

#2



Anders Johnson

# Katekes för reformvänner

*Väck inte den björn som sitter i båten!*

© Författaren och Reforminstitutet 2001  
Omslag: Formgivningsverket  
Illustration: Anna-Karin Elde  
Sättning: Ateljé Typsnittet L&R AB, Stockholm  
Tryck: Elanders Gotab, Stockholm 2001  
ISBN 91-89613-01-5, ISSN 1650-4712  
Reforminstitutet, tel 08-587 865 20  
info@reforminstitutet.nu www.reforminstitutet.nu

# INNEHÅLL

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| Förord                                | 5  |
| Sex hinder för reformer               | 7  |
| <i>Rädslan</i>                        | 11 |
| <i>Inskränktheten</i>                 | 12 |
| <i>Egenintresset</i>                  | 13 |
| <i>Osynligheten</i>                   | 17 |
| <i>Medievidningen</i>                 | 19 |
| <i>Byråkratin</i>                     | 21 |
| Den skapande människan                | 23 |
| <i>Institutioner är viktiga</i>       | 24 |
| <i>Omfördelning eller omvandling?</i> | 26 |
| <i>Den viktiga entreprenören</i>      | 28 |
| <i>Ingen vacker syn</i>               | 29 |
| <i>Allt är inte guld som glimmar</i>  | 30 |
| Tio erfarenheter                      | 35 |
| <i>Skråväsendet</i>                   | 36 |
| <i>Järnvägarna</i>                    | 37 |
| <i>Frihandeln</i>                     | 37 |
| <i>Jämställheten</i>                  | 38 |
| <i>Affärstiderna</i>                  | 40 |
| <i>Bokpriserna</i>                    | 42 |
| <i>Närradion</i>                      | 44 |
| <i>Friggeboden</i>                    | 45 |
| <i>Leveransmonopolen</i>              | 47 |
| <i>Arbetsförmedlingsmonopolet</i>     | 47 |
| Valfrihetsrevolutionen                | 49 |
| Teleundret                            | 57 |

*”Att ge upp strävan att reformera  
samhället är att ge upp ens  
ansvar som fri människa.”*

Alan Paton, 1967

## FÖRORD

Det är slående hur mycket av framstegen i dagens samhällsutveckling som kan knytas till enskilda konkreta reformer som öppnat upp för enskilda människors initiativ och ansvar.

Valfrihetsreformerna inom barnomsorgen har skapat utrymme för ny pedagogik, nya alternativ och framför allt en ökad trygghet hos de föräldrar och barn som nu kan välja själva. Avregleringen av telemarknaden har gett Sverige ett nytt dynamiskt näringsliv, både vad gäller nya produkter och nya tjänster, men också vad gäller ny företagarkultur bland unga människor i vårt samhälle.

Sverige är det land i världen som har mest spritt aktieäggande. Det spridda aktieägandet har sin grund i det skattefundsparande som etablerades i början på 1980-talet och sänkta skatter på kapitalinkomster i samband med 1990 års skattereform. Trots att kursutvecklingen under våren 2001 rört sig nedåt är Stockholmsbörsen likväl på grund av det omfattande intresset för aktiesparande en av de mer vitala börserna med de effekter det har för tillgången på riskkapital. Det nya pensionssparandet inom ramen för PPM har redan lett till ett ännu mer spritt aktieäggande och kommer att skapa ett ökat intresse för företagens utveckling.

Öppningen för bemannings- och rekryteringsföretag och avskaffandet av förbudet mot privata arbetsförmedlingar har gett nya företag, nya jobb

och en smidigare arbetsmarknad som i dag ger många invandrare tillträde till en arbetsmarknad som de annars inte hade fått tillträde till.

Skolpengen har öppnat upp för nya skolor, ny pedagogik men också för en ny social rörlighet. Den viktigaste förändringen är kanske den inverkan som skolpengen har på alla skolor genom konkurrens och större öppenhet för nytänkande.

På detta vis kan vi inom område efter område se hur skeenden av skapande och initiativkraft i dagens samhälle kan knytas till enskilda beslut, som när de fattades kanske inte framstod som så omfattande och betydelsefulla, men som likväl med tiden har visat sig ge en stor och bestående effekt på vårt samhälles utveckling.

Det är mot den bakgrunden en viktig uppgift för Reforminstitutet att lyfta fram och belysa hur reformer förändrat samhällen genom en större frihet för människors agerande och för nytt tänkande. Det är inte reformen i sig som skapar den stora förändringen, utan de möjligheter som människor därefter kan ta fasta på som förändrar. Och i detta ligger en dynamisk effekt som sällan kan förutses, och som sällan kan beskrivas konkret, men som ligger djupt i det som är det bästa i ett mänskligt samhälle, nämligen människors egen fantasi och vilja att göra det bästa möjliga.

Anders Johnson har på Reforminstitutets uppdrag skrivit denna bok om de argument och den motvind som alltid möter reformförslag. Han visar på hur viktigt det är att den som vill förändra har många goda argument. Men han visar också på hur ofta rädslan för det nya används som ett argument för att bibehålla status quo, även om en utebliven reform kanske innebär den allra största förändringen, nämligen tillbakagång. Självfallet står författaren själv för de åsikter och uppfattningar som förs fram i boken, men Reforminstitutet är glada och stolta över att på detta vis kunna presentera en ”Katekes för reformvänner” för en bredare publik.

*Gunnar Hökmark*

VD Reforminstitutet

## SEX HINDER FÖR REFORMER

**V**i har alla hört invändningarna:

- Sitt ner i båten!
- Väck inte den björn som sover!
- Flyg inte högre än vingarna bär!
- Så här har vi alltid gjort!
- Gör dig inte märkvärdig!
- Det är dumt att stöta sig!
- Sköt du ditt så sköter vi vårt!
- Detta är inte vårt bord!
- Du ska inte tro att du är något!
- Vi vet vad vi har men inte vad vi får!

Inom alla organisationer – i företag, förvaltningar, föreningar och församlingar, liksom i politiken, kulturlivet, forskarsamfundet och andra delar av samhället – finns inslag av institutionell konservatism. Det handlar om starka krafter som motsätter sig förändringar. Motiven kan variera: Tradition och erfarenhet. Kultur och god smak. Ordning och reda. Planerad helhetssyn. Nationens intresse. Guds vilja eller naturens ordning.

Ingen har så oförblommerat uttryckt denna institutionella konservatism som dåvarande LO-ordföranden Bertil Jonsson vid LO-kongressen 1996:

*Vi säger nej till allt tal om flexibilitet. Vi står i vägen. Mötesdeltagare! Jag lovar: Vi står kvar.*

Det är naturligtvis bra med en viss skepsis mot det nya och oprövade. Idéer behöver inte vara briljanta bara därför att de är nya. Och det finns ingen anledning att göra om alla gamla misstag på nytt. I vissa fall finns det anledning att kritisera en alltför uppdriven förändringstakt. Två alltför vanliga företeelser är interna omorganisationer och finjusteringar av instabila system.

Nils Brunsson och Johan P Olsen har i boken ”Makten att reformera” 1990 beskrivit hur många företag och förvaltningar genomgår ständiga omorganisationer. Det fordras egentligen bara tre saker för att en ledning ska vilja omorganisera: problem, andra lösningar och glömska.

Tillgången till problem är god i moderna organisationer eftersom de alla brottas med ett antal i praktiken lösliga problem, till exempel balansen mellan specialisering och helhetssyn, mellan central kontroll och delegerat ansvar och mellan olika dimensioner att dela upp verksamhetsområdet i. Andra organisatoriska lösningar finns alltid att tillgå. Och nya lösningar vinner lätt över dagens praktik eftersom de till skillnad från dagens lösningar löser dagens problem. Omorganisationer är ofta upprensningar av tidigare omorganisationer. De underlättas därför inte av lärande utan av glömska. Konsulter, speciellt om de är andra än de som användes sist, kan se organisationen med friska ögon och kan därför lättare upprepa gamla misstag.

Inom politiken finns många exempel på komplexa regelsystem – det kan till exempel gälla skatter, bidrag eller socialförsäkringar – som genomgår ständiga finjusteringar. Det handlar ofta om att systemen i grunden innehåller element som leder till oacceptabla konsekvenser. Det



kan vara skatter som slår för hårt eller stödssystem som dränerar de offentliga finanserna. Men i stället för att göra något åt de grundläggande bristerna så införs olika särbestämmelser och undantag, vilka i sin tur ofta fordrar nya bestämmelser för att hindra missbruk och snedvridningar.

Det finns ungefär 1 000 lagar stiftade av riksdagen, 2 000 förordningar utfärdade av regeringen och drygt 7 000 författningar utfärdade av olika myndigheter. Tillsammans utgör textmängden mer än 40 000 trycksidor. Den sammanlagda produktionen av nya eller omarbetade regleringar uppgår till minst 5 000 sidor per år. Enbart inom socialförsäkringen gjordes över 300 ändringar under 1990-talet.

Men även om förändringstakten i vissa organisationer och system är alltför hög – och sällan löser de grundläggande problemen – så finns det i många miljöer strukturella skäl som gör att konservativa tendenser växer sig alltför starka. Anpassningen till nya förutsättningar går för långsamt. Utvecklingen av nya lösningar går för trögt.

Det finns en militär tumregel som säger att den som ska anfalla en befäst ställning behöver ett numerärt övertag på tre till ett. Något liknande gäller behovet av argument för den som vill utmana den etablerade ordningen. Nationalekonomen Erik Dahmén konstaterade detta i boken ”Sätt pris på miljön” 1968:

*I många sammanhang anses, att just en förändring av ett läge kräver mera motivering än status quo, även när detta status quo inte är ett resultat av en avsiktlig politik. Om några skulle få det sämre samtidigt som andra skulle få det bättre genom en förändring, brukar det egendomligt nog falla sig naturligt att kräva ett starkare skäl för förändringen än för att bibehålla något som aldrig fastställts på grundval av exempelvis några rättvisöverväganden. Förklaringen till denna egendomlighet är förmodligen, att det ofta vårlar en psykologisk störning, om man ändrar något som folk vant sig vid.*

## Strävan efter lycka

I modernt politiskt språkbruk betyder ordet ”reform” inte sällan ”åtgärd som ökar de offentliga utgifterna”. I denna skrift står emellertid en annan typ av förändring i fokus, nämligen politiska reformer som syftar till att öka människors valfrihet, att frigöra dynamiken i ekonomin, att introducera nya, effektivare tekniska lösningar, att främja konkurrens och mångfald. Med andra ord: att släppa loss den skapande människan. Denna typ av reformverksamhet möter ofta motstånd eftersom den utmanar den bestående ordningen.

Thomas Jefferson hävdade i ingressen till den amerikanska självständighetsförklaringen 1776 att alla människor har begåvats med vissa oför-ytterliga rättigheter, nämligen liv, frihet och strävan efter lycka. Nyckelorden i sammanhanget är ”strävan efter lycka” – inte bara ”lycka”. Bakom dessa uttryck finns en avgörande skillnad i synen på det politiska uppdraget.

Göran Rosenberg skriver i sin bok om den amerikanska politiska traditionen, ”Friare kan ingen vara” (1991), att medan den amerikanska revolutionen slogs för rätten att sträva efter lycka, lovade den franska revolutionen lyckan serverad på ett middagsfat: ”Rätten till frihet över-skuggades av rätten till mat.” Detta bidrog till att den franska revolutionen, till skillnad från den amerikanska, urartade då ”alltmer orealistiska revolutionsledare lovade allt mer orealistiska ting med hjälp av allt mer surrealistiska metoder”.

Politiken är i dag en krisbransch i flera utvecklade länder. En orsak är att frånvaron av ett tydligt politiskt uppdrag har lett till övertro, överbud och överdrifter. Vi ser det inte bara på nationell nivå utan även i EU där viktiga möten om Europas framtid förvandlas till en mellanstatlig hugg-sexa där regeringarna försöker tillskansa sig nationella fördelar.

Låt i stället Jeffersons princip om rätten att sträva efter lyckan bli utgångspunkt för 2000-talets politiska uppdrag. EU ska göra Europa till en arena för mänsklig växt – inte vara ett forum för bidragsutbetalning-

ar. Låt också denna princip prägla den nationella politiken då det gäller till exempel utbildning, forskning, kultur, integrations-, socialförsäkrings-, närings- och regionalpolitiken. Skapa etableringsfrihet, främja rörlighet, experiment och mångfald, underlätta för människor att bygga upp kompetens och kapital – och att komma igen efter ett misslyckande.

Alla ska ha rätt att söka sin lycka, i varje näring, yrke och region. Men ingen arbetsför människa ska ha rätt att bli försörjd av det allmänna om hon väljer näring, yrke eller region som inte ger en tillräcklig utkomst.

### Första reformhindret: Rädslan

Få svenskar – hallänningarna möjligen undantagna – har nog hört talas om radiostationen i Grimeton. Ändå är den ett av Västsveriges största byggnadsverk med sex stycken 125 meter höga master och ett teknikhistoriskt monument i världsklass.

Radiostationen invigdes 1925 och är den enda bevarade – och fullt fungerande – i ett tidigare världsomspännande nät av så kallade Alexanderssändare, uppkallade efter den svenskamerikanske uppfinnaren Ernst Alexanderson. Radiovågorna från dessa långvågssändare följer jordens krökning och det får inte finnas några höga hinder mellan sändare och mottagare. Att den svenska sändaren uppfördes på slätten öster om Varberg berodde på att det är en av de få platserna i landet där radiovågor obehindrat kan följa havsytan ända till USA.

