras effekter*, Industriens Utredningsinstitut, IUI, Stockholm.

Kungl. Maj:t (1919), *Undervisningsplan för rikets folkskolor*, Stockholm.

Larsson, M., (1998), *Staten och kapitalet. Det svenska finansiella systemet under 1900-talet*, SNS, Stockholm.

Larsson, M., (2013), *Sandrews 1985-2010 – ekonomi och strategi*, manus under utgivning, Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet, Uppsala.

Likvärdighet i utbildningen. Tematisk granskning. Utbildnings- och kulturdepartementets skriftserie. Rapport 9. (2006)

Magnusson, L. & Ottosson, J., (red), (2012), *Den hållbara svenska modellen. Innovationskraft, förnyelse, effektivitet*, SNS förlag, Stockholm.

Magnusson, L. & Ottosson, J., (red.) (2001). *The State, Regulation, and the Economy: an Historical Perspective*. Edward Elgar, Cheltenham.

Magnusson, L., (2005), *Den synliga handen. Nation, stat och det industriella bygget*, SNS förlag, Stockholm.

Magnusson, L., (2006), *Vad är marknaden?*, Pocketbiblioteket, SNS förlag, Stockholm.

Magnusson, L., (2009), *Nation, State and the Industrial Revolution*, Routledge, Cheltenham.

Magnusson, L., (2010), *Sveriges ekonomiska historia*, Norstedts, Stockholm.

Mahoney, J. & Rueschemeyer, D., (red.) (2002), *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge University Press, Cambridge.

Mahoney, J. & Thelen, K., (red.) (2010), *Explaining institutional change : ambiguity, agency, and power*, Cambridge University Press, Cambridge.

Majone, G., (1996), 'Theories of Regulation', ingår i: Giandomenico Majone (red.) *Regulating Europe*, Routledge, London and New York.

Millward, R., (2005), *Private and public enterprise in Europe: Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge studies in economic history, Cambridge University Press, Cambridge.

Millward R., (2011), "Geo-politics versus market structure interventions in Europe's infrastructure industries c. 1830–1939", *Business History*, Volume 53, Issue 5, s. 673-687.

Nilsson, J E., (2011) *Kollektivtrafik utan styrning*, ESO-rapport, Finansdepartementet, Stockholm.

Nilsson, J E., (2012), *Regelförändringar i transportsektorn. Effekter av omregleringen inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning*. Konkurrensverkets rapportserie, 2012:6, Konkurrensverket, Stockholm.

North, D C. & Thomas, R P., (1973), *The rise of the western world. A new economic history*. Cambridge : Cambridge University Press, 1973

North, D, C. (1981) *Structure and change in economic history*. New York : Norton.

North, D, C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

North, D, C. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton.

Olson, M (1965, 1977), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts and London.

Olson, M (1982), *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation and social rigidities*, Yale University Press, New Haven, London.

Olson, M (1990), *How bright are the northern lights? Some questions about Sweden*, Institute of Economic Research, Lund University, Lund.

Ottosson J. (1997), *Path Dependence and Institutional Evolution – The Case of the Nationalisation of Private Railroads in Interwar Sweden*, i: Lars Magnusson, Jan Ottosson (eds), (1997) *Evolutionary Economics and Path Dependence*, Edward Elgar, Cheltenham.

Ottosson J. (1999) "The Making of an Scandinavian Airline Company -- Private Actors and Public Interests", i: Olle Krantz and Lena Andersson-Skog (eds) *Institutions and Institutional Change in Transports and Communications. during the 19th - 20th Centuries*, Science History Publications, Watson Publishing International, Canton, Mass.

Ottosson J. (2000), 'The State and Regulatory Orders in Early European Civil Aviation', i: Lars Magnusson & Jan Ottosson (Eds), *Private Actors and Public Interest: The Role of the State in Regulated Economies*, Edward Elgar Publ. Ltd, Cheltenham (under utg).

Ottosson J. (tillsammans med Lars Magnusson och Carl Jeding) (1999) "Regulatory Change in the International Telecommunication Agreements", i: *Scandinavian Economic History Review* 1999:4.

Ottosson, J. (1998), "Lastbilscentralerna som bromskloss. Producentkooperation och konkurrenspolitik", i: Jan Ottosson (tillsammans med Peder Aléx) (red), (1998),

Mellan stat och marknad. Ett sekel av Kooperation. Föreningen Kooperativa Studiers Årsbok 1999.

Ottosson, J. (2001) "The State and Regulatory Orders in Early European Civil Aviation", I: Magnusson, L. & Ottosson, J., (eds), *The State, Regulation and the Economy. An Historical Perspective*, Cheltenham, Edward Elgar Publishers, Ltd, ss. 148-166.

Ottosson, J. (2001), "Entrepreneurs in emerging technology: the case of early civil aviation in Sweden". Ingår i: Henrekson, Magnus, Larsson, Mats & Sjögren, Hans (red.), *Entrepreneurship in business and research*, Institute for Research in Economic History [Institutet för ekonomisk historisk forskning vid Handelshögsk.], EHF, Stockholm s. 210-220.

Ottosson, J. (2002), "Avregleringar eller omregleringar i den tredje industriella revolutionen?". Ingår i: Isacson, Maths & Morell, Mats (red.), *Industrialismens tid. Ekonomisk-historiska perspektiv på svensk industriell omvandling under 200 år*, SNS Förlag, Stockholm.

Ottosson, J. (2003), "Staten och kapitalet - SAS". Ingår i: Hasselberg, Ylva & Hedberg, Peter (red.), *I samma båt: uppsatser i finans- och företagshistoria tillägnade Mats Larsson*, Uppsala universitet, Uppsala s. 89-97.

Ottosson, J. (2011), "Flygets pionjärer i Sverige. Entreprenörer, innovatörer och offentliga aktörer", ingår i: Lars Fälting, Mats Larsson, Tom Petersson & Karin Ågren (red), *Aktörer och marknader i omvandling. Studier i företagandets historia tillägnade Kerstin Ullenhag*, Uppsala Studies in Economic History 91, Uppsala, ss. 123-130.

Ottosson, J. (2013), *Privata aktörer och offentliga intressen i svensk luftfart 1900–1952*, Gidlunds förlag (under publicering).

Ottosson, J. & Magnusson, L (2000), State Intervention and the Role of History -- State and Private Actors in Swedish Network Industries, i: *Review of Political Economy* .

Proposition 1990/91:100.

Proposition 1990/91:133,

Proposition 1990/91:87,

Proposition 1993/94:162.

Proposition 1994/95:122.

Proposition 1994/95:84.

Proposition 2007/2008: 87.

Proposition 2008/2009: 145.

Richardson, G.,(1963), *Kulturkamp och klasskamp. Ideologiska och sociala motsättningar i svensk skol- och kulturpolitik under 1880-talet*, Göteborg 1963.

Richardson, G. (1999), *Svensk utbildningshistoria: skola och samhälle förr och nu*. Lund.

Riksrevisionen (2012), *Statens försäljningar av apotek*, RiR 2012:10, Riksrevisionen, Stockholm.

Rothstein, B., (2012), "Men precis tvärtom! Sex förbländningar i debatten om konkurrens och välfärdsstat", *Ekonomisk Debatt*, nr 4, s. 45-56.

Sabel, C F. & Piore, J. (1984) *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*. New York: Basic books.

Statistisk årsbok för Sverige 1942 (1942), SCB, Stockholm.

Schön, Lennart (2012), *En modern svensk ekonomisk historia : tillväxt och omvandling under två sekel*, SNS Förlag, Stockholm.

Singleton, J., & Millward, R., (1995), *The Political Economy of Nationalisation in Britain 1920-1950*, Cambridge University Press, Cambridge.

SOS Järnvägar 1995.

Statens järnvägar 1906-1931, bd 1, 81931) Stockholm.

Statens Järnvägar, Bd 1-4, (1906), SJ, Stockholm.

Statens offentliga utredningar (1945), SOU 1945:2, Betänkande angående förslag till organisation av en luftfartsstyrelse m.m, Stockholm.

Statens offentliga utredningar SOU 1998:148, Rikstrafiken – vissa principfrågor.

Statens offentliga utredningar SOU 1999:57, Rikstrafiken – en ny myndighet.

Statens offentliga utredningar (1946), SOU 1946:58, Betänkande med förslag rörande utbyggnad av civila flygplatser m.m. avgivet av 1944 års flygplatsutredning, Stockholm.

Statens offentliga utredningar (1947), SOU 1947:85, Betänkande med förslag rörande vissa frågor avseende inrikes trafikväsendet avgivet av 1944 års trafikutredning, Stockholm.

Statens offentliga utredningar (1955) SOU 1955:42, 1945 års lufträttssakkunniga. Luf-fartslag: förslag. Stockholm.