Men planerna på radiostationen mötte hårt motstånd. Den person som förhandlade om markförvärv för Telegrafstyrelsens räkning har beskrivit lokalbefolkningens reaktioner så här:

*Bönderna hade i allmänhet en mycket märkvärdig föreställning om den blivande 'radium-stationens' funktion. Att svansarna på kreaturen, som passerade förbi området efter det stationen komme i drift, skulle ställa sig rätt upp i vädret med ett knastrande ljusnippe utstrålande mot masterna, hade många klart för sig. Ävenledes troddes allmänt, att över mastern skulle ligga*

*ett permanent åskmoln med urladdningar till masterna. En bonde yttrade en dag till mig sina tvivel om att det verkligen skulle lyckas framställa så långa gnistor att de räckte till Amerika. Åtminstone ansåg han, att även om det lyckades, kunde ju envar stå och läsa av efter gnistorna vad som telegraferades, varigenom telegraphemligheten vore synnerligen dåligt bevarad.*

Så här trekvarts sekel senare kan man ju skratta åt ”de dumma bönderna”. Men det är inte svårt att hitta exempel – även från vår tid – på liknande reaktioner. Varje kulturredaktion som är mån om sitt anseende i branschen har nog tillgång till någon litteraturvetare som kan analysera modern teknik på ett lika insiktsfullt sätt som 20-talets halländska bönder.

### **Andra reformhindret: Inskränktheten**

Hand i hand med rädslan går inskränktheten. Den kan ta sig många uttryck, bland annat prestige. En person kan visserligen inse att någon annan idé är intressant, men eftersom idén kommer från ”fel håll” så bör den motarbetas.

En annan form av inskränkthet är fantasilösheten. Den framgångsrike entreprenören är nydanare. Han eller hon vill göra något som ingen tänkt på tidigare och som få tror är möjligt. Den som försöker sig på något som alla tror på och som många redan har provat, blir nämligen sällan särskilt framgångsrik som entreprenör.

Telefonen är en av många uppfinningar som i början mötte stort motstånd. 1876 skrevs en promemoria på det amerikanska telegrafbolaget Western Union där man hävdade att ”telefonen har alltför många brister för att kunna ha någon praktisk användning. Vi är inte intresserade av den”.

Samma sak hände i Sverige året efter då en norsk (!) ingenjör demonstrerade den nya uppfinningen för Oskar II och ämbetsmän från Telegrafverket. Verkets generaldirektör ansåg att telefonen på sin höjd kunde

användas av kunderna för att ringa Telegrafverket och meddela innehållet i telegrammen.

Lika inskränkta bedömningar gjordes för 20 år sedan beträffande mobiltelefonen som ansågs vara ett dyrt och otympligt kommunikationsverktyg lämpat endast för vissa bilburna yrkesutövare.

En anledning till att effekterna av teknikkiftet underskattas är att man inledningsvis föreställer sig att den nya tekniken kommer att användas på samma sätt som den äldre, förutom att den är lite snabbare och klarar lite större volymer. Då de första ångmaskinerna kom användes de på sina håll till att skyffla in vatten i vattenhjulen. Då man skulle beräkna efterfrågan på bilar utgick man från tillgången på kunniga tekniker som kunde anlitas som chaufförer. Telefonsystemets begränsningar utgjordes av hur stor andel av befolkningen som kunde avsättas för att sitta i telefonväxlar. Då de första datorerna kom till kontoren användes de på samma sätt som äldre kontorsutrustning. Den enda skillnaden var att arbetet gick lite snabbare.

Men de stora vinsterna av teknikkiftet uppstår då kreativa människor skapar helt nya organisationsformer och helt nya användningsområden för den nya tekniken. Detta fordrar ofta att den nya tekniken får bred spridning, att en ny infrastruktur byggs upp kring den och att nya generationer hamnar i beslutspositioner i samhället. Därför kan det ta ett par årtionden innan ett teknikkifte får ett sådant genomslag att det märks i den ekonomiska statistiken.

### **Tredje reformhindret: Egenintresset**

Under det revolutionära året 1968 inträffade åtminstone en revolution i Sverige, nämligen införandet av postnummer. En grupp som starkt ogillade detta var överpostiljonerna. Denna stolta yrkeskår utmärktes av att de till fulländning behärskade brevsorteringens hemligheter.

Om man väckte en överpostiljon mitt i natten kunde han omedelbart tala om i vilket fack man skulle lägga ett brev till Tisselskog. Men genom

postnumren kunde vem som helst sortera vilket brev som helst. Grunden för överpostiljonernas makt och yrkesstolthet försvann över en natt.

Alla samhällen och organisationer har sina ”överpostiljoner” – alltså människor som känner sin ställning hotad om någon ifrågasätter hävdvunna rutiner eller revir. Reformerna hotar ofta det bestående. I lindriga fall hotas befintliga rutiner, vilket fordrar att man anpassar sig. Och det kan ju vara jobbigt. I allvarliga fall hotas ställningen eller existensen för etablerade aktörer. Otto von Bismarck har talat om hur han hörde historiens trappa eka av träskor som går upp och lackskor som går ner.

Ofta råder en obalans mellan bevarande och förnyande krafter, vilket redan Niccolò Machiavelli konstaterade 1513 i sin klassiska politiska instruktionsbok ”Fursten”:

*Det finns ingenting så svårt att ta itu med, ingenting så väldigt att leda, ingenting så osäkert i framgång, som att införa en ny tingens ordning; ty den som försöker har nämligen alla dem till fiender som drog fördel av den gamla ordningen och han har endast ljumma försvarare i dem som drar fördel av den nya. Denna ljumhet beror delvis på rädsla för motståndarna, som har lagen på sin sida, och delvis på människornas klenroghet, ty de tror inte på nyordningar om de inte ser dem som en följd av en lång erfarenhet. Därav kommer det sig att var gång de som är fientligt inställda har tillfälle att angripa de nya förordningarna, de gör det med våldsamt ursinne under det att de andra försvarar dem så ljumt, att man i deras sällskap råkar i fara.*

Vissa typer av intressen är lättare att organisera för att till exempel försöka påverka politiken än andra intressen. Detta kan skapa snedvridningar i debatten. En viktig snedvridning är den mellan det etablerade och det oetablerade. De företag som ännu inte har startats, de branscher som ännu inte har etablerats, de organisationsformer som ännu inte existerar har självfallet svårt att bilda mäktiga organisationer.

Det finns alltid människor som har allvarliga problem och som själva

har små möjligheter att göra sina röster hörda, till exempel arbetslösa, sjuka, flyktingar och andra marginaliserade grupper. Det är en viktig uppgift för politiker och myndigheter att försöka se bortom organiserade påverkare och medier för att finna allvarliga, men mindre uppmärksammade samhällsproblem. I ett samhälle med många organiserade intressen är det viktigt att någon för de oorganiserades talan.

En annan obalans består i att producentintressen är lättare att organisera än konsumentintressen. Förklaringen ligger i att producenterna i varje bransch är relativt få, men starkt beroende av förhållandena i branschen, medan konsumenterna är många och mindre beroende av varje enskild bransch.

Till producentintressena räknas både företag och fackliga organisationer. Det är en missuppfattning att företagare generellt sett skulle vara mer öppna för omvälvande förändringar än andra. Företagare är som människor är mest, de ogillar förändringar som är obekväma eller hotande för dem själva. Och om de har möjlighet så försöker de nog gärna hindra sådana förändringar.

Redan Adam Smith konstaterade i ”Nationernas välstånd” 1776 att personer inom samma bransch sällan träffas utan att samtalet slutar i en sammansvärjning mot allmänheten eller i något påhitt för att höja priserna. Två svenska företagare som i mitten av 1900-talet hade nydanande idéer inom detaljhandeln – Per-Olof Ahl med Kapp Ahl och Ingvar Kamprad med Ikea – möttes av hårt motstånd inom branschen. Konsumenterna gillade de nya lågprisföretagen men konkurrenterna försökte stoppa leveranser och hindra dem från att delta i mässor etcetera.

Frågan om frihandel eller protektionism handlar ofta om konflikten mellan producent- och konsumentintresset. Inhemskas producenter kan vara effektiva påverkare för importhinder, något som direkt drabbar inhemska konsumenter. På lång sikt förlorar alla på en utbredd protektionism – även de som på kort sikt kan vinna på handelshinder i sitt land och sin bransch.

Jordbruket är ett belysande exempel på hur producenterna i en etable-

rad men stagnerande bransch är framgångsrika påverkare för bevarande av privilegier, regleringar och subventioner. Ingen europeisk näringsgren får så mycket offentligt stöd som jordbruket. Halva EU:s budget går till jordbruksstöd. Samtidigt protesterar inga företagare så häftigt mot politiker som bönderna.

Det tycks närmast självklart att det är Europas skattebetalare som ska ställa upp med mer bidrag om näringen får problem. Tänk om biltillverkare eller IT-konsulter skulle uppträda på samma sätt som bönderna om efterfrågan på deras tjänster viker, till exempel därför att deras produkter blivit galna. Och då EU vill minska tullskyddet för export från världens fattigaste länder – vilket skulle ge de fattiga större chans till utveckling och de europeiska konsumenterna billigare varor – backar politikerna för jordbrukslobbyn.

Allt detta understryker vikten av att politiker försöker skapa regler som är neutrala mellan etablerade och oetablerade aktörer och skapa politiska institutioner som är relativt robusta mot påtryckningar från sådana intressen som försöker skaffa sig fördelar på andras bekostnad. Även om alla någon gång kan bli kortsiktiga vinnare i bidrags- och privilegiejakten, så blir nästan alla förlorare i det långa loppet, eftersom privilegier försämrar utvecklingsförmågan i samhället.

Tyvärre uppstår lätt politiska strukturer av motsatt karaktär. Järntriangler är ett sådant fenomen. De består av mer eller mindre slutna nätverk med kopplingar till stora och etablerade företag, intresseorganisationer, myndigheter och politiker inom en viss samhällssektor. I stället för att myndigheter och politiker företräder ett övergripande samhällsintresse kommer de, om järntrianglerna får växa sig för starka, att bli representanter för ett särintresse.

Den statliga demokratiutredningen uppmärksammade exempelvis hur statliga myndigheter bland annat inom trafiksektorn ibland uppträder som lobbyister för sin sektor gentemot regering och riksdag i stället för att vara den politiska ledningens förlängda arm gentemot sektorn. Alla som har närmare kännedom om de politiska partiernas inre liv känner



också till den segmentering av partierna som ofta uppstår. Politikerna i skolstyrelsen bildar ett ”skolparti” tvärs över alla partigränser medan gatunämndspolitikerna bildar ”gatupartiet”.

Kring hyreshusen finns sedan länge en stark korporativ struktur, präglad av planekonomiskt tänkande. Här möter varje tanke på marknadsinslag hårt motstånd, vilket alla politiker vet. Carl Bildt svarade därför – av lätt insedda skäl – en aning oprecist då han 1991 fick frågan i radioekot under hur lång tid övergången till marknadshyror bör ske:

*Det vet jag faktiskt inte, för att det vi har sagt på den här punkten är att jag börjar någonstans att se och då får man till att börja med se var man ska börja, när man ska börja. Sedan får vi se vad som händer där och sedan får man gå vidare utifrån det.*

Mer exakt än så bör en politiker med självbevarelsedrift inte uttrycka sig – åtminstone inte om det är mindre än fyra år till nästa val.

#### **Fjärde reformhindret: Osynligheten**

Det finns ofta en besvärande asymmetri i reformer som frigör den ekonomiska dynamiken. Det typiska är nämligen att nackdelarna inträffar på kort sikt och drabbar en lätt identifierbar grupp på ett tämligen förutsägbart sätt. Fördelarna, däremot, inträffar på längre sikt, sprids ut över fler människor och tar sig sådana uttryck som är svåra att exakt förutsäga.

Det är exempelvis ofta relativt lätt att avgöra vilka producenter som kommer att drabbas om ett handelshinder avskaffas eller en ny, banbrytande teknik introduceras. Däremot kan det vara svårare att avgöra exakt vilka nya möjligheter som i längden kommer att uppstå till följd av en sådan omvandling.

Detta gör, helt naturligt, att dynamiska reformer möts med skepsis. Människor lägger större vikt vid sådant som inträffar på kort sikt än på

lång sikt. Utpekade grupper som drabbas på ett förutsägbart sätt kommer sannolikt engagera sig mer än de som mer allmänt kan förväntas gynnas i längden. Den dynamiske reformvännen behöver uppenbarligen en viss pedagogisk förmåga.