Statens offentliga utredningar (1961), SOU 1961:23, Svensk trafikpolitik I. Riktlinjer och handlingsprogram, betänkande avgivet av 1953 års trafikutredning, Stockholm.

Statens offentliga utredningar (1966), SOU 1966:34, Luftfartsverkets ekonomi och organisation, betänkande avgivet av 1963 års luftfartsutredning, Stockholm.

Statens Offentliga Utredningar (1981), SOU 1981:12, Inrikesflyget under 1980-talet, Stockholm.

Statens Offentliga Utredningar SOU 1984:44. Hälsopolitik i samhällsplaneringen.

Statens Offentliga Utredningar SOU 1993:13 Ökad konkurrens på järnvägen

Statens Offentliga Utredningar SOU 1993:38. Hälsa- och sjukvård i framtiden.

Statens Offentliga Utredningar SOU 1993:63, En öppen järnvägsmarknad

Statens Offentliga Utredningar SOU 1993:68, Elkonkurrens med nätmonopol.

Statens Offentliga Utredningar SOU 1995:14, Energikommissionens betänkande.

Statens Offentliga Utredningar SOU 1997:35. Ny kurs i trafikpolitiken.

Statens Offentliga Utredningar SOU 2002:7, Elkonkurrensutredningen.

Statens Offentliga Utredningar SOU 2007:37, Vård med omsorg – möjligheter och hinder.

Statens Offentliga Utredningar, (1990:58), SOU 1990 Konkurrenskommitténs betänkande, Stockholm.

Statens offentliga utredningar, (1993), SOU 1993:16, Lindbeck-kommissionen.

Statens Offentliga Utredningar, 2005:4, (2005), Liberalisering, regler och marknader.

Statens Offentliga Utredningar, SOU 1975:76.

Statens Offentliga Utredningar, SOU 1990:44, (1990), Maktutredningens huvudbetänkande, Allmänna förlaget, Stockholm.

Statens Offentliga Utredningar, SOU 2012:75, (2012), Pris, tillgång och service - fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden.

Statistisk årsbok för Sverige 1932, (1932), Statistiska Centralbyrån, Stockholm.

- Statskontoret 2004, *Avregleringen av sex marknader. Mål, medel och resultat. Del I, Huvudrapport*, rapport nr 2004:28, Stockholm.
- Statskontoret (2012), *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning*. Rapport nr 2012:10, Stockholm.
- Statskontoret (2012), *En omreglerad apoteksmarknad. Delrapport 2*. Rapport nr 2012: 19, Stockholm.
- Storckenfeldt, E., (1893) *Statens telefonverksamhet åren 1881-1892*. Stockholm.
- Strömberg, H., (2004) *Sjukvårdens industrialisering. Mellan curing och caring – sjuksköterskearbetets omvandling*. Diss. Umeå studies in economic history no 29. Umeå universitet.
- Svensson, T., (2001), *Marknadsanpassningens politik : den svenska modellens förändring 1980-2000*. En bok från PISA-projektet, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 144, Acta Universitatis Upsaliensis, Univ.-bibl. distributör, Uppsala.
- Söderström, M. & Uusitalo, R, (2005), *Vad innebar införandet av fritt skolval i Stockholm för segregeringen i skolan?* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU, 2005:2.
- Troesken, W., (2006) "Regime Change and Corruption. A History of Public Utility Regulation", i: *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*, (red) Glaeser Edward L. & Goldin C, University of Chicago Press, Chicago.
- Vlachos, J., (2012) *Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?* *Ekonomisk Debatt*, nr 4, s. 16-30.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation*, ESO-rapport (1994).
- Vietor, R., (2000), "Government Regulation of Business". Ingår i: Engerman, Stanley & Gallman, Robert (red.), *The Cambridge Economic History of the United States, volume III, The Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Waara, L. (1980). *Den statliga företagssektorns expansion: orsaker till förstatliganden i ett historiskt och internationellt perspektiv*, Diss. Uppsala : Uppsala universitet.
- Yeung, K., (2010), "The Regulatory State", (2010) ingår i: Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M., (red), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, Oxford, s. 64-84.

Öberg, K., (2003) *Pharmacy regulation in Sweden : a new institutional economic perspective*, Stockholm : Almqvist & Wiksell International, Lund studies in economic history, 23.

Öhlin, J. (2012), *Avknoppningar – Privatiseringar i Stockholms läns landsting och Stockholms kommun 2006 – 2008*, C-uppsats i ekonomisk historia, Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet, se Diva, Uppsala universitetsbibliotek för elektroniskt nedladdningsbar version.



Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se