En ekonomisk skribent som på ett briljant sätt tacklade detta pedagogiska problem var Frédéric Bastiat som 1850 författade pamfletten ”Det man ser och det man inte ser”, vars inledning lyder:

*I ekonomin ger en handling, en vana, en institution, en lag, inte bara en effekt, utan en hel serie av effekter. Av dessa effekter är det bara den första som är omedelbar; den visar sig på samma gång som sin orsak, och man ser den. De andra följer först senare, och man ser dem inte. Man får vara glad om man förutser dem. Det finns egentligen bara en skillnad mellan en dålig och en bra ekonom: den dålige nöjer sig med den synliga effekten, medan den gode räknar med både den synliga effekten och dem som måste förutses. Men den här skillnaden är enorm, för det är nästan alltid så att när den omedelbara konsekvensen är förmånlig, så är den senare konsekvensen förödande, och vice versa.*

Bastiat ger rader av exempel på hur effekterna av olika företeelser felbedöms därför att man inte beaktar de indirekta effekterna. Många tror till exempel att en krossad fönsterruta eller skattesubventioner till en viss producent automatiskt skapar ett tillskott av produktiv sysselsättning. Men då bortser man från att den som får fönstret krossat respektive betalar skatten skulle ha använt pengarna till något annat om han inte behövt reparera fönstret/betala skatten och på så sätt generera sysselsättning på annat håll.

Problemet kring de osynliga effekterna handlar ofta om att politiska åtgärder – en skatt, ett bidrag, en rättighet, en skyldighet – påverkar människors beteenden och de konsekvenser som olika beteenden får. Ofta anläggs ett statiskt synsätt som innebär att man bedömer hur en åtgärd gynnar eller missgynnar olika grupper just då åtgärden vidtas. Men väl så

intressant är att anlägga ett dynamiskt perspektiv där man också tar hänsyn till hur människors beteenden kan förändras och vilka konsekvenser olika beteenden får – hur mycket det lönar sig att arbeta, om det blir mer eller mindre lönsamt att driva företag, om riskerna för missbruk ökar eller minskar etcetera.

Ett belysande exempel från svensk politik är ”århundradets skattereform” som genomfördes 1989–1990. Inför reformen pågick en formlig jakt – bland politiker till vänster och höger liksom bland journalister – på att finna dem som ”drabbades”. Att människor gavs större möjligheter att själva påverka sin ekonomiska situation och att en rad snedvridande inslag togs bort betydde mindre. Det viktiga var att kunna presentera tabeller som i kronor och ören visade hur människor – som inte antogs kunna förändra sitt beteende på minsta sätt – påverkades av reformen. De synliga (statiska) effekterna betydde allt – de osynliga (dynamiska) intet.

### **Femte reformhindret: Medievidningen**

Dynamikens pedagogiska problem förstärks i den alltmer mediestyrd demokratin. I nationalekonomin finns något som kallas Greshams lag. Den innebär att mynt med lägre metallvärde tränger ut mynt med högre metallvärde. I medievärlden tycks vi ha ett liknande förhållande; medier med lägre informationsvärde tränger ut medier med högre informationsvärde. Det lättkonsumerade tränger ut det mer krävande.

Vi har under senare år fått allt fler teve- och radiokanaler med allt längre sändningstid. Konkurrensen om publiken hårdnar. Det driver fram en speciell mediedramaturgi. Längst drivs den i teve, men även kvällstidningarna tar efter. Journalisterna tillverkar nyheter enligt standardiserade principer. Redaktören blir en regissör som fyller i färdiga berättarstrukturer, organiserar aktörerna och gör scenerier. Ibland blir journalisten allt i ett: pjäsförfattare, aktör, regissör och recensent.

Den norske maktutredaren Gudmund Hernes har introducerat

begreppet ”det medievidna samhället”. Han pekar på några typiska drag i mediedramaturgin: tillspetsning, förenkling, polarisering, intensifiering och personifiering. I Sverige har statsvetaren och journalisten Hans Bergström i antologin ”Makten över framtiden” 1994 beskrivit mediedramaturgin på följande sätt:

- Det negativa går före det välfungerande och positiva.
- Det avvikande har försteg framför det normala.
- Det tidsavgränsade har företräde framför det kontinuerliga.
- Nyhetsberättelsen måste ha en början och ett slut. Långsiktiga processer kan inte dramatiseras.
- Det konkreta vinner över det abstrakta. Personer snarare än principer. Det politiska spelet snarare än sakfrågorna. Kronor och ören i plånboken, inte långsiktiga dynamiska processer.
- Det duala segrar över det plurala. Ond och god eller åtminstone två slagskämpar. Nyanser och många alternativ bara komplicerar i onödan.

I denna medievidna miljö frestas politiker att, i stället för att tvingas förklara komplicerade dynamiska samband, gå motsatt väg, att göra politiska ingrepp där fördelarna tydliggörs och koncentreras medan kostnaderna görs mindre synliga, bland annat genom att spridas ut och skjutas upp. Man inför ett bidrag eller räddar jobben på en arbetsplats – och döljer kostnaderna i form av en ”osynlig” skatt.

Politikern blir alla goda gåvors givare. Omfördelningens snabba väg väljs före tillväxtens mer långsiktiga, allt i tron att politikens synliga handtag ska ge fler röster än marknadens osynliga hand.

## Sjätte reformhindret: Byråkratin

Liberalen Adolf Hedin konstaterade i skriften ”Hvad folket venter af den nye representationen” 1868:

*Den store mængden af ämbetsmän medför, helt naturligt, att det byråkrattiska fältet blir öfverfyllt af medelmåttor, med andligt småväxta personligheter, för hvilka den tomma formalismen naturnödvändigt blir hufvudsak. Dessa, som på andra områden möjligen kunnat blifva nyttiga samhällsmedlemmar, ha såsom ämbetsmän i själfva verket ingen annan uppgift än att gå i vägen för den duglighet, företagsamhet och patriotism, som de ej äro i stånd att fatta, emedan de endast dväljas i andlös rutin och aldrig våga sig utom det område, som begränsas af kurialstilens nötta landsväg, där de genom öfning och vana blifvit förtrogna med hvarje grop och hvarje sten.*

Man behöver inte vara en ”andligt småväxt personlighet” för att deformeras av en stel byråkrati. Alla formas av sin omgivning och den som har till uppgift att tillämpa ett regelverk kommer med tiden naturligen att känna en lojalitet och tilltro till det meningsfulla i den uppgiften.

Även den goda byråkratin – alltså en välfungerande, regelstyrd organisation – kan skapa problem för förnyare. Byråkratin strävar efter enhetlig tillämpning av i förväg fastlagda principer. Detta är en viktig grund för rättssäkerheten men kan skapa svårigheter för den som vill försöka något helt annorlunda. Byråkratin kvarnar mal ofta långsamt eftersom det ska vara möjligt att kritiskt granska och överpröva besluten. Också detta är viktigt för den demokratiska processen, men kan utgöra ett hinder för den som vill pröva något nytt.

Även om en enskild byråkrat är positiv till nytänkande så kan han vara förhindrad att släppa fram den som vill försöka, eftersom det fordrar beslut som ligger utanför det egna ansvarsområdet. Dessutom måste han beakta de kortsiktiga störningar som uppstår om invanda rutiner och etablerad praxis plötsligt bryts.

Det är inte bara den offentliga förvaltningen som kan skapa en hindrande byråkrati. Arbetsmarknadens parter har genom kollektivavtal dragit flera strån till denna stack. Och i storföretagens byråkratier finns personer som inte särskilt mycket uppskattar det nydanande. Den 10 september 1986 höll dåvarande Volvochefen Pehr G Gyllenhammar ett anförande på Verkstadsföreningen med rubriken ”Idéer och visioner inför 90-talet” där han sa detta:

*I Sverige talas det i dag om entreprenörskap kontra byråkrati. 'Entreprenör' står för allt det vackra i livet. Det står för utveckling, optimism och evig framgång. Entreprenören behöver inte bry sig om hur samhället i övrigt fungerar. Detta ständiga tal om entreprenörer är riskfyllt. Vi har inte råd med många. En entreprenör på postkontoren som gör att vi inte får posten varje morgon blir vi mycket upprörda över, även om vederbörande har charmant idéer om hur Posten ska utvecklas. När man använder telefonen i Sverige i dag kan man möjligen tro att det är entreprenörer som har börjat sköta Televerket, för ibland kommer man fram och ibland gör man det inte.*

*Huvuddelen av industriell verksamhet och huvuddelen av samhällets underhåll bygger icke på så kallat entreprenörskap. Det är en stabil, rutinmässig verksamhet med begränsat utrymme för fantasi men mycket utrymme för kompetens. Vi ska producera i morgon vad vi producerade i går, förhoppningsvis med något bättre kvalitet och till något lägre kostnad. Vi har inte råd med snabba kast i produktionen. Vi kan inte lägga om den för att någon råkar komma på en idé. Då rasar industri-Sverige och då rasar också en del av vår infrastruktur. Vi behöver lite kreativitet – inte mycket.*

Volvo hade på Gyllenhammars tid elva chefsnivåer från koncernchef till verkstadsgolv. Om man antar att en chef i genomsnitt kan styra åtta underlydande personer finns det i en pyramid med elva chefsnivåer plats för ungefär tio miljarder människor. Det tyder på att företaget var något överorganiserat.

## DEN SKAPANDE MÄNNISKAN

Det viktigaste motivet för reformer som frigör den skapande människan är att människan till sin natur är skapande. Humanisten Pico della Mirandola formulerade denna tanke i sitt manifest ”Om människans värdighet” 1486 där han låter Gud säga till människan:

*Jag har inte givit dig ett eget ansikte eller en egen plats, inte heller någon gåva som särskilt utmärker dig, o Adam, på det att du av egen kraft må önska, vilja och äga ditt ansikte, din plats och dina gåvor. Jag har varken skapat dig himmelsk eller jordisk, varken dödlig eller odödlig, för att du själv, som en god målare eller en skicklig skulptör, må fullborda din egen form. Du ska ha makt att degenerera till lägre former som är djuriska, du ska ha makt att enligt din själs beslut regenereras till högre former som är gudomliga.*

Politikens uppgift är inte att försöka uppnå ett idealiskt samhällstillstånd, utan att främja processer som bidrar till att människor finner lösningar på viktiga problem. Nya problem uppstår alltid då samhällen utvecklas, bland annat som en följd av politiska beslut, ny teknik, social omvandling, ökad kunskap eller av förändrade värderingar hos medborgarna, till exempel därför att allvarigare problem har eliminerats.

Eftersom en stor del av kunskapen inte kan centraliseras och aldrig är

säker, sker framsteg bäst genom decentraliserade processer med konkurrerande krafter. Denna insikt präglar liberalers inställning till vetenskap, kultur, politik och ekonomi. Forskningen, konsten, demokratin och marknadsekonomin bygger på mångfald, experiment, konkurrens och kritik. Vetenskap, politik och ekonomi handlar inte bara om att nya kunskaper, reformer och produkter läggs till det bestående. De handlar också om att göra sig av med gamla problemlösningar som visar sig mindre ändamålsenliga. Bertrand Russell konstaterar:

*Det finns inget slutmål för samhällsinstitutionerna; de bästa är de som uppmuntrar till framåtskridande mot andra, som är ännu bättre. Utan strävan till förändring kan människolivet inte förbli gott. Det är inte ett färdigt Utopia vi bör önska oss utan en värld där fantasin och hoppet lever och verkar.*

Den skapande människan är både mål och medel. I själva verket bygger all mänsklig utveckling – den må vara ekonomisk, politisk, kulturell eller social – på skapande människors insatser. Politiken har en viktig uppgift att undanröja hinder för denna utvecklingskraft.

### **Institutioner är viktiga**

En av de mest uppmärksammade nationalekonomiska teoribildningarna under senare år är den institutionella skolan som hävdar att de politiskt bestämda reglerna är avgörande för ekonomins utvecklingsförmåga. Två ekonomer inom denna skola, Robert W Fogel och Douglass C North, belönades 1993 med Nobelpriset i ekonomi. Men faktum är att ett annat Nobelpris utdelades 84 år tidigare för ett verk som innehöll en institutionell ekonomisk analys.

Den liberala författarinnan Selma Lagerlöf fick Nobelpriset i litteratur 1909 för sin roman ”Jerusalem” från 1902. Där gör hon en institutionell analys av frågan varför Palestina var så fattigt. Hon konstaterar att landet



har ett geografiskt läge vid Medelhavet mellan Österland och Västerland som ger utomordentliga möjligheter till lönande handel. Både kustslätten och Jordandalen hade goda jordar, vilket kunde vara grunden för ett lönande jordbruk. Palestinas fattigdom beror, enligt Selma Lagerlöf, på de politiskt bestämda reglerna:

*Det var den turkiska regeringen borta i Konstantinopel, som var orsak till hela olyckan. Det var den, som hade låtit de gamla vattenledningarna förfalla, som inte höll vägarna vid makt, som satte sig emot allt järnvägsbyggande, som hindrade företagsamma utlänningar att anlägga hamnar, som förbjöd att införa västerländska böcker och tidningar. Det var den, som lade så tunga skatter på envar, som företog sig ett nyttigt eller inbringande arbete, att folk föredrog att dåsa bort sitt liv i överksamhet. Det var den, som inte upprätthöll rättvisan, utan tillät domare att ta mutor, som lämnade rövare att i långa tider husera ostraffade, som hade låtit hela folket förslöas och försummas, tills det inte mer var i stånd att tänka på att resa sig.*

Selma Lagerlöf uttrycker i dessa rader insikter som många debattörer hundra år senare inte tycks ha tagit till sig:

- Det är inte naturrikedomar som skapar välstånd. I så fall skulle Ryssland tillhöra ett av världens rikaste länder och Japan ett av de fattigaste.
- Det är inte heller tekniska färdigheter som skapar välstånd. Kina låg länge före Europa då det gällde teknisk utveckling. Men det var i Europa som den industriella revolutionen inleddes. Och stora delar av Kina befinner sig – på grund av feodalism och kommunism – fortfarande på en förindustriell nivå.
- Politiska regler har däremot en avgörande inverkan för välståndsskapandet. Därför är det viktigt att överväga hur de politiska reglerna ska se ut.

Enkelt uttryckt bör reglerna ge människor *möjlighet* och *motivation* att tänka ut nya lösningar på olika problem, att experimentera, att försöka omsätta idéerna i praktiken – kort sagt att skapa.

Möjlighet att skapa förutsätter ett stort mått av personlig frihet – politiskt, religiöst, ekonomiskt och socialt. Det är också viktigt med ett rättssystem som bidrar till fredliga konfliktlösningar och som skyddar egendom och kontrakt. Motivation att skapa förutsätter möjligheter till belöning – ekonomiskt eller i annat avseende – om det man skapar bidrar till att lösa människors problem.

Kapitalismens historia – från Italien på 1200-talet och framåt – kan i stor utsträckning beskrivas som historien om utvecklingen av allt bättre institutioner för att ge människor möjligheter och motivation till skapande.

### **Omfördelning eller omvandling?**

Då Selma Lagerlöf skrev ”Jerusalem” arbetade mer än hälften av svenskarna i jordbruket. Många var fattiga och led nöd. Barnadödligheten och medellivslängden motsvarade förhållanden som vi i dag kan finna i länder som till exempel Tanzania.

I dag ser landet helt annorlunda ut. Endast någon procent av arbetskraften finns i jordbruket.

Barnadödligheten har minskat med 96 procent och medellivslängden har ökat med ett kvartssekel. Trots att arbetstiden nästan har halverats har värdet av det vi årligen producerar tiofaldigats, räknat per invånare. Vi lever längre, har högre utbildning och är friskare. Vi kan resa mer och njuta mer av vad naturen och kulturen har att bjuda. Arbetsplatserna och bostäderna är sundare.

Det är uppenbart att 1900-talets enorma materiella och andliga välfärdsökning har åstadkommit genom ekonomisk tillväxt, inte genom omfördelning. Även för framtiden gäller detsamma: den välfärdsökning som är möjlig genom tillväxt är betydligt större än den kortsiktiga vinst

som några kan göra på omfördelning. Trots omfördelningspolitikens begränsningar är den ofta mer populär än en tillväxtstimulerande politik. Detta har flera orsaker:

- Omfördelning ger omedelbara resultat, medan tillväxteffekterna tar tid.
- Det finns utbredda vanföreställningar om hur stora vinster som genomsnittsmedborgaren kan göra genom omfördelningar respektive tillväxt.
- Omfördelning är en mycket tydlig och lättbegriplig process, medan tillväxtens mekanismer är mer osynliga. Därför har många en överdriven tilltro till träffsäkerheten i omfördelningspolitiken och en överdriven misstro mot de politiska möjligheterna att stimulera tillväxt.
- Omfördelningen uppfattas ofta om gratis av den som får mer resurser, medan tillväxtpolitiken kan innebära att man behöver göra egna insatser.

Ordet ”tillväxt” kan emellertid föra tankarna fel. Om man talar om tillväxt leds tankarna lätt till någon form av organisk process där ett land, närmast automatiskt, hela tiden producerar mer och mer av samma saker med samma metoder. Detta är vad långsiktig ekonomisk utveckling minst av allt handlar om. Vi förstår de långsiktiga utvecklingsprocesserna bättre om vi använder ordet ”omvandling”.

Långsiktig ekonomisk utveckling innebär att nya produktionsmetoder och nya produkter hela tiden introduceras samtidigt som äldre metoder och produkter försvinner. Parallellt med detta sker – oundvikligen – ett skifte av aktörer. Nya aktörer slår sig in på marknaden samtidigt som äldre aktörer försvinner eller minskar i betydelse.

Ingen utveckling är möjlig utan avveckling. Resurser i form av bland annat arbetskraft och mark måste frigöras för att kunna skapa nya företag. Därför är utveckling alltid ett hot mot det bestående. Och de kort-

siktiga kostnaderna vid en avveckling gör det frestande för politiska lycköskare att vinna billiga poänger.

Två exempel från Östergötland är belysande: då det företag som har bidragit mest av alla till nya jobb i Sverige under 1990-talet, nämligen Ericsson, skulle lägga ner en anläggning i Norrköping 1997 hotade socialdemokraternas partisekreterare Ingela Thalén med konsumentbojkott av Ericssons produkter.

Vad som händer om ett företag inte i tid fattar avvecklings- och omställningsbeslut har vi facit på fyra mil därifrån. Sveriges ledande IT-företag på 1950- och 60-talet, Facit i Åtvidaberg, hade kanske inte gått under om ledningen haft kraft och mod att i tid fatta obehagliga beslut om nedskärningar.

### **Den viktiga entreprenören**

För att vi ska kunna skapa ett tillräckligt utrymme för förnyelse i samhället måste det finnas stora områden där utvecklingen drivs framåt genom experiment snarare än genom centralstyrda reformer. Det handlar om att ge människor möjligheter att i liten skala pröva något nytt – och om de har framgång, få möjlighet att växa. De ska inte först behöva få med sig en majoritet. De ska inte från början behöva försöka lösa alla problem överallt. Det räcker med att de försöker lösa några problem här och nu.

Alla djärva experiment innebär risker för misslyckanden. Även detta talar för en experimentverksamhet som inledningsvis bedrivs i liten skala där de ansvariga har frihet att fatta egna beslut och själva får ta de huvudsakliga konsekvenserna av dessa, såväl de positiva som de negativa.

Inom en kapitalistisk ekonomi spelar entreprenörer en nyckelroll. En entreprenör är en person som i vinstsyfte förflyttar resurser mellan olika marknader eller introducerar en ny produkt eller en ny produktionsmetod på en marknad. I själva verket kan man hävda att det just är förekomsten av entreprenörer som konstituerar detta system. Det utmärkan-

de för marknadsekonomin, eller kapitalismen, är att det (inom vissa vildar, som jag här inte går in på) är tillåtet för vem som helst att med vilken teknisk metod som helst försöka producera vad som helst och sälja det till vem som helst.

Den svenska ekonomiska utvecklingen – och samhällsutvecklingen överhuvudtaget – kan inte förstås om vi inte uppmärksammar det som har åstadkommit av framgångsrika entreprenörer som till exempel Gustaf Dalén, Assar Gabrielsson, Ingvar Kamrad, Ruben Rausing och Stikkan Andersson. Även vårt partisystem har skapats av politiska entreprenörer som August Palm, Arvid Lindman och Lewi Pethrus.

Joseph Schumpeter har beskrivit den framgångsrike entreprenörens insats som ”skapande förstörelse”. Genom sin framgång slår han ut äldre strukturer och aktörer. En förutsättning för kapitalismens dynamik är att den framgångsrike entreprenören inte behöver betala de avvecklingskostnader och kapitalförluster som drabbar dem han konkurrerar ut. Detta kan synas som ett osympatiskt drag. Men betänk alternativet! Om en entreprenör antingen misslyckas (och därmed drabbas av en ekonomisk förlust) eller lyckas (och därmed får betala för andras förluster) så skulle det sannolikt inte bli mycket till entreprenörskap i samhället.

Däremot är det en viktig politisk uppgift att se till att det finns trygghetssystem – till exempel socialförsäkringar, utbildningsmöjligheter och arbetsmarknadspolitik – för dem som drabbas av den skapande förstörelsen och för entreprenörer som misslyckas.

### Ingen vacker syn

I Henrik Ibsens pjäs ”En Folkefiende” från 1882 säger huvudpersonen att man inte bör ha sina bästa byxor på när man är ute och strider för frihet och sanning. Den skapande människan är inte alltid en så vacker syn – så länge skapandet pågår. Det är viktigt att ha detta i åtanke då vi diskuterar den skapande människan. Under senare tid har det blivit vanligt i de flesta läger att betyga sin högaktning för entreprenören. Men om man tror

att denne entreprenör alltid står där man ställer honom blir man lätt besviken.

Att tro på den skapande människan innebär att man måste vara beredd att acceptera ett antal företeelser som inte självklart är problemfria:

- Att vara en framgångsrik entreprenör fordrar ofta egenskaper som själv-tillit, uthållighet och koncentration. Omgivningen uppfattar därför lätt entreprenören som självupptagen, envis och perspektivlös.
- Den har störst framgång som gör något ingen annan tror på. Rader av svenska entreprenörer – Ingvar Kamprad, Ruben Rausing med flera – kämpade länge i uppförsbacke. En del affärsmetoder har kritiserats. Men i dag är de flesta tacksamma för vad de har åstadkommit.
- Att skapa nytt är också att riva ner det gamla. Entreprenörer hotar ofta det bestående. Det innebär att entreprenören ofta får slåss mot det etablissemang som känner sig hotat: nya företagare mot gamla storföretag, nya politiska rörelser mot gamla partier, artonhundratalets väckelse-rörelse mot Svenska kyrkan.

Politiker är ofta olämpliga som entreprenörer på marknaden, eftersom ovanstående egenskaper lätt kommer i konflikt med den politiska strävan att söka ett brett stöd i opinionen.

### **Allt är inte guld som glimmar**

Det finns åtskilliga tecken på att det gått bra för svensk ekonomi under de senaste åren: tillväxten har varit hög, reallönerna har stigit, inflationen har varit obefintlig, arbetslösheten har sjunkit och de offentliga finanserna har stärkts. De ljusa sidorna av Sveriges ekonomi är till stor del en följd av de liberaliseringar som borgerliga och socialdemokratiska regeringar har genomförts under senare decennier, bland annat:

- Medlemskapet i EU som har vidgat marknaderna och ökat konkurrensen.
- Riksbankens självständiga ställning som har bidragit till att knäcka inflationen.
- Förlängda mandatperioder och en stramare statlig budgetprocess som har bidragit till sundare statsfinanser.
- Avregleringar inom bland annat tele-, el- och finansmarknaderna som har ökat konkurrensen.
- Skatte- och allemanssparandet som har gjort Sverige till ett folk av aktieägare.
- Skattereformen som innebär att det lönar sig mer att arbeta och spara.
- Valfrihetsrevolutionen inom skola och omsorg som har givit människor ökad makt över sin tillvaro.

Men samtidigt finns anledning att komma med ett antal mementon:

- En stor del av tillväxten och den minskade arbetslösheten handlar om en återhämtning ur en djup lågkonjunktur. Ännu återstår att bevisa att Sverige också har en förmåga att växa vidare.
- Bakom den officiella arbetslöshetsstatistiken finns en stor dold arbetslöshet. Dessutom ökar sjukskrivningar och förtida pensionsavgångar. Antalet människor som verkligen arbetar är alldeles för lågt.
- De förbättrade statsfinanserna är i alltför hög grad en följd av tillfälliga effekter och budgetmanipulationer. Kostnadskontroll saknas, inte minst

i sjukförsäkringen. Och de svenska statsfinanserna är mycket konjunktur känsliga.

- Sverige är visserligen med i EU – men ändå inte på riktigt. Det verkliga engagemanget saknas.
- Befolkningsutvecklingen – där en allt mindre andel av befolkningen kommer att vara i arbetsför ålder – skapar ett stort behov av reformer för att klara tillväxt och trygghet.
- Internationaliseringen eroderar många skattebaser. Sverige måste genomföra skattereformer som gör att vi i den internationella konkurrensen är ett attraktivt land för människor och näringar.
- Omvärlden står inte still utan utvecklar ständigt bättre institutioner. Sverige har en alltför smal bas i den internationella konkurrensen – ett extremt starkt beroende av ett stort företag, Ericsson, samtidigt som villkoren för nya, entreprenörsdrivna företag är för dåliga. Vi har brist på nyckelpersoner inom strategiska kompetensområden.

SNS Ekonomiråd konstaterar i sin rapport 2001, ”kluster.se”, att Sverige under de senaste åren bara har hämtat in några få procentenheter av den BNP-eftersläpning på 15–20 procent i förhållande till OECD-länderna som inträffat sedan 1970. Därför har vi fallit från medaljplats till 22:a plats 1998 på listan över världens rikaste länder. Om Sverige skulle lyckas uppnå en tillväxt som varaktigt ligger en procentenhet över genomsnittet bland de rika länderna, dröjer det ändå 17 år innan vi återtagit en plats bland de tio rikaste.

Mot denna bakgrund pekar mycket i svensk politik i fel riktning. I stället för att bygga vidare på de framgångsrika reformerna talar många hellre om att genomföra återställare, att få människor att arbeta mindre och att gå vidare med nya, kostnadskrävande reformer. Alltför många



politiker lovar lycka – alltför få rätten att sträva efter lyckan.

Anledningen till detta är bland annat bristande eftervård och pedagogik kring liberaliseringarna. Från socialdemokratins håll har många reformer framställts som nödvändiga eftergifter gentemot ondsinta marknadskrafter. Nu, då krisen är över, är det dags för en ny skördetid. Från borgerligt håll har det saknats tillräcklig kraft och förmåga att vinna människors förtroende för ett liberalt reformarbete. Socialdemokraterna vill inte erkänna att de delvis fört en liberal politik och de borgerliga talar ogärna om att socialdemokraternas politik delvis varit framgångsrik.

Sverige måste åter vinnas för liberala reformer. En konstruktiv reformagenda måste skapas. Människor måste övertygas. Allianser knyts. Förändringsagenter ges möjligheter att etablera sig. Experiment uppmuntras. Goda exempel spridas. Ett led i detta arbete är att dra lärdomar av tidigare reformer. Den historien saknar inte heller visst underhållningsvärde. Detta är vad resten av denna skrift handlar om.



## TIO ERFARENHETER

Historien är full av exempel på dynamiska reformer som till en början mötts av hårt motstånd men som med tiden accepterats av de flesta. I inledningsskedet reser särintressen, byråkrater och konservativa av alla kulörer rader av tekniska, ekonomiska, politiska och sociala invändningar. Deras argumentation har stor betydelse för debatten medan påtryckargrupperna för reformerna ofta är relativt svaga.

Några år efter det att reformen har genomförts är bilden normalt den motsatta: få tar längre de ursprungliga invändningarna på allvar. Samtidigt har de nya reglerna givit upphov till nya aktörer och strukturer som slår vakt om sin nyvunna frihet.

Vi ska i det följande kortfattat gå igenom tio svenska reformer för att se hur de bemötts. Därefter kommer två lite längre avsnitt om de senaste årens valfrihetsrevolution och teleunder. Vi kommer att möta bland annat rädslan för de nya järnvägarna, de inskränkta bedömningarna av telefonins möjligheter, köpmännens egenintresse, de till en början nästan osynliga – men sedan mycket påtagliga – vinsterna med arbetsförmedlingsmonopolets avskaffande och byråkratins bekymmer med friggeboden.

## Skråväsendet

Under perioden 1870–1970 hade Sverige, näst efter Japan, världens snabbaste ekonomiska tillväxt. Grunden för detta ekonomiska under lades genom de liberala reformer som genomfördes decennierna dessförinnan. Skråväsendet avskaffades, näringsfrihet infördes, kvinnans rättigheter vidgades, järnvägar byggdes och undervisningen förbättrades.

Skråväsendet avskaffades 1846. En viktig faktor – vid sidan av den liberala agitationen – för att det uppstod ett reformtryck var befolkningsutvecklingen. ”Freden, vaccinen och potäterna” hade, för att tala med Tegnér, gjort att allt fler barn överlevde till vuxen ålder. Det uppstod en proletarisering av landsbygden genom att andelen jordlösa steg samtidigt som många fattiga flyttade in till städerna, där skråväsendet och andra regleringar minskade deras möjligheter att finna en försörjning.

20-talisterna (alltså de som föddes på 1820-talet) fyllde samma funktion som vår tids 40-talister: deras stora antal gjorde det nödvändigt med strukturella reformer för att kunna ge dem plats på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Men medan 40-talisterna bereddes plats i en snabbt växande offentlig sektor så blev lösningen på 20-talistproblemen en liberalisering av ekonomin.

Motståndet mot näringsfriheten var hårt. Många mindre köpmän och hantverkare var rädda för en ökad konkurrens. Och bland de konservativa fanns en rädsla för att industrialismen och ”penningaristokratin” skulle krossa traditionella institutioner och värden.

August von Hartmansdorff var de konservativas obestriddige ledare under 1840-talet. Han argumenterade kraftfullt mot all liberalisering av ekonomin och var en ivrig protektionist. Anspråken på den individuella äganderätten var oförsänkbara – all egendom tillhörde egentligen staten. Näringsfriheten skulle föra in kapital i hantverket, vilket skulle medföra industrialisering och effektivisering, vilket i sin tur skulle slå sönder det gamla hierarkiska och småskaliga samhället.

Överhuvudtaget ansåg von Hartmansdorff att individualismen och den

frivilliga samverkan var förkastlig, eftersom människor då kunde träda ur en samverkan som de ogillade. Kraven på sänkta skatter var också farliga. Genom rikligt flödande skattemedel skulle i stället regeringen bli i stånd att befrämja samhällets välstånd och förkovran. Liksom andra konservativa ansåg han sig föra de fattigas talan. Skråväsendets avskaffande skulle exempelvis leda till ”de fattiga hantverkarnas undergång och varornas fördyring”.

Man kan alltså konstatera att August von Hartmansdorff i allt detta är en intellektuell föregångare till Göran Greider.

## Järnvägarna

Av stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen var den snabba utbyggnaden av järnvägsnätet. De stora avstånden och det ringa befolkningsantalet gjorde detta till ett kostsamt projekt, och liberaler, med finansminister Johan August Gripenstedt som främste tillskyndare, förespråkade ett statligt engagemang. Därigenom skulle avlägsna landsändar knytas samman och stora, slumrande resurser kunna nyttiggöras för landets utveckling.

Många konservativa var emellertid skeptiska till denna tekniska nymodighet som ansågs representera en destruktiv maskinkultur. En representant för denna syn var ”Ydredrotten” Leonhard Fredrik Rääf som i statsutskottet 1848 gjorde följande reservation:

*Vid ångvagnens flykt äger man ingen styrelserätt. Intet förstånd, ingen personlig styrka kan begagnas, ingen fara avvärjas. Man forslas såsom ett annat packgods. Klemighet och redlöshet ska, genom det låga priset, införas hos ett långt större antal resande än förut.*

## Frihandeln

Genom Gripenstedts ihärdiga arbete kunde Sverige 1865 ansluta sig till det europeiska frihandelssystem som Storbritannien och Frankrike hade

skapat fem år tidigare. Då, liksom så många gånger senare, mötte reformen hårt motstånd, framför allt bland inhemska livsmedelsproducenter som skydde den utländska konkurrensen. Precis som nu beskrevs frihandels anhängare som offer för abstrakta teorier och anonyma utländska intressen:

”Våra inhemska näringar ska uppoffras för den kosmopolitiska handelns intressen” och man varnade för att ”vi enligt frihandelsprincipen gjort oss totalt beroende av utländsk tillförsel av allt, som i utlandet tillverkas billigare än här”. Rudolf Klinckowström angrep Gripenstedt med följande ord:

*Hänförd av frihandelns bländande irrbloss har han, följande detta förvil-  
lande sken, fortgått på sin bana mot det mål, han för sig utstakat, obekym-  
rad om den leder över grusade fabriker och störtade näringar.*

Inom tullpolitiken skedde på 1880-talet – efter hård politiskt strid – en återgång till protektionismen. Om detta skaldade Gustaf Fröding:

*Godsägarsäten, stadiga, runda  
säckar, det inhemska rågmjölets värn,  
sitta i riksdagen. Tullstrider stunda.  
Måtte ej pannkaka bli av affärn! –*

*Heliga tull! dig hylla och följa  
tjocka patroner med mjölgrötigt mod.  
Bränning på bränning, bölja på bölja  
hävas i tullarnes syndaflod.*

## **Jämställdheten**

Kvinnors möjligheter att utöva olika yrken var fram till mitten av 1800-talet mycket begränsade. Av sociala skäl kunde fattiga kvinnor få tillstånd

att driva till exempel vissa former av småhandel som inte ansågs konkurrera med de manliga handlarna. Det fanns också många kvinnor som drev krogrorelse. Även efter det att näringsfriheten införts var många yrken, framför allt offentliga tjänster, stängda för kvinnor, antingen genom direkta förbud eller indirekt genom att kvinnor var utestängda från högre utbildning. Dessutom stod gifta kvinnor ända till 1921 under makens förmynderskap.

Successivt har kvinnors rättigheter vidgats. De sista offentliga yrken som öppnades för kvinnor var prästämbetet i Svenska kyrkan 1958 och olika officersyrken omkring 1980. Inför varje reform har invändningar rests: Kvinnor kan inte sköta sin egen ekonomi. Kvinnor har inte bruk för utbildning. Kvinnor är olämpliga som telegrafister. Kvinnor kan inte anförtros ansvaret att få rösta i allmänna val etcetera.

Invändningarna mot jämställdheten har varit tämligen likartade från 1800-talets början och framåt. Detta trots att reformmotståndarnas invändningar, inte helt oväntat, visat sig ohållbara. Kvinnor kan sköta sin egen ekonomi. Kvinnor har bruk för utbildning. Kvinnor kan vara lämpliga som telegrafister etcetera. Det är i alla händelser mycket svårt att hitta någon jämställdhetsreform där det senare visat sig att kvinnans ökade rättigheter orsakat så stor skada att starka politiska krafter har velat göra någon återställare.

Då folkskolan diskuterades på 1840-talet ifrågasatte prosten Agrell om flickor verkligen behövde gå i skolan. De kunde väl möjligen ha nytta av kunskaper för att stava rätt i kärleksbrev, men knappast till något annat. Ur manschauvinismens kuriosakabinett kan vi också hämta följande exempel, nämligen bondeförbundaren Axel Rubbestads riksdagsanförande i kvinnoprästfrågan 1955:

*Det är klart, att en kvinna kan ha ett mycket starkt religiöst intresse, men en känner väl lite var till hur temperamentsfulla kvinnor är och hur lätt det uppkommer situationer, där de har svårt att hålla balansen. Det är klart att sådant inte passar för den som är präst. – Den som går och biktar sig för en*

*kvinna kan ju riskera att hela församlingen kan få reda på ens gärningar både i det ena och det andra.*

## **Affärstiderna**

Sedan 1972 har Sverige haft fria affärstider, vilket ännu i dag är närmast unikt i Europa. Först under 1990-talet har en del andra länder infört vissa liberaliseringar i affärstidslagstiftningen. Motivet för den svenska avregleringen var att tillgodose konsumenternas – inte minst de dubbelarbetande barnfamiljernas – intresse av att själva kunna välja när de skulle göra sina inköp. Varuhus och stormarknader hade också ett uttalat intresse av ökat öppethållande.

I dag finns det knappast någon väsentlig politisk aktör som förordar en reglering av affärstiderna. De allra flesta människor ser det som självklart att själv kunna bestämma när man vill handla. Och minnet lever nog fortfarande kvar hos många av den orimliga diskussion om ”kiosksortimentet” som regleringen gav upphov till.

Förbudet mot söndagsöppet gällde ju inte kiosker, bensinmackor och liknande försäljningsställen. Vad de kunde få sälja på söndagar reglerades i en särskild förordning från Arbetarskyddsstyrelsen: Godis gick bra, men inte grönsaker. Damstrumpor, men inte herrstrumpor. Bitsocker, men inte strösocker. Pappersservetter, men inte tygservetter. Uppvärmda matportioner, men inte djupfrysta. Gissa om vi liberaler kunde hålla festliga torgmöten om detta då en återreglering debatterades på 70-talet!

Avregleringen inleddes 1967 då det blev möjligt för affärer att ha öppet till klockan 20 på vardagar. Den nya affärstidslagen skulle endast gälla till utgången av 1971, varefter en total avreglering skulle ske. Denna reform hade starkt stöd i remissinstanserna. Det fanns till och med ett tryck på att avregleringen skulle gå ännu snabbare. De enda som motsatte sig en avreglering var kommunalfullmäktige i Gislaved och Kungsör samt Centerns kvinnoförbund.

Då riksdagen 1971 skulle ta ställning till den fullständiga avregleringen



väcktes emellertid flera motioner om en bibehållen reglering; en partimotion från kommunisterna och enskilda motionärer från alla andra partier. Motiven för en bibehållen reglering var hänsynen till de anställda, till mindre familjedrivna butiker, till konsumenterna som skulle drabbas av högre priser och till dem som bodde på landsbygden och i mindre tätorter.

Efter några år av fria affärstider växte det emellertid fram en opinion inom handeln, både bland de anställda och bland företagen, framför allt mot söndagsöppet. En statlig kommitté tillsattes 1975 för att analysera effekterna och föreslå eventuella åtgärder.

I affärstidskommitténs slutbetänkande 1977 fanns tre förslag till återreglering av affärstiderna. Centern, socialdemokraterna och Handelsanställdas förbund ville i stort sett återgå till det som gällde före 1972. KF:s representant ville ha en något mildare reglering medan Köpmannaförbundets direktör ville ha fritt på vardagar och förbud på söndagar. Folkpartiets och moderaternas representanter ville behålla de fria affärstiderna.

Någon reglering blev det emellertid inte. Finansminister Kjell-Olof Feldt avvisade uttryckligen regleringskraven från partikamraterna med motiveringen att konsumenterna och branschen under flera år anpassat sig till fria affärstider, och att det därför var mycket svårt att återinföra någon reglering. Men ytterligare en utredning skulle tillsättas, som avlade sitt betänkande 1991, innan frågan avfördes från det politiska debattbordet.

I förslaget från centern och socialdemokraterna 1977 hävdades att ”den nivå det kontinuerliga söndagsöppethållandet vid varuhusen nått överstiger vad som kunnat förväntas med hänsyn till konsumenternas intresse av inköp av varor på icke ’normala’ tider”. Man befarade att de ökade öppettiderna skulle komma att ”smitta av sig” till andra delar av detaljhandeln. ”Risken för en sådan smittoverkan kan emellertid elimineras om butikernas öppethållande regleras i särskild lag.” Förslagsställarna avvisade en lösning genom kollektivavtal eftersom konsumentintresset då inte

kunde göra sig gällande. ”Genom att i särskild lag reglera affärstiderna kan konsumenterna ges ett reellt inflytande över butikernas öppethållandetider genom de möjligheter som finns till påverkan av lagstiftarna.”

Köpmannaförbundets representant hänvisade till att en stor majoritet av förbundets medlemmar ville ha en lagreglering av öppethållandet på söndagar. Han påpekade att Sverige avvek från vad som gällde i de flesta andra länder. Även han avvisade kollektivavtal som en möjlig lösning. Då fanns nämligen risk för konkurrensnedvridning, till exempel mellan livsmedelsbutiker och bensinmackar. Av samma skäl ville han också ha en hård reglering av ”kiosksortimentet”. Forsiktigtvis preciserades inte vilka varor som skulle vara tillåtna eller förbjudna. Kanske ville Köpmannaförbundets direktör, i jämställdhetens namn, förbjuda söndagsförsäljning av både herr- och damstrumpor.

## **Bokpriserna**

Avregleringen av bokmarknaden är ytterligare ett exempel där Sverige liberaliserades långt före många andra europeiska länder. 1970 blev bokpriserna fria – något som ännu inte är fallet i flera europeiska länder.

1953 fick Sverige en konkurrenslagstiftning som förbjöd leverantörer av varor att bestämma ett lägsta pris hos återförsäljarna, så kallat bruttoprisförbud. Det fanns dock dispensmöjligheter, vilket utnyttjades av bokbranschen. Motivet var att garantera en olönsam men kulturellt värdefull utgivning. Systemet innebar att bokhandeln hade ensamrätt på försäljning av böcker över en viss prisgräns och att Svenska Bokförläggareföreningen hade kontroll över bokhandelsetableringen.

1965 vägrade Näringsfrihetsrådet att bevilja fortsatt dispens och gav möjlighet till en femårig övergångsperiod. Bokbranschens organisationer ogillade avregleringen och hävdade att den skulle få ödesdigra konsekvenser för svensk bokmarknad.

Effekterna av avregleringen har emellertid blivit en vitaliserad bokmarknad. Nya, effektiva aktörer har etablerat sig inom bokhandeln, till exempel

Akademibokhandeln. Bokklubbarna har växt kraftigt. Under senare år har det skett en stor försäljningsökning av kvalitetspocket inom skön- och facklitteratur. Vi har i dag tillgång till billiga, lättåtkomliga pocketböcker som säljs i kiosker, på flygplatser och stormarknader. Bokklubbarna erbjuder ett brett sortiment tillgängligt över hela landet. 1,4 miljoner människor är medlemmar i bokklubbar, därav 300 000 i barnbokklubbar. Bokklubbarna erbjuder det mesta av allmänt intresse ur nytugivningen till ett pris i genomsnitt 25 procent under normalpriset. De är en förutsättning för utgivning av nya okända författare, inte minst översättningar.

I dag finns inget intresse hos branschorganisationerna för en återreglering av bokmarknaden, Författarförbundet undantaget. Den fria bokmarknaden sägs av kritikerna hota den seriösa litteraturen och bokhandeln. Bokförläggare Per I Gedin avfärdade i Svenska Dagbladet den 7 april 1998 dessa invändningar:

*Man kan sammanfatta dem med att människor läser för lite, det kommer ut för lite 'bra' böcker, de fria priserna är ett elände, det finns för få bra boklådor, bokklubbarna är ett hot mot mångfalden etcetera. Låt oss i stället se på bokmarknaden med nya, friska ögon. Trots konkurrensen från de nya medierna har bokläsningen sedan 90-talets början ökat med 10 procent. Bokförsäljningen i antal volymer har visserligen inte ökat de senaste tjugo åren, men den har å andra sidan inte heller minskat trots anstormningen av nya medier. Antalet boklådor, som enligt pessimisterna skulle reduceras med hälften när de fasta priserna försvann, är lika stort som under fastpristiden före 1970, med skillnaden att de är betydligt modernare och effektivare. Allra viktigast för förnyelsen av bokmarknaden är de nya former för boken och distributionen som kommit de senaste decennierna, som pocketböcker och bokklubbar.*

Den statliga bokutredaren Anna-Greta Leijon föreslog emellertid 1997 att man skulle möjliggöra temporära rabattförbud på nytugivna böcker, vilket skulle innebära ett allvarligt hot mot de seriösa bokklubbarna. Hon föreslog också inskränkningar i konkurrenslagstiftningen så att bransch-

en skulle kunna ingå priskarteller – vilket den dessbättre inte är intresserad av – trots att erfarenheterna av fria bokpriser inte hade givit några övertygande argument för en återreglering. Dessutom hade de nya produktions- och distributionsformer som internationaliseringen och informationstekniken skapat gjort denna form av regleringstänkande helt och hållet passé.

## Närradion

Ett av de områden där senare decenniers avregleringar har fått mycket påtagliga effekter i människors vardag är etermedierna. Få kan i dag tänka sig en återgång till det som i decennier var det självklara i Sverige, monopolradio och monopolteve.

Avregleringen inleddes mycket försiktigt genom att den borgerliga regeringen 1978 föreslog en försöksverksamhet med närradio. Förningar skulle på försök få sända lokala, reklamfria program samtidigt som utvecklingen följdes av en parlamentarisk utredning. 1979 började försöket och 1982 permanentades verksamheten. Närradion kom att bli en viktig hävstång för en fortsatt liberalisering, eftersom många förningar ville vidga sin programverksamhet. 1993 beslutades om att tillåta reklamfinansierad, kommersiell lokalradio.

Förslaget om försöksverksamhet 1978 mötte många invändningar. Här är ett axplock ur propositionens remissammanställning:

- Kommunförbundet, Riksidrottsförbundet, Nykterhetsrörelsens landsförbund, Klys (Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd) och Författarförbundet ansåg att Sveriges Lokalradio var väl lämpad att belysa folkrörelsernas och organisationernas verksamhet och problem.
- Utbildningsradion tyckte det var fel att, i stället för att ge Utbildningsradion och Lokalradion ökade resurser, skapa en ny radioverksamhet som skulle konkurrera med dem.

- LO trodde att närradion kunde bli ett skäl för Sveriges Radio att köpa sig fri från kritiken att folkrörelserna får för lite utrymme i de ordinarie riksprogrammen.
- KF hävdade att ytterst få lokala och regionala organisationer har resurser att helt självständigt svara för sändningarna.
- Statens ungdomsråd anförde att ungdomsorganisationernas kostnader för information och utbildning hade stigit mycket kraftigt under senare år och att närradion skulle sätta dem i en ännu svårare situation.
- Musikerförbundet varnade för riskerna att kommersiella intressen skulle kunna få utrymme i närradion.
- CUF uttryckte farhågan att närradion enbart skulle etableras på större orter.
- Socialstyrelsen oroade sig för indirekt marknadsföring av alkohol och tobak.

Och ändå finns det personer som tror att en gammal regeringsproposition inte kan innehålla mycket underhållande läsning.

### **Friggeboden**

Folkpartiregeringen lämnade 1979 en omfattande proposition med förslag mot krångel och onödig byråkrati. Det mest kända förslaget gällde friggeboden, det vill säga att vissa mindre komplementbyggnader skulle befrias från bygglöv om de inte placerades för nära tomtgränsen och inte var avsedda att bo i. Rader av invändningar rester av remissinstanserna:

- Riksantikvarieämbetet var bekymrat för områden med kulturhistorisk bebyggelse medan Göteborgs kommun var oroad för hur det skulle gå i hårt exploaterade radhusområden.
- Länsstyrelsen på Gotland ansåg att den som uppför en friggebod av okunnighet lätt skulle komma att bryta mot andra byggbestämmelser.
- Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer hävdade att byggnadsnämndernas arbetsbelastning skulle öka väsentligt eftersom de i efterhand skulle behöva åtgärda alla felaktiga friggebodar.
- Föreningen Sveriges stadsarkitekter fann förslaget principiellt tveksamt eftersom det innebar ett avsteg från det kommunala planmonopolet.
- Näringslivets byggnadsdelegation, Statens institut för byggnadsforskning och Bostadsstyrelsen befarade att grannkonflikter skulle bli vanligare.
- Stadsarkitekterna i Göteborgs förorters medlemskommuner bedömde det som oralistiskt att friggebodarna skulle uppfylla fastställda föreskrifter om värmeisolering och lufttäthet.
- Länsstyrelsen i Stockholm ansåg att förslaget kunde uppfattas som en uppmantran att bygga ett friliggande hus i stället för att göra en tillbyggnad som ofta kan vara mer motiverad.
- Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer och Föreningen Sveriges stadsarkitekter oroade sig för att friggebodarna skulle placeras på ett olämpligt sätt, till exempel mitt på tomten.

## Leveransmonopolen

1979 föreslog den borgerliga regeringen att vissa statliga företags monopol på leveranser till statsförvaltningen skulle avskaffas. Myndigheterna skulle inte längre vara tvungna att alltid vända sig till bevakningsföretaget ABAB, Allmänna förlaget, Liber, SJ:s resebyrå, Statskonsult, Swedair eller Televerkets larmdivision om de fann andra leverantörer som kunde ge bättre villkor.

På den tiden var det en revolutionerande tanke att en statstjänsteman skulle kunna vända sig till någon annan än SJ:s resebyrå om han skulle på tjänsteresa. Socialdemokraterna yrkade, i en motion med Kjell-Olof Feldt som första namn, avslag:

*Propositionen bygger enligt vår uppfattning på en dogmatiskt liberal grundsyn – i propositionen förs ett teoretiskt resonemang som utmynnar i förmodanden om att särställningarna leder till lägre effektivitet. Vi kan inte acceptera detta ensidiga synsätt.*

## Arbetsförmedlingsmonopolet

1935 infördes ett förbud mot privat arbetsförmedling i Sverige. Det fanns vissa undantag. Artistförmedlingar kunde få dispens från förbudet. Skrivbyråer kunde accepteras om de inte tog sig för stora friheter. Gränsdragningsproblemen var svåra och kritiken mot arbetsförmedlingsmonopolet växte. Men arbetarrörelsen och arbetsmarknadsbyråkratin stod länge i vägen för alla reformer.

En försiktig avreglering infördes 1992, på förslag av den socialdemokratiska regeringen. Chefsrekrytering blev tillåten, liksom viss uthyrning av arbetskraft. Men många restriktioner fanns kvar. Den nya borgerliga regeringen föreslog kort därefter en mer genomgripande avreglering.

Socialdemokraterna yrkade avslag. I en motion med Mona Sahlin som första namn kritiserades vinstdrivande arbetsförmedlingar, eftersom de

vill ”tjäna pengar på de arbetslösa”. Vidare påstods att ”den borgerliga regeringen sätter Sveriges internationella anseende på spel”. Reformen förutsatte nämligen att Sverige sade upp en ILO-konvention om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer, ursprungligen antagen 1933.

I dag är alla medvetna om de positiva effekterna av denna avreglering. Bemanningsbranschen har växt snabbt under 90-talet. År 1999 hade den ungefär 25 000 anställda. I Stockholm är Manpower den näst största privata arbetsgivaren. Bara Ericsson är större. Men omfattningen är mindre i Sverige än i länder där branschen har varit tillåten under längre tid. Därför kan man anta att den snabba tillväxten kommer att fortsätta.

Bemanningsföretagen utgör ett mycket viktigt inslag i en dynamisk tjänsteekonomi. Företag kan få hjälp med att snabbt fylla vakanser och att klara belastningstoppar. Vid nedläggningar, kan bemanningsföretag underlätta för de arbetslösa att snabbt hitta nya jobb. Där offentliga sektorn tidigare varit den enda arbetsgivaren har det genom bemanningsföretagen etablerats fler arbetsgivare. Därigenom har många kvinnor inom vården fått en mer varierad arbetsmarknad och kunnat få arbetsvillkor som passar dem bättre. Snart kan samma sak hända inom skolan. Anställning i bemanningsföretag kan även vara ett steg in på arbetsmarknaden för de som har utländsk bakgrund.

Ingen föreslår i dag förbud mot privat arbetsförmedling. Tvärtom är många offentliga aktörer på arbetsmarknaden angelägna om att utveckla samarbetet med bemanningsföretagen.



## VALFRIHETSREVOLUTIONEN

Den svenska modellen fungerade kanske som allra bäst på 1950- och 60-talen. Svenskarna drömde då om tre saker – PV, TV och WC. Genom storskaliga standardslösningar kunde dessa drömmar förverkligas. Det gällde även välfärdstjänsterna – vård, omsorg och utbildning – som tillhandahölls av offentliga monopoler.

Av flera skäl har denna modell omprövas under senare år. Medborgarnas ökade utbildningsnivå och ökade krav på att självständigt få forma sina liv gör att expertstyre, storskalighet och standardisering inte längre fungerar lika bra. Sverige har också, bland annat genom invandringen, blivit ett land präglad av mångfald i livsstilar. I takt med att välståndet ökar, blir människors behov och önskemål helt naturligt mer varierande. Ju högre standard, desto mindre standardisering. Det finns inte längre något ”det bästa” som är gott nog åt alla.

I början av 1980-talet var debatten om välfärdsmonopolen inte särskilt omfattande. Kring 1984 fördes den fram som en politiskt viktig fråga, framför allt genom Ulf Adelsohn och Bengt Westerberg. Valet 1985 blev ett systemskiftesval som vanns av traditionalisterna. I valrörelsen 1988 kom frågan att skymmas av döda sälar och Ebbe Carlsson. Kanske underlättade detta den snabba debattutveckling som ägde rum omedelbart efter valet. Då började även flera ledande socialdemokrater öppet ifråga-

sätta centrala delar i den svenska modellen. Omkring 1989 inträffade också ett skifte i den svenska opinionen där tilltron till den offentliga sektorn avtog markant. Och då den borgerliga regeringen tillträdde 1991 inleddes valfrihetsrevolutionen på allvar.

Flera alternativa verksamhetsformer diskuterades. Den viktigaste var entreprenaden, det vill säga privat produktion med bibehållen kollektiv finansiering och politiskt beslutsfattande. På 1980-talet blev det allmänt accepterat med entreprenader inom tekniska tjänster. Fortfarande var dock entreprenader inom mjuka sektorer omstritt. ”Det är en ofantlig skillnad mellan barn och sopsäckar”, konstaterade Olof Palme 1984. Ett stort rabalder – med ändrade statsbidragsbestämmelser som följd – blev det när Sollentuna kommun 1983 ville lägga ut barnomsorg på entreprenad till Pysslingen Förskolor AB.

I dag är entreprenadverksamheten i stort sett accepterad även inom mjuka områden. Men fortfarande grävs ibland nya skyttegravar på gamla slagfält, till exempel då det gäller friskolor och sjukhus som drivs i bolagsform.

Entreprenadlösningar innebär att utrymmet för konkurrens ökar, vilket skapar effektivitetstryck och stimulerar utvecklingen av nya lösningar. Dessutom kan specialkompetens i olika företag utnyttjas och det blir lättare att välja rätt skala på produktionen då man inte behöver följa kommungränserna.

Politikerna får fler alternativ med entreprenader även om denna lösning i sig inte innebär att medborgarnas valfrihet ökar. Därför har det också uppstått en diskussion om olika valfrihetsmodeller.

Kundanpassning – rätt att välja tid, plats och utformning av servicen, rätt att välja vem som ska tillhandahålla den och rätt att byta leverantör då man är missnöjd – är minst lika viktig inom områden som har stor betydelse för människors välfärd som för mer triviala varor och tjänster. Det kan handla om rätt för funktionshindrade att välja personlig assistent, rätt för föräldrar att välja barnomsorg och rätt för pensionärer att välja hemvårdare.

Inom välfärdstjänsterna är osäkerheten stor om vilka metoder som är mest framgångsrika. Säkert varierar också framgången för en viss metod beroende på vilka som utför tjänsten och vilka som är mottagare. För vård, omsorg och utbildning handlar det ofta om ett personligt samspel mellan producent och konsument, där konsumenten själv är en aktiv del i värdeskapandet. Därför är det här särskilt viktigt med mångfald.

Det finns också skäl att tro att kundvalssystem i flera avseenden kan fungera bättre än anbudsupphandling då det gäller utbildning och sociala tjänster. Vid anbudsupphandlingar utsätts producenterna vid vissa speciella tillfällen för konkurrens. Då handlar det om allt eller intet. Det är oftast kommunen som väljer skala på produktionen och definierar dess innehåll. I kundvalsmodeller utsätts producenterna dagligen för konkurrens. Det gäller att hela tiden reagera på kundernas signaler och anpassa sig till deras önskemål. Producenten har större möjligheter att välja den skala och inriktning på produktionen som kan ge kunderna den bästa servicen.

### **Förlossningsvården**

Den svenska valfrihetsrevolutionen började – liksom själva livet – på BB. Och det var en driftig kvinna i vården, inte några politiker, som drev fram valfriheten.

Förlossningsvården var länge ett utpräglat exempel på produktionsorienterad sjukvård med liten valfrihet för de blivande föräldrarna. För det första hade gravida kvinnor landstingsarrest. De fick helt enkelt inte lämna hemlänet i slutet av graviditeten. Om de gjorde det, och tvingades föda i annat landsting, fick de betala förlossningen själva. För det andra betraktades den födande kvinnan snarast som ett hinder för personalen. Ännu runt 1970 var det rutin på vissa håll att söva kvinnan med kloroform. På BB placerades barnen i en särskild sal dit föräldrarna varken hade tillträde eller insyn.

Den tiden är numera förbi. Men det var ingen enkel match att gå från professionell teknokrati till en förlossningsvård på kvinnans villkor. Då en av pionjärerna, barnmorskan Signe Jansson, började sin kamp i Malmö stötte hon på hårt motstånd, inte minst från andra barnmorskor. Hon fick dock i mitten av 1970-talet möjlighet att pröva sina tankar i Ystad. Förlossningsvården där blev populär och medicinskt framgångsrik. Men sjukhusens strikta upptagningsområden försvårade länge aktiva val av andra modeller än den som tillhandahölls av det sjukhus kvinnan ”tillhörde”. Många gravida kvinnor skenskrev sig hos någon bekant i närheten av Ystad. Till slut gick inte länsarresterna att upprätthålla. Gravida kvinnor tillerkändes rätten och kapaciteten att välja – och medverka – i sin egen förlossning. Till och med papporna släpptes in i förlossningsrummet.

Numera präglas förlossningsvården av stor mångfald. Sjukhusen har tvingats till kundanpassning. Patienten har hamnat i centrum i stället för i väntrum.

### **Fler frihetsreformer**

Under 1990-talet genomfördes flera nationella valfrihetsreformer – varav några senare har upphävts eller urholkats – bland annat:

- friskolereformen
- husläkarreformen
- assistentreformen, som gav funktionshindrade rätt att välja personlig assistent
- fritt val av elleverantör
- fritt val av teleoperatör
- möjlighet att välja förvaltare för delar av pensionsmedlen

Dessutom avskaffades Lex Pysslingen 1991, varför mångfalden och valfriheten inom barnomsorgen har ökat på många håll. Några kommuner

har också infört kundval inom annan kommunal service, till exempel äldreomsorg och hemtjänst.

En reform som har fått mycket stor effekt är friskolereformen 1991. Den har inneburit att antalet fristående grundskolor har fyrdubblats till över 350. Antalet elever i dessa skolor har på tio år ökat från 5 000 till 30 000. Antalet fria gymnasier är 64. Inför höstterminen 2001 har Skolverket tagit emot ansökningar från över 300 nya grund- och gymnasieskolor som vill starta.

Friskolorna har inte bara varit bra för dem som därigenom kunnat välja en skola som passar dem bättre. Friskolorna har också haft positiva dynamiska effekter. En färsk studie av Fredrik Bergström och Mikael Sandström, ”Konkurrens bildar skola” (Ds 2001:12), visar att ju fler elever som går i friskolor, desto högre blir kvaliteten på undervisningen i de kringliggande kommunala skolorna.

Men striden om valfrihetsreformerna har ofta varit hård. Socialdemokraterna motsatte sig – länge med fackligt stöd – förslag om villkor som var likvärdiga med de offentliga verksamheternas för till exempel friskolor, privatläkare och privattandläkare. Valfrihetsmotståndets reträtt är särskilt tydlig inom barnomsorgen, där socialdemokraterna steg för steg givit efter. Från början fanns bara en riktig lösning. Men sedan har de i tur och ordning övergivit sitt motstånd mot:

- familjedaghem
- deltidsförskolor
- trefamiljssystem
- föräldrakooperativ
- Waldorf- och Montessoridaghem
- arbetsplatsdaghem
- producentkooperativ
- Svenska kyrkans daghem
- daghem i företagsform (Pysslingen)

Kjell-Olof Feldt hade redan 1984 i boken ”Samtal med Feldt” uttalat sig för bland annat privata daghem. Han fick hård kritik för detta, vilket han har kommenterat på följande sätt i ”Alla dessa dagar” 1991:

*Det smärtade mig att se mina kamrater stå där likt strutsar med huvudena nerkörda i sanden för att slippa se och höra. Motståndet mot privata dagis var dessutom bara toppen på det isberg av doktriner, som förhindrade experiment och initiativ för förnyelsen av samhällsverksamheten.*

### **En opinionsframgång**

SNS Demokratiråd lät 1997 genomföra en medborgarundersökning av samma typ som Maktutredningen hade gjort tio år tidigare. I rådets rapport 1998 jämförs resultatet i dessa undersökningar. Demokratirådet konstaterar att medborgarna anser sig ha fått bättre möjligheter att påverka sin situation vad gäller vård och skola genom att byta läkare, vårdinrättning och skola.

Valfrihetsrevolutionen har, enligt Demokratirådet, varit en framgång. Det är lättare att påverka barnomsorg och skola genom byte än genom att protestera eller försöka förändra inom ramen för den rådande situationen. Samtidigt har dock föräldrarnas missnöje med sina barns skola ökat påtagligt. Även missnöjet med barnomsorgen har ökat. Fler föräldrar har tagit egna initiativ för att påverka skola och barnomsorg 1997 än 1987. Färre har tagit initiativ för att påverka boendet eller vården. De mest utsatta – de arbetslösa och sjuka – är också de mest passiva.

Johan Hedelin redovisar i skriften ”Marknadsöppning pågår” (SAF 1998) flera opinionsundersökningar som visar på stöd för konkurrensut-sättning och privata företag inom traditionella offentliga monopol:

- 69 procent av befolkningen anser att privata företag och kooperativ bör få möjlighet att driva bland annat utbildning och omsorg.

- 80 procent av kommunal- och landstingspolitikerna är positiva till entreprenader.
- Offentliganställda som gått över till privat verksamhet är till övervägande del positiva. 9 av 10 landstingsanställda som startat eget säger exempelvis att de skulle göra samma sak igen, om de fick möjlighet.

Kommunförbundet publicerade 1999 undersökningen ”Konkurrens för fortsatt välfärd” som belyser förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftformer i kommunerna. Den visar en tydlig ökning av alternativa driftformer inom utbildning, omsorg, kultur och fritid – men potentialen för ytterligare alternativ är samtidigt mycket stor.

Sammanlagt kostade dessa verksamheter 240 miljarder kronor eller cirka 80 procent av kommunernas bruttokostnader 1997. Utav detta avsåg 60 miljarder kronor sådan obligatorisk verksamhet, till exempel myndighetsutövning, som är svår att konkurrensutsätta. Men en verksamhet på sammanlagt 180 miljarder kronor är juridiskt möjlig att konkurrensutsätta. Den alternativa driften omfattade, enligt den redovisade statistiken, närmare 15 miljarder kronor 1997, eller cirka 5 procent av kommunens bruttokostnader. I själva verket torde den alternativa driften vara betydligt större, eftersom statistiken inte är fullständig.

Det finns stora regionala skillnader vad gäller alternativ drift. Södra Sverige och Mälardalen har större andelar än övriga Sverige. Storstäderna har de största inslagen av alternativ drift. I rapporten sägs:

*Vår bedömning är att konkurrensutsättning och alternativa driftformer kommer att öka under de närmaste åren. Vår bedömning är också att intresset för konkurrensutsättning och alternativa driftformer kommer att öka även i kommunerna utanför storstadsregionerna. Under de senaste åren har ett antal mindre kommuner beslutat sig för att pröva alternativ till kommunal verksamhet. – De ideologiska motsättningarna vad gäller inställning*

*till konkurrensutsättning och alternativa driftformer som funnits mellan olika politiska partier har enligt våra erfarenheter tydligt minskat. I vissa kommuner råder närmast en total politisk samsyn om att olika alternativ till drift i kommunal regi är önskvärda. Vad diskussionen i dag oftast handlar om är inriktningen av konkurrensutsättningen som sådan. Exempel på en sådan diskussionsfråga är om kundval är att föredra framför anbuds-konkurrens.*

I rapporten sägs vidare att kundvalssystem med check är en driftform inom skola, barnomsorg och äldreomsorg (främst hemtjänst) som för närvarande tillämpas i cirka fem kommuner:

*Denna alternativa driftform är en relativt ny företeelse. I de kommuner den tillämpas anser de flesta att kundvalssystemet är ett väl fungerande marknadsbaserat resursfördelningssystem med konkurrens på lika villkor mellan kommunala och privata utförare. Det utmärkande för systemet är att den enskilde kunden ges ett fullt inflytande i valet mellan olika utförare vilket är en betydelsefull kvalitetsdimension. Vår bedömning är att det kommunala intresset för kundvalssystem med check kommer att öka.*



## TELEUNDRET

Sverige är en av världens främsta telenationer. En mycket stor andel av svenskarna har tillgång till fast telefon, mobiltelefon och Internet. Under 1900-talets sista månad fanns det fem miljoner svenska mobiltelefonanvändare, vilket motsvarar 56 procent av befolkningen. Internet användes av mer än 52 procent av alla svenskar i åldrarna 12–79 år.

Ericsson är världsledande inom mobila telefonisystem och det finns ett stort antal internationellt framgångsrika företag – från Luleå till Lund – som utvecklar och tillverkar utrustning, mjukvara och tillämpningar för telesystem. Mobiltelefonin är kärnan i svensk tele- och elektronikindustri, som genererar en årlig export på cirka 100 miljarder kronor. Sverige är världens största nettoexportör av teleutrustning och världens tredje bruttoexportör efter USA och Tyskland.

Då man betraktar en sådan framgång är det lätt att fastna i tekniken. Men skickliga ingenjörer är inte en tillräcklig förklaring till det svenska teleundret eller till andra ekonomiska under. Det fordras även djärva entreprenörer som ser och förmår förverkliga de affärsmässiga möjligheterna i att förvandla exklusiva tekniska produkter till varor för massmarknader. Och det fordras en politik som inte lägger hinder i vägen för dem.

## 1800-talspionjäreerna

Faktum är att Sverige blev en världsledande telefonnation redan på 1800-talet. År 1900 fanns det 84 000 telefonapparater, eller 163 stycken per 10 000 invånare, i landet. Genomsnittet i Europa låg under 20. I Stockholm fanns 29 000 apparater (960 per 10 000 invånare), i New York 27 000 (150), London 20 000 (47) och Paris 18 000 (71). Endast Berlin hade fler apparater, 37 000, men per invånare räknat var de långt färre än i Stockholm (218 per 10 000 invånare).

1877 drog den 23-årige Henrik Cedergren en av de första telefonlinjerna i Sverige avsedda för praktiskt bruk mellan faderns juveleraraffär på Drottninggatan 31 i Stockholm till bostaden nummer 84. Tre år senare grundade Stockholm Bell det första lokala telefonsystemet i Stockholm. Företaget tog ordentligt betalt för sina tjänster vilket irriterade Cedergren som försökte förmå Bell att sänka sina priser. Då detta inte lyckades grundade Cedergren 1883 Stockholms Allmänna Telefonaktiebolag (SAT).

Men Cedergren fick inte köpa amerikansk utrustning från Bell. Han tog då kontakt med en person som också hade börjat intressera sig för telefonteknik, nämligen Lars Magnus Ericsson. Det var i det egna köket på Drottninggatan 15 som Ericsson 1876 hade startat en elektromekanisk verkstad, och nu fick han tillhandahålla utrustning för SAT.

En hård konkurrens uppstod mellan Stockholm Bell och SAT. I mitten på 1880-talet fanns det över 5 000 abonnenter i huvudstaden, vilket var fler än i någon annan stad i världen. En huvudorsak var de låga priserna som konkurrensen framtvingade. På de flesta andra håll i Europa rådde statliga eller privata telemonopol, varför priserna var betydligt högre och spridningen mindre. Eftersom stora, manuellt kopplade nät var relativt dyra att administrera var det mer lönsamt för en monopolist att inrikta sig på ett mindre antal högbetalande kunder.

Cedergrens vision om en telefon i varje hushåll var därför smått revolutionerande. Resultatet av hans entreprenörskap blev en nätverkseffekt;

ju fler som skaffade telefon, desto fler kunde man ringa, och desto större glädje hade man av sin telefon.

Det var inte bara i huvudstaden som telefonin fick en snabb spridning i Sverige. 1883 byggdes den första telefonlinjen i Europa mellan två städer, Göteborg och Alingsås. I mitten av 1890-talet fanns över 400 lokala nät spridda över landet. En viktig förklaring till detta var att Lars Magnus Ericssons telefonapparater och telefonsystem kännetecknades av hög kvalitet och låga priser. Den snabba spridningen av lokala nät kunde åstadkommas genom att kooperativt ägda telefonföreningar bildades runt om i landet.

### **Statens roll**

Av stor betydelse för telefonins tidiga och snabba spridning i Sverige var att regering, riksdag och Telegrafverket, som hade bildats 1853, inledningsvis förhöll sig relativt passiva. Till att börja med fordrades inga andra tillstånd för att dra telefonledningar än berörda fastighetsägares medgivande.

Då telefonin introducerades fanns redan ett internationellt utbyggt telegrafnät. Men Telegrafverket såg inte telefonin som en konkurrent eftersom den bara användes lokalt. Då några privata telefonbolag senare ville bygga regionala ledningar försökte Telegrafverket, först med begränsad framgång, förhindra detta. 1888 föreslog verket en särskild telefontax för att finansiera de förluster i telegrafväsendet som telefonin ansågs orsaka. Riksdag och regering avvisade emellertid detta förslag. Samma år lyckades dock Telegrafverket nå en viktig politisk framgång.

SAT hade ansökt om tillstånd att bygga en telefonledning mellan Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Telegrafverket protesterade och fick regeringen med sig. SAT:s ansökan avslogs och Telegrafverket fick både tillstånd och ekonomiska medel för att bygga en ledning mellan Stockholm och Göteborg. I samband med detta etablerade verket också ett allmänt telefontät i huvudstaden.

Omkring år 1890 ändrade Telegrafverket strategi. Nu ville man skaffa total kontroll över telefonsystemet genom att köpa upp de privata bolagen och bygga ett rikstelefonnät. Detta lyckades tämligen snabbt överallt utom i Stockholm. SAT hade här snabbt gått om Stockholm Bell och blivit dominerande. 1888 köpte SAT majoriteten i Bell och integrerade de bägge näten. I 30 år fördes sedan en hård konkurrens i Stockholm mellan SAT och Telegrafverket.

Efter många års diskussioner godkände riksdagen den 5 juni 1918 att Telegrafverket fick köpa SAT:s nät i Stockholm. Kostnaderna för att driva de manuella näten hade ökat kraftigt och man ville automatisera. Detta stärkte dem som ville slå samman näten. Den kostnadsstegring som första världskriget orsakade försämrade också statsfinanserna. Regering och riksdag ville höja teletaxorna generellt och i Stockholm i synnerhet. Där hade Telegrafverket nämligen till följd av konkurrensen tvingats hålla lägre priser än i övriga landet.

En av nyckelpersonerna i diskussionerna om telefonpolitiken var högerledaren i andra kammaren, amiral Arvid Lindman. Lindman hade varit statsminister 1906–11. Att han titulerades amiral berodde på att kungen 1907 utnämnt honom till konteramiral i flottans reserv, eftersom han ansåg att en statsminister inte borde ha en alltför låg militär grad.

Lindman var 1904–1907 generaldirektör för Telegrafverket och hade varit pådrivande då frågan om en socialisering av SAT:s nät hade diskuterats i riksdagen 1906. 1916 blev han ordförande i Ericsson och han tillstyrkte 1918, efter vissa justeringar av villkoren, att Telegrafverket fick köpa SAT:s nät. Dagen efter det att avtalet mellan Telegrafverket och SAT undertecknades, ingick SAT och Ericsson ett avtal om samgående. Genom fusionen kunde företagen konsolidera sin ställning, vilket behövdes, inte minst på grund av att Ericssons anläggningar i Petrograd och SAT:s nät i Moskva hade konfiskerats efter den kommunistiska revolutionen i november 1917.

Efter Telegrafverkets köp integrerades näten snabbt och teletaxorna i Stockholm höjdes till samma nivå som i övriga landet. Det var visserligen inget legalt monopol som upprättades, men uppköpet innebar icke desto

mindre slutet på ett drygt kvartssekel med hård konkurrens och inledningen på en drygt 60-årig epok präglad av ett statligt de facto-monopol.

### **Mobilteleundret**

Under 1980- och 90-talen släpptes konkurrensen inom telefonin återigen loss på allvar. Det började med att mittenregeringen 1981 gav Comviq tillstånd att driva ett modernt, analogt mobiltelefonnät. 1993 fick Sverige en av världens mest liberala telelagstiftningar. Liberaliseringen av det svenska telefonisystemet kan delas upp i fyra delprocesser:

- Omvandlingen av Televerket från ett affärsverk till ett aktiebolag, Telia AB.
- Skapandet av en fri marknad för teleutrustning.
- Upprättandet av konkurrens för olika nättjänster.
- Skapandet av en från Televerket/Telia fristående kontrollmyndighet.

Till detta kan läggas en femte delprocess, som ännu inte har genomförts fullständigt, nämligen en privatisering av Telia.

Socialdemokraterna var i inledningen – bland annat av fackliga hänsyn – motståndare till det mesta i liberaliseringen, men kom under 1980-talet successivt att bli mer positiva. Den socialdemokratiska regeringen genomförde efter 1987 flera delreformer i liberal riktning och förberedde de viktiga reformer som genomfördes 1993. Den borgerliga propositionen om en ny telelagstiftning avfärdades dock som ett ”nyliberalt experiment”. Då socialdemokraterna återkom till makten 1994 stoppade de arbetet med att privatisera Telia, och har därefter hanterat denna fråga på ett sätt som gjort att Sverige tappat möjligheterna att göra Telia till en ledande internationell aktör.

Både Televerket och Ericsson motsatte sig vid flera tillfällen liberaliseringarna, eftersom de levde gott på det svenska monopolet. Ericsson koncentrerade sig länge på att bli ett ledande datorföretag och företagsledningen hade föga intresse för mobiltelefoni. Det var Televerket som övertalade dem att utveckla AXE-växeln – i dag basen för Ericssons mobiltelefonisuccé.

Även inom de borgerliga partierna rådde stundtals tvivel om liberaliseringarna. Framför allt kunde man inte veta vilken betydelse avregleringarna skulle komma att få. Då de startade var det ingalunda en självklarhet att mobiltelefonen skulle kunna bli var mans egendom – och utan avregleringarna så skulle detta inte ha inträffat så snabbt.

Före mitten av 1980-talet trodde inte ens de centrala aktörerna inom telekombranschen att utvecklingen skulle bli tillnärmelsevis så snabb som den blev. 1981 trodde Televerket att NMT skulle ha 40 000 abonnenter 1990. Det blev 500 000. 1990 trodde verket att GSM skulle ha 25 000 abonnenter 1994. Det blev 423 000. I början av 1980-talet bad den amerikanska telejätten AT&T konsultföretaget McKinsey att bedöma hur stor världsmarknaden för mobiltelefoner skulle vara vid millennieskiftet. Konsulterna tog sig en ordentlig funderare – och betalt därefter, får man förmoda – innan de kom fram till svaret: 900 000 abonnemang. I själva verket blev antalet mobilabonnemang vid millennieskiftet 400 miljoner. Ungefär 900 000 abonnenter tillkommer i världen var tredje dag.

Det fanns flera omvärldsfaktorer som skapade ett politiskt reformtryck. En faktor var den tekniska utvecklingen som gjorde att allt fler typer av tjänster kunde erbjudas genom telesystemet, till exempel telefax, datorkommunikation och mobiltelefoni. Detta fick flera viktiga konsekvenser. Den första var att det traditionella telesystemet kunde utvecklas och expandera genom att erbjuda nya tjänster. Den andra var att aktörer inom övriga berörda teknikområden, bland annat dataföretag, fick ett intresse att komma in som leverantörer av teleutrustning och nättjänster. Vidare fick viktiga kunder av dessa nya teletjänster, till exempel banker, försäkringsbolag och stora industrier, ett starkt intresse av effektiva och billiga teletjänster.

Följden av telemonopolets expansionsmöjligheter och de nya aktörernas entré innebar att grundläggande telepolitiska frågor hamnade på den politiska dagordningen. Inte minst viktigt var att det uppstod tunga aktörer som var intresserade av liberaliseringar. Av stor betydelse var också att det svenska telefonsystemet var ett de facto, inte ett de jure-monopol. Inom mobiltelefonin hade det sedan 1965 funnits icke-lokala privata mobilnät i Sverige – en spricka i monopolet som skulle få avgörande betydelse.

I september 1981 köptes det största privata nätet av Kinnevik. Kinneviks huvudägare Jan Stenbeck var sedan tidigare engagerad i amerikansk mobiltelefoni och såg stora framtida möjligheterna i mobiltelefonin. Han hade också kraftiga finansiella muskler, framför allt i skogsföretaget Korsnäs. Det var Kinnevikföretaget Comvik som drev fram de successiva liberaliseringarna på 80-talet och som hela tiden utvecklade nya affärsidéer och produkter som omvandlade mobiltelefonin till en massmarknad.

Telia och Ericsson – liksom många andra företag och entreprenörer – har förvisso gjort viktiga insatser för det svenska mobilteleundret. Men utan entreprenören Stenbeck – och utan liberaliseringarna – hade sektorn knappast blivit så dynamisk.

### **Lärdomar av teleundret**

Det svenska teleundret kan ge oss viktiga lärdomar om hur Sverige kan bli mer framgångsrikt på andra områden. Det kan också ge indikationer på ”missade chanser”, alltså områden där vi, på grund av att konkurrensen inte har släppts loss i tid, inte kunnat utveckla den kompetens och initiativkraft som funnits i landet.

Ett område som ligger relativt nära telesektorn, där politisk långhalning gjorde att vi missade tåget, är tevebranschen. 1947 bildades Nämnden för televisionsforskning där en grupp ingenjörer gjorde ett pionjärbete. Men det dröjde ända till 1956 innan riksdagen beslutade

om hur televisionen skulle organiseras, nämligen genom statligt monopol och reklamförbud.

Därmed förstördes tre potentiella marknader för svenska entreprenörer: Långhalningen av beslutet innebar att det tekniska försprång som teveteknikerna tidigt hade etablerat, inte kunde utnyttjas för att bygga upp en stark svensk apparattillverkning. Monopolet innebar att det inte var möjligt för entreprenörer att starta sändnings- eller programproduktionsföretag. Reklamförbudet innebar en nackdel för svensk konsumentvaruindustri, som fick svårare att etablera starka varumärken.

Samma sak gäller för de offentliga monopolen. I Sverige finns stor kompetens, till exempel inom äldreomsorg, sjukvård och kommunal teknik. Runt om i landet finns verksamheter som fungerar bra. Men regleringarna har omöjliggjort framväxten av dynamiska företag som omvandlar denna kompetens till framgångsrika produkter som i sin tur sprids till andra delar av landet – eller som kan utgöra basen för en framgångsrik tjänsteexport.

Se här, några reformområden som kan ge upphov till bland annat svenska äldreomsorgs- och sjukvårdsunder!